

# 15 Estudis de Relacions Laborals

**Joan Mauri Majós**

Libertat sindical  
i negociació col·lectiva.  
Peculiaritats del seu  
exercici en l'estatut del  
personal funcionari

# 15E **Estudis de Relacions Laborals**

**Joan Mauri Majós**

Llibertat sindical  
i negociació  
col·lectiva.  
Peculiaritats del  
seu exercici en  
l'estatut del personal  
funcionari

© Diputació de Barcelona  
Novembre 2021  
Disseny gràfic: Jordi Palli  
Composició: Addenda  
Producció: Subdirecció d'Imatge Corporativa i Promoció Institucional de la Diputació de Barcelona  
ISBN: 978-84-19091-01-7

# Índex

<b>Abreviatures</b> .....	6
<b>I. Estatut del personal funcionari, llibertat sindical i negociació col·lectiva</b> .....	7
<b>II. Els àmbits, els òrgans i els subjectes de la negociació</b> .....	14
1. Els àmbits i les unitats de negociació.....	14
2. Meses generals i meses sectorials.....	18
3. Meses generals i meses sobre matèries comunes.....	21
4. Meses municipals i meses supramunicipals.....	22
5. Les meses com a òrgans de la negociació.....	25
6. Els subjectes legitimats per a la negociació.....	29
<b>III. El procediment de negociació</b> .....	34
1. Inici.....	34
2. L'obertura de la negociació i el compliment de l'obligació de negociar...	35
3. L'obligació de negociar de bona fe.....	37
<b>IV. El resultat del procés de negociació</b> .....	43
1. Pactes i acords com a resultat de la negociació.....	43
2. L'acord obtingut en la mesa de negociació.....	45
3. La manca d'acord de la mesa de negociació.....	47
3.1. El bloqueig de la negociació.....	48
3.2. El bloqueig de la negociació i el recurs als mitjans de solució.....	49
3.3. El fracàs de la negociació i la vigència de l'acord anterior.....	51
4. L'aprovació de l'acord per l'òrgan de govern.....	54
4.1. L'acte d'aprovació de l'acord.....	54

4.2. La vinculació de l'acte d'aprovació per l'acord de la mesa de negociació .....	58
4.3. La relació entre l'acord col·lectiu i el reglament.....	59
4.4. L'establiment unilateral de les condicions de treball .....	62
5. La naturalesa jurídica de l'acord col·lectiu.....	64
6. La publicació dels pactes i els acords col·lectius.....	66
<b>V. La suspensió o la modificació dels pactes i els acords col·lectius</b> .....	68
1. Suspensió o modificació administrativa i inaplicació legal.....	68
2. Les causes de la suspensió o la modificació d'allò pactat .....	72
3. La naturalesa jurídica de l'acord de suspensió o modificació.....	77
4. El contingut de l'acord de suspensió o modificació i els seus límits.....	79
4.1. El contingut de la decisió d'inaplicació.....	79
4.2. Els límits materials de la decisió d'inaplicació.....	80
4.3. Els límits temporals de la decisió d'inaplicació.....	81
4.4. El judici d'adequació i la prohibició de discriminació.....	82
5. La competència per adoptar la decisió de suspensió o modificació .....	84
6. El procediment per adoptar la decisió de suspensió o modificació.....	85
<b>VI. Les matèries objecte de negociació</b> .....	88
1. Sobre criteris i llistes.....	88
2. Llei, competència i àmbit.....	88
3. La determinació de les matèries que han de ser objecte de negociació.....	91
3.1. Sistema de llistes enfront de clàusula general.....	92
3.2. Les condicions col·lectives de treball com a objecte de negociació col·lectiva .....	100
4. Les matèries excloses de la negociació.....	103
<b>VII. Un apèndix: meses i negociació sobre matèries comunes</b> .....	106
<b>VIII. A tall de conclusió: la negociació col·lectiva com una institució del servei públic</b> .....	120
<b>Bibliografia</b> .....	122
<b>L'autor</b> .....	125

# Abreviatures

BOE	Butlletí Oficial de l'Estat
CCOO	Comissions Obreres
CE	Constitució espanyola
CSIF	Central Sindical Independent i de Funcionaris
ELA/STV	Eusko Langileen Alkartasuna - Solidaridad de los Trabajadores Vascos
ET	Estatut dels treballadors
ITC	Interlocutòria del Tribunal Constitucional
LBRL	Llei de bases de règim local
LRJS	Llei reguladora de la jurisdicció social
OIT	Organització Internacional del Treball
SAN	Sentència de l'Audiència Nacional
SJCA	Sentència del Jutjat Contenciós Administratiu
STC	Sentència del Tribunal Constitucional
STS	Sentència del Tribunal Suprem
STSJ	Sentència del Tribunal Superior de Justícia
TREBEP	Text refós de la Llei de l'Estatut bàsic de l'empleat públic
TRET	Text refós de l'Estatut dels treballadors
UGT	Unió General de Treballadors

# I. Estatut del personal funcionari, llibertat sindical i negociació col·lectiva

L'article 103.3 de la CE preveu que la llei ha de regular l'estatut del personal funcionari com a règim general de prestació de serveis a una Administració pública que serveix amb objectivitat l'interès general i actua d'acord amb els principis d'eficàcia i jerarquia, amb submissió plena a la llei i al dret. Al seu torn, l'article 28 de la CE afirma el dret de llibertat sindical de tots els ciutadans i matisa que la llei ha de regular les peculiaritats de l'exercici d'aquest dret per als funcionaris públics. Precisament, l'article 103.3 de la CE adverteix que la llei que ha de determinar les peculiaritats de l'exercici del dret de sindicació del personal funcionari és la que reguli el seu estatut.

Al meu parer, aquesta és la premissa de partida indispensable per abordar el règim jurídic de la llibertat sindical del personal funcionari: l'exercici d'aquesta llibertat ha de ser compatible amb la naturalesa jurídica d'una relació d'ocupació pública definida com a estatutària, i que es pretén diferenciar de la contractual pròpia de l'ocupació privada.

La Constitució no revisa el caràcter estatutari del règim funcional. De fet, el consagra de manera expressa. El que fa és introduir la llibertat sindical i, amb ella, l'acció dels sindicats per defensar i promoure els interessos propis del personal funcionari entre la sèrie d'agents que han d'establir el règim jurídic estatutari amb les peculiaritats que permetin compatibilitzar adequadament la llibertat sindical amb la institució estatutària (RODRÍGUEZ-PIÑERO, 1997: 17).

L'estatut del personal funcionari no és un règim artificial o capritxós. És el règim instrumental de servei als interessos generals. Allò que caracteritza la institució estatutària és la seva definició com un règim objectiu, general i impersonal, establert per la llei i el reglament en interès del servei públic, i protector d'una acció objectiva, imparcial i eficaç. També és cert que aquesta institució ha de ser compatible amb la presència i l'acció del sindicat en defensa dels interessos econòmics i socials dels grups professionals la representació dels quals assumeix com a pròpia.

Establir-hi aquesta compatibilitat és la funció i el paper del concepte «peculiaritats» que matisa l'exercici de la llibertat sindical en el sector públic i que permet

que s'insereixi en el model estatutari. Amb tot, la paraula «peculiaritat» remet a les de singularitat o especialitat. El que és peculiar es distingeix i se separa del que és comú o general. Precisament, la referència comuna o general en aquesta matèria és el marc de relacions laborals en què s'exerceix la llibertat sindical en el sector privat.

Amb caràcter general, recordem que l'article 28.1 de la CE sembla que redueix la llibertat sindical a l'àmbit del sindicat com a organització, i es limita a formular el dret a formar sindicats i el d'afiliació positiva i negativa, així com la capacitat dels sindicats de formar confederacions i de fundar organitzacions sindicals internacionals.

Però el vessant associatiu de la llibertat sindical no exhaureix la potencialitat del precepte esmentat. El Tribunal Constitucional ha mantingut que aquesta llibertat inclou també els drets d'activitat que el sindicat té atorgats per defensar i promoure els interessos econòmics i socials que li són propis. Aquests drets es concreten i es descobreixen en el text constitucional mateix, especialment en els articles 28.2 de la CE, que reconeix el dret a la vaga del personal per a la defensa dels seus interessos, i 37 de la CE, que garanteix a treballadors i empresaris el dret a la negociació col·lectiva laboral i el d'adopció de mesures de conflicte col·lectiu. A més, aquest mateix contingut de la llibertat sindical s'extreu de la interpretació que cal fer del dret fonamental, tenint en compte els tractats internacionals ratificats per Espanya, especialment els convenis 87 i 98 de l'OIT. De fet, el Conveni 87 de l'OIT, sobre la llibertat sindical i la protecció del dret de sindicació, garanteix el lliure exercici del dret de sindicació de les persones treballadores. Al seu torn, el Conveni 98 de l'OIT, sobre el dret de sindicació i de negociació col·lectiva, preveu la necessitat d'estimular i fomentar entre les organitzacions de la patronal, d'una banda, i les organitzacions de treballadors i treballadores, de l'altra, el ple desenvolupament i ús de procediments de negociació voluntària, per tal de reglamentar les condicions d'ocupació per mitjà de contractes col·lectius. Sobre la base d'aquest doble pressupòsit, la nostra jurisprudència constitucional conclou que els drets d'activitat que són intrínsecs al contingut essencial de l'exercici de la llibertat sindical són els de negociació col·lectiva, vaga i adopció de mesures de conflicte col·lectiu.<sup>1</sup>

Però aquesta doble via de reconeixement dels drets col·lectius que suposa l'exercici de la llibertat sindical no és practicable quan es refereix al funcionariat públic. La referència expressa que l'article 37 de la CE fa a una «negociació col·lectiva del treball», i la menció específica dels «treballadors i dels empresaris» o dels «representants dels treballadors i els empresaris», s'ha d'entendre com una remissió de la regulació a l'àmbit estricte de les relacions d'ocupació per compte d'altri que es produeixen en el si de l'empresa, i que se sotmeten a la llei que regula l'estatut dels treballadors, anunciada per l'article 35.2 de la CE (BLASCO ESTEVE, 1986: 157; ROQUETA

---

1. STC 70/1982, de 29 de novembre; 37/1983, d'11 de maig, i 73/1984, de 27 de juny.



Buj, 2007: 24-26). A més, el Conveni 98 de l'OIT, tal com ho reconeix el seu contingut normatiu, no tracta de la situació del personal funcionari, i no s'ha d'interpretar, de cap manera, en detriment del seu estatut. La possible utilització del Conveni 154 de l'OIT, sobre el foment de la negociació col·lectiva, per emparar la connexió entre llibertat sindical i dret de negociació col·lectiva en la funció pública sembla, com a mínim, dubtosa, atès que la norma que en regula el camp d'aplicació preveu que, pel que fa a l'Administració pública, la legislació o la pràctica nacionals poden fixar-ne modalitats particulars d'aplicació (REY GUANTER, 1986: 120).

De fet, és el Conveni 151 de l'OIT el que és aplicable al dret de sindicació i als procediments per determinar les condicions de treball de les persones ocupades en l'Administració pública. Precisament, l'article 7 d'aquest conveni preveu que cal adoptar mesures per estimular i fomentar el ple desenvolupament i utilització de procediments de negociació entre les autoritats públiques competents i les organitzacions d'empleats públics sobre les condicions d'ocupació, o de qualsevol altre mètode que permeti als representants dels empleats públics participar en la determinació d'aquestes condicions, i això pressuposa el caràcter clarament opcional entre els procediments de negociació o qualsevol altre mètode que permeti la representació sindical del personal públic participar en la determinació de les seves condicions de treball (OJEDA AVILÉS, 1985: 7).

Per això, no ens ha de sorprendre la doctrina que conté la STC 75/1982, de 27 de juny, pronunciament que afirma que la nostra Constitució no reconeix el dret del personal funcionari públic a la negociació col·lectiva, argumentant els raonaments següents:

a) La diversitat de tracte que els funcionaris i els treballadors reben en el nostre text constitucional, que n'independitza la regulació diferenciant el règim legal i reglamentari del personal funcional del propi del personal laboral, en la determinació del qual té un paper important, juntament amb les lleis i els reglaments, els convenis col·lectius i els contractes individuals.

b) La noció mateixa de peculiaritats en l'exercici del dret de sindicació del personal funcionari, i això implica que la regulació del dret es faci en uns termes que assegurin una igualtat bàsica en l'exercici d'aquest dret, però que, alhora, respectin la seva integració en el règim jurídic de l'estatut del personal funcionari.

c) La manca de connexió necessària entre el dret de sindicació del personal funcionari i el de negociació col·lectiva, perquè no és obligat que l'agrupació del personal funcionari en defensa dels seus interessos derivi, com a conseqüència necessària, en la celebració d'un conveni obligatori, la qual cosa permet al legislador optar a un espectre ampli de mesures de signe molt diferent que resolguin d'una manera adequada la participació dels representants del personal funcionari en la determinació de les seves condicions de treball.

D'aquest plantejament es dedueixen fàcilment dues conclusions fonamentals. La primera és que nega la connexió necessària entre el dret de llibertat sindical del

personal funcionari i la negociació col·lectiva amb efectes vinculants a la manera laboral. La segona és que afirma la necessitat de resoldre d'una manera adequada la participació dels sindicats del personal funcionari en l'establiment de les condicions d'ocupació, i que correspon a qui legisla establir fórmules que facilitin la integració de l'exercici del dret de representació en l'estatut funcional.

A partir d'això, la conclusió és òbvia: la llibertat sindical del personal funcionari ha de protegir la promoció i la defensa dels seus interessos professionals, la qual cosa ha de permetre al sindicat una acció col·lectiva en aquesta defensa, que qui legisla ha de promoure i facilitar d'una manera que resulti coherent amb la institució estatutària. Per això mateix, l'exercici de la llibertat sindical en el si de l'estatut és peculiar, és a dir, que està sotmès a un model singular i específic diferent del general i comú, model que, en tot cas, d'acord amb el que disposa el Conveni 151 de l'OIT, ha de preveure que es facin servir procediments de negociació o altres mètodes que permetin als sindicats participar en la determinació de les condicions d'ocupació del personal funcionari.

Però aquest model peculiar de participació que assegura el dret de llibertat sindical del personal funcionari l'ha d'establir i determinar el legislador. Precisament, és qui legisla l'estatut del personal funcionari qui ha de regular les peculiaritats de l'exercici del dret de llibertat sindical d'aquest personal, i ha d'aconseguir la compatibilitat entre l'exercici del dret i el sistema institucional que definim com a estatutari. Això, en bona lògica, pressuposa que, sense la intervenció prèvia del legislador esmentat, sigui molt difícil, per no dir impossible, configurar les modalitats d'exercici d'aquest dret.

En definitiva, el dret a la negociació col·lectiva del personal funcionari requereix una intervenció del legislador que en conformi l'exercici i el faci efectiu en termes de compatibilitat amb el règim estatutari. Tot i així, però, hi ha un nucli anterior a l'actuació de qui legisla que aquest ha de respectar: el dret del sindicat a participar en la determinació de les condicions de treball del personal funcionari, mitjançant procediments de negociació o altres mètodes similars o equivalents, amb independència de l'efectivitat del resultat que se'n pugui obtenir.

Salvaguardant aquest nucli mínim o essencial, cal atendre les peculiaritats de l'exercici d'aquest dret en el si de la institució estatutària, i tractar-les d'una manera única i singular, sense introduir-hi lògiques d'assimilació simples amb el que pot ser el model general o comú de relacions col·lectives en l'àmbit del contracte de treball.

En aquest sentit, no deixa de ser una qüestió controvertida i que ha suscitat posicions diferents que s'entén per peculiaritats de l'exercici del dret de sindicació del personal funcionari públic. L'opinió majoritària en la doctrina laboral és que la regulació de la llibertat sindical del personal funcionari se situa en un esquema normatiu presidit per la configuració de l'article 28.1 de la CE, que hi inclou excepcions o límits per a les forces o instituts armats, i peculiaritats per a la resta del

personal funcionari. Aquestes peculiaritats, com que no són excepcions o límits, no tenen res a veure amb amputacions subjectives o objectives del dret. Per tant, el terme «peculiaritats» no permet interpretacions restrictives, sinó només les que siguin moduladores que es considerin necessàries per adaptar l'exercici del dret a la configuració pròpia de l'ocupació pública, sempre respectant el contingut essencial de la llibertat sindical, en què s'inclouria el dret a la negociació col·lectiva de les organitzacions sindicals representatives del personal funcionari (PALOMEQUE LÓPEZ, 1986: 182-183; LÓPEZ GANDÍA, 1988: 13; GÓMEZ CABALLERO, 1994: 118).

La veritat és que la meua opinió està més a prop de la posició que defensa que particularitzar un dret significa configurar un règim totalment o parcialment diferenciat del seu exercici, en tot cas més limitat, però sense que es pugui constituir en una negació del dret mateix o en la fixació d'unes condicions que inutilitzin la seva virtualitat pràctica (SANTIAGO REDONDO, 1997: 758-759). Amb el benentès que caldria atribuir a aquesta expressió sempre un caràcter obert, complex i variat, que permeti tenir en compte d'una manera adequada tots i cada un dels condicionaments que la inserció del dret en el règim estatutari i els principis constitucionals que estructurin l'organització i l'activitat de l'Administració pública pugui imposar al seu exercici (GARCÍA MURCIA, 1993: 11).

Certament, la condició estatutària del personal funcionari pot implicar un conjunt de restriccions que impliqui un règim diferent del que correspon al personal laboral en funció de l'estructura pròpia i dels fins típics de l'organització a la qual serveix. Per aquest motiu, la nostra doctrina constitucional ha arribat a afirmar que el dret a la llibertat sindical del personal funcionari no presenta necessàriament la mateixa amplitud que el del personal laboral en general.<sup>2</sup> Aquest grau més elevat d'intervenció en l'àmbit de l'exercici del dret s'explica des de la protecció que el text constitucional mateix vol atorgar a determinats principis que integren la base de l'organització i el funcionament dels aparells públics. Al meu parer, quan l'article 103.3 de la CE preveu que la llei ha de regular l'estatut del personal funcionari públic que ha de contenir les peculiaritats de l'exercici del dret a sindicació d'aquest personal, està constituint una veritable reserva de configuració legal sobre l'exercici del dret de llibertat sindical en el si de l'estatut, i aquesta reserva de naturalesa específica pretén emparar la possibilitat de limitar, modular o singularitzar l'exercici del dret d'acord amb les finalitats a què serveix l'Administració i dels principis que presideixen la seva actuació. Cal no oblidar que el mandat en qüestió s'insereix en l'estructura d'un precepte, l'article 103 de la CE, l'objecte del qual, definit en el seu primer apartat, és establir els principis constitucionals pels quals s'ha de regir l'Administració pública. Per tant, l'últim apartat està connectat amb el primer, i això vol dir que l'exercici del dret de llibertat sindical del personal funcionari resta necessàriament condicionat pels fins i els principis propis de les admi-

---

2. STC 141/1985, de 22 d'octubre.

nistracions públiques, i que només aquelles regulacions que els garanteixin efectivament serien coherents amb el mandat constitucional (RUANO RODRÍGUEZ, 2001: 162).

Podem localitzar la confirmació d'aquest plantejament en un seguit de pronunciaments constitucionals,<sup>3</sup> sobre els quals recolza la doctrina següent:

a) El Tribunal recorda que en l'àmbit de la funció pública, per les peculiaritats pròpies del dret de sindicació del personal funcionari, la negociació col·lectiva no deriva d'aquest dret, com a conseqüència necessària, però, al mateix temps, adverteix que, en la mesura que una llei estableix el dret dels sindicats a negociar en aquest àmbit particular, aquest dret s'integra com a contingut addicional de la llibertat sindical, amb la configuració de l'exercici del dret a negociar que la llei reguladora li atorgui, i que és en el pla de la legalitat on s'hi poden establir i concretar les diferències.

b) El fet que es tracti essencialment d'un dret de configuració legal implica, entre altres coses, que els sindicats de personal funcionari i les administracions públiques no són lliures per exercir-lo sense condicions, atès que la llei per si mateixa pot establir els òrgans de negociació i l'objecte de la negociació, les línies generals del procediment, i els efectes personals i jurídics que s'atribueixin als possibles acords.

A partir d'això, la conclusió sembla òbvia: és la llei la que reconeix i constitueix el dret de negociació col·lectiva i n'estableix l'àmbit i el significat jurídic, i aquest dret, un cop reconegut, s'integra en el de llibertat sindical, cosa que permet acollir la pretensió del sindicat de participar en un procés de negociació que es constitueix en part essencial de la seva acció representativa per complir els fins reconeguts constitucionalment per l'article 7 de la CE. Igualment, és la llei la que configura l'exercici del dret de negociació per adaptar-lo i singularitzar-lo d'acord amb les finalitats i els principis que estructurin l'Administració pública. Precisament, la configuració de la negociació col·lectiva en el si de la institució funció pública particularitza i la concreta la llei que la reconeix i la determina, la qual estableix per si mateixa les instàncies i els òrgans de la negociació, les línies generals del procediment negocial, els efectes jurídics dels acords i l'objecte o l'àmbit material de la negociació. La conseqüència última d'aquest plantejament és que no hi ha un dret de negociació al marge del que es preveu estatutàriament, de manera que no es poden produir acords o pactes col·lectius o individuals per determinar les condicions de treball de caràcter voluntari que puguin ser qualificats d'extraestatutaris. En paraules del Tribunal Suprem, encara que avui es pot afirmar que el dret a la negociació col·lectiva en les administracions públiques és una part integrant del dret a la llibertat sindical, només ho és en la mesura que ens trobem davant ma-

---

3. STC 80/2000, de 27 de març; 224/2000, de 2 d'octubre; 85/2001, de 26 de març, i 222/2005, de 12 de setembre.

tèries, òrgans, procediments i aspectes de la negociació que la llei estableix, atès que es tracta precisament d'un dret de configuració legal.<sup>4</sup>

Aquest treball versa sobre els continguts peculiars, és a dir, diferents i singulars, de l'exercici de la negociació col·lectiva en la funció pública, que són, primàriament, els següents: (1) els àmbits i els òrgans de negociació; (2) el procediment convencional; (3) els efectes jurídics dels acords, i (4) les matèries que poden ser objecte de negociació.

---

4. STS, Sala Contenciosa, de 25 de gener de 2012, rec. 492/2011.

## II. Els àmbits, els òrgans i els subjectes de la negociació

### 1. Els àmbits i les unitats de negociació

En les seves decisions, el Tribunal Constitucional es refereix d'una manera indistinta als àmbits o els òrgans de negociació com a objecte de configuració legal. No obstant això, els conceptes d'àmbit i d'òrgan de la negociació no són exactament coincidents.

El que anomenem àmbit fa referència essencialment al nivell i a la unitat de negociació. El nivell es refereix a la posició en una estructura de la negociació que no està exempta d'elements jeràrquics. La unitat delimita els col·lectius de treballadors i empresaris que estan representats en la negociació. Més enllà d'aquesta distinció, es diferencia entre la unitat de negociació i el possible àmbit del conveni. La unitat és entesa com el marc en què els representants de treballadors i empresaris desenvolupen l'activitat de negociació, però les seves dimensions no han de coincidir necessàriament amb les que pugui tenir l'àmbit d'aplicació d'una norma col·lectiva que ha estat objecte de negociació. De fet, les parts dins de la unitat en què s'estigui negociant poden arribar a delimitar que treballadors i empresaris són els destinataris concrets de les regles pactades, de manera que només ells integraran l'àmbit d'aplicació respectiu de la norma col·lectiva. És aquest el sentit en què es diu que els conceptes d'unitat de negociació i àmbit d'aplicació són diferents, ja que el primer és l'espai en què s'emmarca la negociació, mentre que l'àmbit d'aplicació predetermina els destinataris de les regles pactades (RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, 2000: 53-56).

Sigui com sigui, la unitat de negociació preexisteix al possible àmbit de la norma col·lectiva. De fet, l'establiment de la unitat precedeix la negociació de la norma, i només un cop tancada la negociació es pot determinar el possible àmbit de l'acord col·lectiu. Senzillament, la unitat de negociació condiona l'àmbit del conveni, els components del qual han d'estar integrats en la primera (GÁRATE CASTRO, 2019: 67-68).

Com és lògic, en cada unitat es pot constituir un òrgan de negociació que integri els subjectes legitimats per convenir. Els òrgans de negociació es defineixen sobre la base de les unitats de negociació, encara que resulten ser les instàncies instrumentals en què conflueixen els que tenen prou capacitat per obrir el procés negociador corresponent.

En la funció pública, de fet, les meses de negociació són alhora unitats apropiades de negociació, o si es vol, àmbits en què s'ha de negociar i òrgans en què s'exerceix el dret de negociació (ROQUETA BUJ, 2007: 111). Així, quan l'article 37.1 del Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut bàsic de l'empleat públic (d'ara endavant, TREBEP), adverteix que són objecte de negociació, «en el seu àmbit respectiu», una sèrie de matèries, s'està referint a la unitat apropiada de negociació. Igualment, quan els articles 34 i 35 del TREBEP es refereixen a les meses de negociació, estan remetent a la unitat sobre la qual es constitueixen aquestes meses i als òrgans en què s'han d'integrar els subjectes legitimats per participar en la negociació.

Un cop aclarits aquests conceptes, convé tenir present que és habitual dividir els sistemes de fixació de les unitats i els nivells de negociació en funció de si estan determinats prèviament per la legislació o si, per contra, els estableixen lliurement les parts de la negociació. En tot cas, el reconeixement del dret a la negociació col·lectiva, en un sistema que garanteix tots els mitjans d'exercici que deriven de la llibertat sindical, sembla comportar una gran flexibilitat per definir el teixit negocial. D'això deriva un principi de llibertat de concreció dels àmbits de la negociació, el fonament del qual es troba en el reconeixement del dret d'activitat dels sindicats i les associacions empresarials per defensar els interessos que els són propis, que recullen els articles 7 i 28 de la CE, com a part de la llibertat d'aquests subjectes col·lectius per establir les seves estratègies i seleccionar els espais que considerin més adequats per articular els interessos que representen en uns àmbits de negociació o en uns altres (MERCADER UGUINA, 1994: 90-91).

Doncs bé, una de les peculiaritats constatables del model de negociació col·lectiva del personal funcionari és que les unitats de negociació les determina la llei que regula l'estatut dels empleats públics. La llei estableix els àmbits de la negociació i els lliga directament al sistema d'autonomies territorials de l'Estat, basant-se en el principi de competència per regular el règim jurídic del personal funcionari, i això acaba introduint en la lògica interna de l'estructura negocial alguns elements de centralitat i verticalitat.

Així, en la part superior del model apareix una mesa general de negociació de totes les administracions públiques que, segons l'article 36.2 del TREBEP, té prou capacitat per negociar les matèries que són susceptibles de ser regulades a escala estatal amb el caràcter de norma bàsica, i això inclou l'increment global de les retribucions del personal al servei de les administracions públiques.

Segons aquest mateix precepte, la constitució d'aquesta instància de negociació concreta és compatible amb la formulació dels acords a què puguin arribar les comunitats autònomes en el seu àmbit, i en virtut de les seves competències exclusives i compartides en matèria de funció pública. Lògicament, la capacitat per formular aquests acords implica que siguin negociats en un àmbit apropiat que han de constituir les comunitats autònomes, sempre de conformitat amb la competència que tenen per regular la seva funció pública i també per determinar el règim jurídic del personal al servei de les administracions públiques del seu territori. Aquesta possibilitat, per cert, es frustra quan s'entén que la constitució d'una mesa de negociació de les administracions públiques d'una comunitat autònoma afecta matèries que han de ser negociades en cadascuna de les meses que preveu l'Estatut bàsic de l'empleat públic, la qual costa contravé l'ordenació que estableix sobre l'existència de possibles unitats de negociació.<sup>5</sup> Aquest plantejament, al meu entendre, només es podria donar en termes absoluts després de la caracterització jurídica corresponent de la unitat de negociació i de l'anàlisi detallada de les matèries que hi han de ser objecte de negociació, les quals s'haurien d'ajustar a les competències pròpies de la comunitat autònoma sobre les funcions públiques del seu àmbit territorial, sense descendir al tractament de condicions concretes de treball del personal funcionari d'altres administracions diferents de la seva. En tot cas, caldria distingir sempre entre la capacitat de la comunitat autònoma per constituir meses per negociar les seves iniciatives normatives de caràcter general sobre les funcions públiques que puguin ser pròpies dels ens del seu àmbit territorial, i la seva capacitat per actuar com a part pública en una mesa de negociació de les condicions de treball del personal funcionari aliè a l'Administració d'aquella comunitat autònoma, cosa que evidentment no li correspon.<sup>6</sup>

Més enllà d'aquests primers nivells, l'article 34.1 del TREBEP preveu que les unitats de negociació de les condicions de treball que anomenem meses generals de negociació es constitueixin: «en l'àmbit de l'Administració General de l'Estat, així com a cadascuna de les comunitats autònomes, ciutats de Ceuta i Melilla i entitats locals».

També, l'article 34.4 del TREBEP determina que, depenent de les meses generals de negociació de les condicions de treball del personal funcionari d'un àmbit, i per acord d'aquestes meses, es poden constituir meses sectorials, en consideració a les condicions específiques de treball de les organitzacions administratives afectades o a les peculiaritats de sectors concrets del personal funcionari i al seu nombre.

D'acord amb l'article 34.3 del TREBEP, les unitats per a la negociació de les condicions de treball generals o sectorials del personal funcionari han de ser

---

6. STS, Sala Contenciosa, de 17 d'abril de 2013, rec. 2145/2012.



complementades amb la constitució obligada en cadascuna de les entitats esmentades de meses generals per a la negociació de totes les matèries i condicions de treball comunes al personal funcionari i al laboral de cada Administració pública que es puguin identificar com a tals.

En qualsevol cas, segons l'article 38.1 del TREBEP, la negociació de les condicions de treball del personal funcionari s'articula «En el si de les meses de negociació corresponents», la qual cosa, indirectament, impedeix tenir en compte altres àmbits alternatius de negociació per tractar les matèries que s'han de residenciar en aquestes unitats de negociació particulars, potser amb l'única excepció de les unitats virtuals de negociació que l'article 34.2 del TREBEP permet crear per a la negociació col·lectiva d'àmbit supramunicipal.

Es pot concloure, doncs, que les meses de negociació són els àmbits en què cal tractar les matèries objecte de negociació a què es refereix l'article 37.1 del TREBEP, de manera que es confirma que l'expressió «mesa de negociació» es refereix, d'una banda, en sentit objectiu, a la unitat de negociació amb capacitat per determinar l'àmbit de la negociació i, de l'altra, en sentit subjectiu, a l'òrgan de negociació en què s'han d'integrar els participants legitimats per actuar en la negociació mateixa.

L'expressió «estructura de la negociació» en el sistema de funció pública adquireix sentit només en el si de cada entitat territorial dotada d'autonomia pròpia, és a dir, amb capacitat per establir normes i organitzar una estructura d'ocupació pública determinada. En principi, en cadascuna de les administracions territorials s'identifiquen fins a tres possibles àmbits de negociació de les condicions de treball del personal funcionari: el general, el sectorial i el comú amb el personal laboral. Els àmbits general i comú són de reconeixement i constitució obligats a petició de les parts legitimades per negociar. La llei és taxativa en aquest sentit quan utilitza l'expressió «s'han de constituir» per referir-se a la mesa de negociació de matèries comunes. Òbviament, la constitució d'aquest àmbit concret de negociació no exclou l'obligació de considerar una entitat local com una unitat apropiada per negociar les condicions de treball específiques del personal laboral i del personal funcionari. En canvi, les meses sectorials de negociació se'ns mostren com a instàncies disponibles que poden ser reconegudes per la mesa general de negociació de les condicions de treball del personal funcionari.

A partir d'aquí, sempre amb relació a l'àmbit local, convé que ens aturem en la relació particular que es pot produir entre meses generals i meses sectorials de negociació; entre meses generals i meses sobre matèries comunes; i, finalment, entre meses municipals de negociació i meses supramunicipals de negociació.

## 2. Meses generals i meses sectorials

L'article 34 del TREBEP permet que es creïn nivells sectorials de negociació, que s'han d'entendre com a sistemes particulars i específics de concertació per regular les condicions de treball d'una organització o d'un servei funcional determinats. A més, aquest precepte du a terme una ordenació de l'estructura pròpia de negociació d'una entitat territorial atès que planteja una relació de superioritat/inferioritat entre nivells generals i sectorials de la negociació.

La constitució d'una mesa sectorial de negociació s'ha de donar en funció a les condicions especials de treball de les organitzacions administratives afectades o a les peculiaritats de sectors concrets del personal funcionari i al seu nombre.

En conseqüència, les raons per procedir a crear una mesa sectorial són dues: les condicions específiques de treball que es poden donar en una estructura organitzativa determinada i les peculiaritats pròpies de sectors concrets del personal funcionari segons el seu nombre. Sembla, doncs, que els elements rellevants pel que fa a la constitució del nivell de negociació corresponent han de ser les «condicions de treball específiques» que es donen en una organització o les «peculiaritats» pròpies del personal funcionari d'un sector. Per tant, el que és decisiu per constituir de manera vàlida una mesa sectorial de negociació és la singularitat posicional o professional. Per això, la possibilitat d'articular una instància de negociació sectorial acaba depenent d'un judici de comparació entre un règim general i un règim particular d'ocupació, o entre condicions típiques de treball i condicions específiques de treball (VALDÉS DAL-RÉ, 2009: 5).

En tot cas, la constitució d'una mesa sectorial és una facultat potestativa de la mesa general. D'acord amb l'article 34.4 del TREBEP, les meses sectorials es constitueixen per acord de les meses generals i depenen de les meses generals. En conseqüència, realment no hi ha un dret del sindicat a demanar i obtenir la creació d'una mesa sectorial basant-se en l'existència d'una representació pròpia en una organització o un sector determinats, ni forma part del dret de llibertat sindical la creació d'una unitat potestativa de negociació perquè el sindicat pugui participar-hi. Per tant, no hi ha una obligació legal de disposar la constitució d'una mesa sectorial per tractar les condicions de treball d'un cos o una escala de personal funcionari determinats, com pot ser, per exemple, el de la policia local.<sup>7</sup> De la mateixa manera, l'Administració pública corresponent no té una capacitat de decisió autònoma per procedir a crear una unitat de negociació sectorial, atès que la legislació vigent atribueix aquesta competència únicament i exclusivament a la mesa general, que actua com a òrgan diferenciat i separat de l'estructura administrativa i amb atribucions pròpies.<sup>8</sup>

7. STSJ, Sala Contenciosa de les Illes Canàries, Las Palmas de Gran Canaria, de 13 de febrer de 2004, rec. 75/2003.

8. STSJ, Sala Contenciosa de les Illes Canàries, Las Palmas de Gran Canaria, de 17 de desembre de 2013, rec. 158/2013.

La competència de les meses sectorials s'estén als temes propis del personal funcionari del sector que no hagin estat objecte de decisió per part de la mesa general respectiva o als que aquesta mesa general reenvii o delegui de manera explícita; reenviament o delegació que han de quedar prou justificats o acreditats.<sup>9</sup> De fet, l'àmbit de decisió de les meses sectorials es presenta com a derivat de les meses generals de negociació. Encara més, d'acord amb el que preveu l'article 38.9 del TREBEP, els conflictes que es puguin donar entre les negociacions de diferent àmbit cal resoldre'ls d'acord amb els criteris de primacia i complementariedad de les distintes unitats de negociació. Tal com el descriuen alguns textos convencionals, el criteri de primacia suposa que en l'àmbit sectorial no es modifiquin els aspectes generals acordats sobre les matèries tractades en l'àmbit general, i que en els àmbits descentralitzats de negociació no es plantegin temes diferents dels que expressament remeti l'acord establert en l'àmbit general. El criteri de complementariedad implica que els acords o els pactes establerts en un àmbit inferior de negociació no poden modificar el que està acordat quan abordin una matèria ja regulada en un acord d'àmbit superior, sinó que s'han de limitar exclusivament a complementar el que s'ha pactat en l'acord superior.<sup>10</sup>

Així doncs, una negociació apropiada en un àmbit sectorial de negociació exigeix que es compleixin les condicions següents:

a) Que la mesa sectorial de negociació s'hagi constituït prèviament basada en una decisió de la mesa general de negociació.

b) Que aquesta constitució tingui en compte les condicions específiques de treball d'una organització administrativa determinada o les peculiaritats de sectors concrets del personal funcionari i el seu nombre.

c) Que la matèria no hagi estat tractada o hagi estat expressament remesa o delegada per la mesa general de negociació corresponent.

Sens dubte, un cop constituïts dos nivells de negociació o més, la seva articulació darrera pot ser problemàtica. Aquesta conflictivitat es pot produir entre l'àmbit general i el sectorial de la negociació, però també entre dos àmbits sectorials de negociació diferents. D'entrada, cal tenir en compte que el contingut mateix de la negociació pressuposa un àmbit apropiat de negociació. Dit amb altres paraules, el contingut de la negociació implica l'àmbit adequat de la negociació, amb independència dels criteris de primacia i complementariedad que actuen com a criteris de coordinació de les diferents unitats de negociació. De fet, al marge dels condicionants de tipus jurídic, no totes les condicions de treball es poden pactar en qualsevol nivell. Hi ha d'haver una correlació entre les condicions de treball que cal ne-

---

9. STSJ, Sala Contenciosa de Castilla i Lleó, Valladolid, de 12 de setembre de 2013, rec. 1394/2012.

10. Resolució de 3 de gener de 1992, de la Direcció General de Treball, per la qual es publica en el BOE el text de l'Acord subscrit entre l'Administració de l'Estat i els sindicats, UGT, CCOO, CSIF i ELA/STV, per modernitzar l'Administració i millorar les condicions de treball.

gociar i la unitat adequada de negociació que cal respectar, de manera que, segons quines siguin les condicions que es vulguin tractar, s'opti per un àmbit o un altre i s'ordini d'una forma natural el procés de negociació. Per tant, sembla lògic afirmar que les matèries objecte de negociació que afecten la generalitat del personal funcionari cal tractar-les sempre en els nivells més amplis, i no es pot pretendre una segmentació o una parcel·lació determinades de l'objecte de la negociació que tinguin en compte les pretensions de col·lectius concrets del personal funcionari.<sup>11</sup>

El que sembla que volen evitar els criteris de primacia i complementarietat entre unitats generals i sectorials és una negociació estructurada. És a dir, un procés convencional en què els àmbits de negociació es dupliquin artificialment, de manera que els acords que se n'obtinguin en els nivells més amplis siguin objecte de consideració en altres nivells més estrets, amb la finalitat d'introduir-hi una sèrie de millores particulars per a uns grups determinats de professionals situats en una posició millor en les unitats més descentralitzades de l'estructura negocial. Dit d'una altra manera, la funció de les meses sectorials de negociació no ha de ser, no pot ser, la d'introduir-hi condicions més favorables per al personal incorporat a un àmbit específic de negociació, sinó simplement la de prendre en consideració condicions més específiques o sectorials, és a dir, més concretes i adaptades a les necessitats de funcionament d'una organització o un servei determinats. Per això, les meses sectorials de negociació no tenen dret a reclamar la negociació d'una matèria que ja ha estat tractada en la mesa general de negociació. De fet, la intervenció de la mesa general en una matèria concreta pot tancar l'àmbit de negociació d'aquesta matèria sense permetre la intervenció de la unitat sectorial corresponent.<sup>12</sup>

El que tampoc no es pot negar és que el sector públic procura identitats singulars que identifiquen una organització o un servei amb un col·lectiu professional determinat. Aquesta posició tendeix al rebuig de les lògiques de representació general i propicia l'especificitat del grup com una part o una fracció d'empleats públics de característiques diferents, fonamentades en la disposició d'un gran poder de negociació derivat de l'eficàcia de les seves possibles manifestacions de conflicte basades en una posició estratègica en el sistema de serveis públics. Això permet obtenir alguns privilegis en seu sectorial que queden disfressats de condicions de treball específiques, i aquesta negociació no la posen qüestió ni la representació de l'Administració ni els sindicats interprofessionals, encara que la manera com es justifiquen aquestes concessions, basades sempre en la seva especialitat, impedeix que es puguin estendre a la resta del personal.

Per tant, no és infreqüent que els que participen en els àmbits generals de negociació intentin controlar el possible efecte de les negociacions sectorials poste-

---

11. STS, Sala Contenciosa, de 17 de febrer de 2003, rec. 475/2000.

12. STSJ, Sala Contenciosa de Castella-la Manxa, Albacete, de 24 de setembre de 2010, rec. 490/2006, i d'Andalusia, Granada, de 16 de febrer de 2014, rec. 1571/2011.

riors, de manera que l'eficàcia dels acords obtinguts se subordina a la ratificació per la mesa general de negociació, qüestió que és molt discutible, atès que no es pot afirmar una relació de jerarquia formal entre els diversos nivells de la negociació, cosa que suposaria oblidar el caràcter autònom de la negociació sectorial quan compleix la seva finalitat concreta de negociar les condicions específiques de treball d'una determinada organització o servei que no han estat abordades en l'àmbit general de negociació.

Una altra qüestió diferent és el cas del reenviament o la remissió d'una matèria determinada des d'una instància general a un nivell sectorial per a la posterior negociació. El problema que cal tenir en compte en aquest cas és si la mesa general actua com una font originària, mentre que la mesa sectorial és una font delegada que exerceix un poder transferit, que no es considera propi, i és, per tant, un poder que en qualsevol moment pot ser assumit per qui realment el posseeix, la qual cosa implicaria que les matèries atribuïdes a la mesa sectorial de negociació podrien ser recuperades per la mesa general de negociació per a la seva consideració. En tot cas, el que sí que es pot afirmar és que l'acord obtingut en una mesa general de negociació sobre una matèria delegada prèviament a una de sectorial no pot desplaçar-ne el contingut sense més ni més, és a dir, sense esperar que s'esgoti el seu espai temporal de validesa i d'eficàcia.<sup>13</sup>

Però els acords que s'obtenen en una mesa sectorial de negociació no es poden traslladar a uns altres àmbits de negociació, i per això s'ha afirmat que les condicions de treball pactades en una unitat sectorial no es poden estendre o difondre al personal d'altres unitats ignorant l'entramat institucional de meses de negociació, el repartiment d'atribucions entre aquestes meses, i el dret de negociació de determinades organitzacions sindicals.<sup>14</sup>

### 3. Meses generals i meses sobre matèries comunes

L'article 36.3 del TREBEP disposa que per a la negociació de totes les matèries i condicions de treball comunes al personal funcionari i al laboral de cada Administració pública es necessari constituir una mesa general de negociació en l'Administració General de l'Estat, en cadascuna de les comunitats autònomes, ciutats de Ceuta i Melilla i entitats locals.

Aquest mateix precepte adverteix que a les meses generals se'ls han d'aplicar els criteris establerts quant a representació en l'anomenada mesa general de negociació de les administracions públiques, tenint en compte en cada cas els resul-

13. STSJ, Sala Social de Catalunya, de 21 de juliol de 2004, rec. 757/2003.

14. STS, Sala Contenciosa, de 18 de març de 2010, rec. 160/2007.

tats obtinguts en les eleccions als òrgans de representació del personal funcionari i laboral de l'àmbit de representació corresponent.

A més, també assenyala que en aquestes meses generals per a la negociació de matèries comunes han d'estar presents les organitzacions sindicals que formin part de la mesa general de negociació de les administracions públiques, sempre que hagin obtingut el deu per cent dels representants a personal funcionari o personal laboral en l'àmbit corresponent a la mesa de què es tracti.

D'aquesta manera, qui ha legislat opta per donar carta de naturalesa a una modalitat de negociació conjunta de les condicions de treball que siguin comunes a tot el personal d'una Administració pública. El resultat d'aquesta negociació queda recollit en un tipus particular de pactes o acords que, d'acord amb l'article 38 del TREBEP, tenen la consideració i els efectes previstos per als pactes o acords del personal funcionari i per als que assenyala l'article 83 del Reial decret legislatiu 2/2015, de 23 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut dels treballadors (d'ara endavant, TRET), per al personal laboral.

La veritat, però, és que l'àmbit sobre matèries comunes és alguna cosa més que una unitat de negociació. De l'article 31.5 del TREBEP es pot desprendre que ens trobem davant d'un sistema específic de negociació, i això pressuposa un àmbit, uns òrgans i uns efectes jurídics diferents, o, si es vol, particulars, dels que es poden identificar en la negociació de les condicions de treball del personal funcionari o laboral de les administracions públiques, considerats d'una manera diferenciada. A la pràctica, doncs, parlem d'una veritable modalitat de negociació específica i que mereix un tractament diferenciat, que abordarem en la darrera part d'aquest treball, en un epígraf concret dedicat a aquest tema.

#### **4. Meses municipals i meses supramunicipals**

L'article 34.2 del TREBEP reconeix la legitimació negocial de les associacions de municipis, així com la de les entitats locals d'àmbit supramunicipal. Així, els municipis es poden adherir amb caràcter previ o de manera successiva a la negociació col·lectiva que es dugui a terme en l'àmbit corresponent, amb la qual cosa, d'una manera indirecta s'està reconeixent un àmbit supramunicipal de negociació de perfils poc determinats.

Així, doncs, sembla que, a la pràctica, la legislació vigent habilita i permet la constitució d'àmbits supramunicipals de negociació. De fet, hi ha dues opcions possibles per constituir àmbits de negociació de caràcter supramunicipal. La primera permetria articular una unitat convencional constituïda pels representants de l'associació de municipis corresponent i pels de les organitzacions sindicals més representatives i els de les organitzacions sindicals representatives en l'àmbit específic corresponent. La segona, articula un canal plural, que podria estar integrat

en la part pública per representants de la província, de la comarca, de l'àrea metropolitana o d'una mancomunitat de municipis que es pugui constituir amb aquesta finalitat. En conseqüència, en aquest cas el banc sindical el compondrien representants de les organitzacions sindicals més representatives i de les representatives en l'àmbit específic corresponent.

Hi ha una tercera opció de característiques diferents; la conté expressament el segon paràgraf de l'article 34.2 del TREBEP. Aquest apartat preveu que: «Així mateix, una Administració o entitat pública es pot adherir als acords assolits dins del territori de cada comunitat autònoma, o als acords assolits en un àmbit supramunicipal». Això vol dir que qualsevol administració, i no només la municipal, dins de l'àmbit d'una mateixa comunitat autònoma, es pot adscriure als acords assolits per una altra administració per als seus propis empleats públics, en el que configura el supòsit típic i clàssic de l'adhesió. Una adhesió, això sí, que s'ha de produir de manera ordinària entre unitats funcionalment idèntiques o equiparables d'una mateixa àrea territorial que pugui arribar a fonamentar un criteri de racionalitat en el moment d'escollir l'instrument col·lectiu que hagi de ser objecte d'una possible adhesió. De fet, cada Administració gaudiria d'un cert grau de llibertat per triar l'acord col·lectiu que resulti idoni per conciliar els interessos representats pels qui tenen capacitat de negociació en una unitat determinada, però aquesta tria s'hauria de recolzar, com hem dit, sobre un criteri d'adequació i racionalitat (GÓMEZ ABELLEIRA, 1997: 288-289).

Plantejada d'aquesta manera, la qüestió no deixa de suscitar una sèrie de qüestions interessants. La primera és fins a quin punt es pot parlar de veritables unitats de negociació amb capacitat per obtenir acords col·lectius dotats de la validesa i l'eficàcia jurídiques corresponents. Al meu entendre, el que es formula en una mesa de negociació supramunicipal és una simple proposta d'acord que no tindrà validesa i eficàcia jurídica perquè hi mancarà el tràmit d'aprovació expressa i formal de l'òrgan de govern. Sembla, doncs, que aquestes unitats de negociació particulars es limiten a aprovar el text d'un possible acord que no adquireix efectes jurídics fins que no l'integra correctament l'òrgan de govern del municipi corresponent. La segona problemàtica que es planteja deriva de la primera. Si entenem que l'acord d'una mesa de negociació és una proposta articulada, és evident que constitueix un tot orgànic i unitari que hauria de ser assumit íntegrament per l'òrgan de govern corresponent del municipi que vulgui adherir-s'hi, per no posar en qüestió l'equilibri intern de l'acord col·lectiu corresponent, cosa que sembla que no es constata en alguna resolució judicial que accepta l'adhesió parcial a un acord supramunicipal.<sup>15</sup> Podria ser una altra cosa diferent el fet que l'acord en qüestió es pugui entendre com un text inicial que ha de ser objecte de negociació en la mesa corresponent d'una corporació local determinada i que s'hi incorporés totalment o parcialment el seu contingut.

---

15. STSJ, Sala Social del País Basc, de 29 de juny de 2010, rec. 942/2010.

D'acord amb l'article 34.2 del TREBEP, la facultat d'adherir-se als acords assolits en un àmbit supramunicipal es predica dels municipis. Literalment, el precepte ens diu que «els municipis es poden adherir amb caràcter previ o de manera successiva a la negociació col·lectiva que es porti a terme en l'àmbit corresponent». Encara més, el paràgraf següent d'aquest apartat adverteix que «una Administració o entitat pública es pot adherir als acords assolits dins del territori de cada comunitat autònoma, o als acords assolits en un àmbit supramunicipal». Segons aquest redactat, es pot afirmar que és l'òrgan de govern corresponent d'una entitat amb competències en la matèria que decideix unilateralment adherir-se a l'acord supramunicipal, i que procedeix a integrar-lo vàlidament en l'ordenament intern.

Una opció que cal matisar si es té en compte el dret a la negociació col·lectiva del personal funcionari que afirma l'article 31.1 del TREBEP i la naturalesa darra-ra del mecanisme d'adhesió. De fet, la institució de l'adhesió remet directament, d'una manera abstracta, a la formulació d'una norma col·lectiva. Senzillament, l'acord d'adhesió és una modalitat singular d'elaboració d'un acord, que suposa el naixement d'un conveni col·lectiu diferenciat d'aquell el contingut del qual pren prestat, la peculiaritat rau simplement en un increment de celeritat del procediment de negociació; però l'adhesió no exclou la negociació, és a dir, l'adhesió no és extensió (OLARTE ENCABO, 1995: 35).

És per això que compartim l'opinió segons la qual una entitat local només podria assumir l'acord col·lectiu d'una altra o el proposat per una entitat supramunicipal, sense haver intentat constituir prèviament una mesa de negociació en què procedir a determinar les condicions de treball del seu propi personal, quan no hi hagi sindicats legitimats per negociar o no es pugui constituir vàlidament la mesa de negociació segons les regles que preveu l'article 35.1 del TREBEP. A aquestes causes, també s'hi podrien afegir la falta d'acord en la mesa de negociació corresponent o en el procés de ratificació de les condicions pactades, de manera que la formulació de l'acte d'adhesió actuaria en substitució de la regulació unilateral que correspondria elaborar als òrgans de govern de l'Administració pública corresponent (ROQUETA BUJ, 2007: 182-183).

En tot cas, el resultat d'aquesta decisió seria que la unitat adherent es dota a si mateixa d'un acord col·lectiu que regula les condicions de treball del seu personal funcionari i s'apropia del contingut negocial que disposa un altre àmbit de negociació. Amb tot, resulta difícil de mantenir que, sense el suport de la mesa de negociació corresponent, aquesta decisió pressuposi l'existència de dues normes col·lectives diferents de contingut idèntic. Sens dubte, la ratificació d'un acord supramunicipal per part d'una entitat local permet rebre en l'ordenament intern la proposta convencional formulada en un àmbit més ampli; ara bé, una altra qüestió diferent és que l'acte d'adhesió, considerat en si mateix, pugui derivar en un nou acord col·lectiu dotat d'una dinàmica i una lògica pròpies.



En resum, l'acte d'adhesió d'una entitat local a un acord tancat en un àmbit supramunicipal que no ha estat ratificat per la mesa de negociació és una figura que està més a prop d'una aplicació unilateral de naturalesa discrecional de les clàusules d'un acord col·lectiu prèviament assolit en un altre àmbit, procés que permet la ratificació d'aquest acord mitjançant una declaració voluntària i explícita de l'òrgan de govern i la recepció en el sistema de determinació de les condicions de treball d'una entitat local determinada.

De fet, ens trobaríem davant d'un acte que constitueix una expressió dels poders reglamentaris i d'organització propis de l'autonomia local; una expressió que comporta la fixació de les decisions del municipi sobre les condicions de treball dels seus empleats.<sup>16</sup>

Una altra cosa diferent és que l'acte d'adhesió l'aprovi la mesa corresponent de l'entitat local, atès que això implicaria sempre un procés de negociació i la ratificació del resultat per part l'òrgan de govern competent. Això donaria lloc a la formulació d'un nou acord col·lectiu el contingut del qual pot presentar algunes característiques específiques amb relació al que es pren com a referència, ja que l'aplicació a un àmbit específic pot requerir una sèrie de decisions tendents a la transposició del conjunt de normes que han de ser objecte d'incorporació a situacions pròpies de les condicions de treball del personal funcionari d'una entitat local determinada.

Aquest acord «propi» ha de complir les prescripcions dels articles 38.4 i 38.5 del TREBEP. És a dir, ha de determinar les parts que el concerten, els àmbits personal, funcional, territorial i temporal corresponent, com també la forma, el termini de preavis i les condicions de denúncia, i s'hi ha d'establir una comissió paritària de seguiment independent, sens perjudici que, a efectes normatius, remeti a les clàusules de l'acord col·lectiu supramunicipal.

## **5. Les meses com a òrgans de la negociació**

Ja hem dit que les meses de negociació són les unitats de negociació i els òrgans en els quals s'ha de dur a terme aquesta negociació. És a dir, són els canals a través dels quals transcorre el procés convencional. Aquests òrgans de negociació donen lloc a dues equivocacions: la primera consisteix a identificar les meses de negociació amb els subjectes de la negociació; la segona es produeix quan es busca una equivalència entre la mesa i la comissió negociadora del conveni col·lectiu que preveu l'article 88 del TRET.

Considerar les meses com a subjectes convencionals dels quals es predica el dret a la negociació és una conseqüència directa d'una doctrina desafortunada que

---

16. STSJ, Sala Contenciosa del País Basc, de 26 d'octubre de 2012, rec. 1113/2010.

tendeix a negar qualsevol connexió entre el dret de negociació col·lectiva i la llibertat sindical del personal funcionari públic, amb l'argument que l'atribució d'aquest dret no actua a favor de la representació sindical, sinó de la mesa de negociació, que s'entén com un òrgan institucional estable de negociació d'origen legal, creat per a aquesta finalitat de manera específica, i que s'entén que té la titularitat d'aquest dret.<sup>17</sup>

Una doctrina que sembla errònia i desfasada, en vista dels pronunciaments de l'interpret constitucional, que atribueix a les meses de negociació la condició de vies procedimentals de la negociació col·lectiva en el si de les quals s'articula i es desenvolupa la negociació col·lectiva dels titulars del dret, que no són sinó els sindicats. Així doncs, la mesa de negociació és l'òrgan encarregat de canalitzar les propostes oportunes de determinació de les condicions de treball, però, com que és un òrgan no personificat i compost per les parts interessades, no es pot constituir en un centre d'imputació de drets.<sup>18</sup>

Aquestes vies que són les meses de negociació es consideren referències legals ineludibles que són indisponibles per a qualsevol dels possibles participants. Per tant, les meses de negociació són precisament això: vies i, si es vol, òrgans en els quals conflueixen els titulars del dret de negociació. Però les meses de negociació no es poden considerar òrgans virtuals de caràcter funcional. És a dir, no són instàncies temporals de concertació que hagin de servir per conciliar eventualment interessos contraposats. Les comissions negociadores per elaborar un conveni són precisament això. Les comissions negociadores són uns instruments temporals constituïts per negociar un conveni. Un cop negociat el conveni o acceptat el bloqueig del procés negocial i la impossibilitat de formular una norma col·lectiva, la comissió es dissol, perquè ja ha complert la funció per a la qual va ser creada (SOLANS LATRE, 2003: 270-271).

La mesa de negociació és un òrgan previst directament per la llei, que ha volgut dotar-lo de certes garanties de permanència i estabilitat d'acord amb la seva funció institucional. Les meses són òrgans estables de creació legal per a la negociació. Sens dubte, es tracta d'un centre orgànic del procés específic de negociació que ha de permetre la formulació de pactes i acords sobre les condicions de treball del personal funcionari públic, però, si tenim en compte el seu perfil funcional, tot d'una ens adonem que la finalitat darrera d'aquesta instància no és únicament la de produir normes col·lectives. La mesa de negociació ha de tractar també determinats instruments d'ordenació i gestió del personal amb característiques objectives, que tenen la naturalesa darrera d'un acte administratiu general, com és ara les relacions de llocs de treball o els plans i els instruments de planificació de

---

17. STS, Sala Contenciosa, de 14 de juliol de 1994, rec. 777/1992; de 3 de novembre de 1994, rec. 991/1992; de 20 de gener de 1995, rec. 934/1992, i d'1 de febrer de 1995, rec. 835/1995.

18. STC 101/1996, d'11 de juny; 224/2000, de 2 d'octubre; 85/2001, de 26 de març, i 89/2003, de 19 de maig.

recursos humans o, sovint, simples actes administratius, com els referits a calendaris laborals, vacances, permisos o mobilitats. Es pot opinar que el nostre sistema d'ocupació pública pateix una disfunció orgànica entre les matèries que haurien de ser objecte de negociació i les que haurien de ser objecte de consulta amb l'òrgan de representació unitària corresponent, però el cert és que la mesa de negociació no és únicament la comissió negociadora del conveni col·lectiu, de la mateixa manera que la junta del personal funcionari no és el comitè d'empresa laboral. Qualsevol assimilació en aquest sentit no fa sinó provocar confusió.

En tot cas, la mesa de negociació és la via única i exclusiva que preveu la llei per abordar les matèries que han de ser objecte de negociació. No n'hi ha cap altra. Per tant, tal com diu algun pronunciament, no n'hi ha prou que hi hagi negociació, sinó que, a més, cal que tingui lloc amb qui la llei exigeix, a través de l'òrgan de negociació corresponent.<sup>19</sup> En conseqüència, no hi ha una negociació viable al marge de la mesa de negociació que apareix constituïda en la instància única de l'exercici de dret de negociació que correspon a les organitzacions sindicals. Així, doncs, els processos de negociació que es puguin desenvolupar en altres seus o directament amb els funcionaris propis estan destinats al fracàs.

És necessari que quedi quedar clar, en primer lloc, que les reunions més o menys formals amb els òrgans específics de representació del personal funcionari, que són els delegats de personal i les juntes de personal que preveu l'article 39 del TREBEP, no es poden constituir en instàncies de la negociació. Com tampoc no ho poden ser les reunions que se celebren amb els delegats de les seccions sindicals constituïdes a l'empara de l'article 8.1 de la Llei orgànica 11/1985, de 2 d'agost, de llibertat sindical (LOLS). Tal com diu amb tota la claredat algun pronunciament: «les intervencions dels delegats sindicals o de la Junta de personal no poden suplir la intervenció de la Mesa de Negociació».<sup>20</sup> Encara més, alguna decisió aclareix que aquest tipus de representacions en concret no poden reclamar per a si mateixes la competència per negociar determinades matèries, ni tenen reconeguda la capacitat per iniciar com a interessades el procediment administratiu o judicial que tendeix a assegurar aquesta pretensió.<sup>21</sup> Una altra qüestió diferent és el fet que un delegat del personal o un delegat sindical participin en la mesa com a representants d'un sindicat determinat, ja que és precisament el caràcter de representant d'una organització sindical determinada legitimada per integrar el banc social corresponent el que el faculta per assistir a les reunions amb veu i vot.<sup>22</sup>

19. STSJ, Sala Contenciosa de Castella-la Manxa, Albacete, de 3 de febrer de 2009, rec. 230/2007.

20. STS, Sala Contenciosa, de 14 de setembre de 2004, rec. 1842/1999. En la mateixa direcció, en les STSJ, Sala Contenciosa de Canàries, Santa Cruz de Tenerife, de 4 de setembre de 1998, rec. 1337/1996; de Múrcia, de 19 de setembre de 2008, rec. 272/2004, i de Galícia, de 23 de gener de 2019, rec. 379/2018. I sembla que això s'ignora en les STSJ, Sala Contenciosa de Castella i Lleó, Valladolid, de 8 de juliol de 2020, rec. 445/2019, i de 21 d'octubre de 2020, rec. 210/2020.

21. STSJ, Sala Contenciosa de Galícia, de 10 d'abril de 2002, rec. 334/2002.

22. STSJ, Sala Contenciosa del País Basc, de 18 de gener de 2017, rec. 956/2016.

La possible constitució d'òrgans «estrany» per a la negociació, com ara els anomenats comitès unitaris, integrats per membres de la junta de personal i del comitè d'empresa a manera d'òrgans «mixtos» de representació unitària, tampoc no té cap fonament legal que els permeti intervenir en la determinació de les condicions de treball del personal públic, i ha de ser rebutjada perquè estan configurats al marge de qualsevol habilitació legal que els reconegui prou capacitat per defensar els interessos del personal.<sup>23</sup>

Igualment cal desestimar que òrgans constituïts en el si de les administracions per vehicular un tipus determinat de participació institucional, com és ara una sèrie de comissions informatives o consells de personal, es puguin transformar en espais idonis per determinar les condicions de treball, al marge de les unitats típiques de la negociació que són les meses.<sup>24</sup>

Tampoc no constitueix un format adequat de negociació el de mantenir meres reunions amb la major part de la plantilla del personal funcionari.<sup>25</sup> Encara més, no sembla que l'Administració pugui plantejar una proposta que legalment hauria de ser objecte de negociació en la mesa corresponent de manera directa a un grup del personal funcionari perquè s'hi adhereixin individualment i voluntàriament, en una operació semblant al que podria ser una negociació en massa.<sup>26</sup>

A la funció pública tampoc no hi ha la possibilitat d'establir una negociació que s'adreci a la subscripció d'un pacte o un acord «extraestatutari», i la posterior aplicació al grup del personal funcionari afiliat a un sindicat que vulgui acceptar-ho tenint en compte la seva possible extensió individual. Aquest és un tipus convencional que no és predicable ni extrapolable a la negociació col·lectiva del personal funcionari, per la relació estatutària mateixa que els uneix a l'Administració, ja que una negociació parcial l'àmbit subjectiu de la qual sigui només un grup professional trencaria la lògica interna d'aquest estatut, amb la introducció de desigualtats en les condicions de treball entre uns individus i els altres.<sup>27</sup>

L'existència de comissions, ponències o grups de treball de preparació o elaboració dels possibles acords que s'han de dur a la mesa de negociació per preparar-ne l'actuació final cal prendre-se'ls amb la màxima precaució. Tal com ha dit alguna decisió: «cal subratllar que la negociació col·lectiva és una mica més que l'acord final a què, si escau, aquella pot conduir, ja que consisteix, abans que en aquest acord, en l'actuació negociadora mateixa i en les deliberacions per mitjà de les quals es va fent. Cal afegir a això la dada de la configuració col·legial de la mesa i de la negociació que

---

23. STSJ, Sala Contenciosa del País Basc, de 22 de febrer de 2017, rec. 1075/2016.

24. STSJ, Sala Contenciosa d'Andalusia, Granada, de 21 d'abril de 2010, rec. 981/2006.

25. STSJ, Sala Contenciosa de Galícia, de 19 de març de 2001, rec. 18/1997.

26. STS, Sala Contenciosa, de 29 de gener de 2018, rec. 1578/2017.

27. STSJ, Sala Contenciosa de Madrid, de 10 de gener de 2012, rec. 1692/2008.

se li confia, que difereix molt sensiblement d'una hipotètica manera de negociació en què cadascun dels integrants de la mesa pugui negociar al marge del col·legi. La pluralitat dels membres del col·legi, portadors d'interessos diferents, i el coneixement que cadascun d'ells té de les posicions dels altres en la negociació, amb l'interès conseqüent de poder debatre la posició de cada membre, posa de manifest que no són equiparables la negociació en el si del col·legi i les negociacions separades. És clar, per tant, que el dret a negociar en un determinat col·legi no se satisfà mitjançant la negociació alternativa del sindicat amb l'Administració al marge del col·legi».<sup>28</sup>

Sembla que és més tolerant una altra posició en la qual s'admet una certa intervenció de determinats grups de treball als quals s'encomanen tasques tècniques i d'estudi, funcions que, en qualsevol cas, no poden arribar a substituir la negociació, que s'ha de fer en les meses corresponents i que no estan vinculades en absolut pels projectes o propostes d'acord presentades a la seva consideració.<sup>29</sup>

Lògicament, això comporta també que les meses no poden delegar les seves funcions de negociació en altres òrgans institucionals o informals de participació, instàncies que de cap manera no poden adoptar acords que es puguin suposar vinculants o de consideració obligada per a l'Administració.<sup>30</sup>

## 6. Els subjectes legitimats per a la negociació

La regla general de composició dels òrgans de negociació de les condicions de treball del personal funcionari s'ubica en l'article 33.1 del TREBEP. Aquest precepte disposa que estan legitimats per estar presents en les meses, d'una banda, els representants de l'Administració pública corresponent i, de l'altra, les organitzacions sindicals més representatives a escala estatal, les organitzacions sindicals més representatives de la comunitat autònoma i també els sindicats que hagin obtingut el deu per cent, o més, dels representants en les eleccions per a delegats i juntes de personal, en les unitats electorals compreses en l'àmbit específic de la seva constitució.

D'aquesta manera, la mesa de negociació es configura com un òrgan de composició mixta, integrat per representants de la part pública corresponent i per representants de la part social, que han de ser designats pels sindicats més representatius i els representatius en l'àmbit específic de referència.

Dins la part pública, convé diferenciar el nucli de persones que integren la representació de l'Administració en la mesa de negociació i els titulars dels òrgans

28. STSJ, Sala Contenciosa de Castella-la Manxa, de 14 de febrer de 2005, rec. 944/2001.

29. STSJ, Sala Contenciosa de Castella-la Manxa, de 6 de febrer de 2012, rec. 109/2011.

30. STSJ, Sala Contenciosa de Castella-la Manxa, de 19 de juny de 2019, rec. 156/2018.

que tenen la competència per iniciar el procediment convencional i aprovar l'acord expressament i formalment. La capacitat per dirigir un procés negociador correspon a les persones que tenen la representació ordinària dels òrgans de govern o administratius amb competència per concertar un pacte o ratificar un acord aconseguit en la mesa de negociació corresponent, tal com es pot deduir de l'article 33.3 del TREBEP.<sup>31</sup> No obstant això, aquesta capacitat negociadora no és necessari que s'exerceixi directament, sinó que es pot desenvolupar per mitjà de representants. Aquests representants poden ser les persones naturals que tenen la presidència o titularitat de l'òrgan de govern o administratiu (representació necessària), o bé poden ser les persones designades expressament per a un procés negociador determinat (representació voluntària).

En aquest darrer cas, la participació de representants de l'Administració pública corresponent en el procediment convencional respondria a un encàrrec representatiu concret, amb independència del càrrec o la funció que es desenvolupi en una entitat pública o de la pertinença orgànica o no a aquesta entitat. Un plantejament que obre camí a la possible articulació d'una representació de caràcter tècnic, l'única funció de la qual consistiria a posseir la representació de l'Administració en els òrgans de negociació corresponents. Aquesta opció la recull l'article 33.3 del TREBEP, que autoritza les administracions a encarregar el desenvolupament de les activitats de negociació col·lectiva a òrgans de naturalesa estrictament tècnica creats per elles mateixes, que tenen la seva representació, amb les instruccions polítiques que corresponguin i sens perjudici de la ratificació dels acords aconseguits pels òrgans de govern i administratius corresponents.

Pel que fa a la part social, l'article 33.1 del TREBEP precisa que estan legítims per ser presents en la mesa general de negociació les organitzacions sindicals més representatives i els sindicats que hagin obtingut el deu per cent o més dels representants en les eleccions per a delegats i juntes de personal, en les unitats compreses en l'àmbit específic de la seva constitució.

Així, doncs, cal d'acreditar la representativitat dins de l'àmbit específic corresponent a la unitat de negociació en la qual es vol actuar. És a dir, en l'àmbit geogràfic i funcional concret sobre el qual s'ha de projectar el resultat de l'activitat dels sindicats, sense que la sola circumstància d'obtenir una audiència electoral en un àmbit més ampli –en la funció pública de l'Estat o d'una comunitat autònoma– determini que es pugui estar present en totes les meses d'un àmbit més estret –en la funció pública d'una comunitat autònoma o d'una entitat local.<sup>32</sup>

---

31. En l'Administració local, la competència per negociar correspon formalment a l'alcalde, que és qui té la representació legal de la corporació, mentre que la competència per aprovar un acord col·lectiu està reservada al ple corporatiu corresponent, tal com aclareix la STSJ, Sala Contenciosa de Castella-la Manxa, Albacete, de 20 de febrer de 2018, rec. 75/2017. En tot cas, no sembla que els òrgans unipersonals de govern o amb responsabilitats de govern tinguin competència per aprovar un acord col·lectiu, tal com es pot veure en la STSJ, Sala Contenciosa de Galícia, de 22 de juny de 2020, rec. 462/2019.

32. STS, Sala Contenciosa, de 30 d'abril de 1993, núm. 1441.

La designació dels components dels diferents bancs de la mesa de negociació correspon als òrgans competents de cadascun dels subjectes legitimats per participar en la negociació. En les deliberacions, aquests representants poden comptar amb l'assistència d'assessors, que hi poden intervenir amb veu, però sense vot, tal com indica l'article 35.3 del TREBEP. Per tant, per designar els membres integrants de la mesa de negociació, les parts gaudeixen d'un marge de llibertat ampli i poden triar qualsevol persona que resulti adequada als seus interessos, de manera que el rebuig d'una de les parts a assistir a les reunions de l'òrgan de negociació per disconformitat amb la presència d'un representant de l'altra part suposa una lesió del deure de negociar i un desistiment voluntari de la negociació. Senzillament, el dret de l'Administració o del sindicat a participar en les reunions de la mesa per mitjà de representants designats a aquest efecte no es pot restringir en funció d'altres condicions.<sup>33</sup>

Convé aclarir que la titularitat del dret de sindicació en la funció pública és del sindicat. Per tant, els representants que hi hagi en la mesa ho són del sindicat, d'acord sempre amb el que estableixin els seus estatuts. En aquest sentit, s'ha afirmat que hi ha una distinció clara entre el sindicat i la secció sindical, i que aquesta darrera no té atribuïda la facultat de negociació.<sup>34</sup>

La composició de la mesa de negociació s'ha d'ajustar als criteris de limitació numèrica i proporcionalitat en la composició de les meses, d'acord amb les previsions següents:

a) L'article 35.4 del TREBEP especifica que les normes de desenvolupament han d'establir la composició numèrica de les meses, sense que cap de les parts no pugui superar el nombre de quinze membres. En qualsevol cas, cadascuna de les parts negociadores té el dret de decidir, respectant el límit esmentat, el nombre concret de vocals de què disposarà, sense necessitat que la composició respongui a un principi de paritat numèrica i sense que s'hi pugui objectar la compareixença amb un nombre inferior al màxim permès, llevat que obeeixi a motius que resultin discriminatoris o lesius per a la llibertat sindical d'alguna de les organitzacions legitimades per negociar.

b) L'article 35.1 del TREBEP adverteix que el dret de totes les organitzacions sindicals legitimades a participar en les meses ha de ser proporcional a la seva representativitat. Amb tot, és veritat que l'article 33.1 del TREBEP assegura la participació de les organitzacions sindicals més representatives sense connexió amb la seva representació real, de manera que sembla que el criteri de proporcionalitat s'ha de combinar amb la garantia de presència en la mesa de negociació dels sindicats més representatius. És a dir, les organitzacions sindicals més representati-

33. STSJ, Sala Contenciosa del País Basc, de 18 de gener de 2017, rec. 956/2016.

34. STSJ, Sala Contenciosa de Castella-la Manxa, Albacete, de 6 de febrer de 2001, rec. 71/2000.

ves tenen dret a estar presents en totes les meses de negociació, amb independència del llinar de representació que assoleixin en l'àmbit concret de negociació, per una simple atribució legal.<sup>35</sup> Per tant, es pot afirmar que l'obtenció d'un deu per cent de representació en l'àmbit corresponent garanteix la participació dels sindicats que l'hagin obtingut en les meses, però no una correlació de forces exactament proporcional al percentatge de representació, ja que les organitzacions sindicals més representatives, per mandat legal, tenen dret a estar presents en la negociació, encara que no hagin assolit aquest percentatge.<sup>36</sup> Tal com diu algun pronunciament: «el criteri de repartiment del nombre de representants en la mesa negociadora ha de ser el de la representativitat del sindicat en l'àmbit de la negociació, la qual cosa, a més, té el límit d'haver de garantir com a mínim un lloc al sindicat més representatiu a escala estatal o autonòmica que no pugui disposar-ne de cap segons el criteri de repartiment proporcional».<sup>37</sup>

c) L'article 35.1 del TREBEP, per tal que les meses quedin vàlidament constituïdes, exigeix que les organitzacions sindicals representin, com a mínim, la majoria absoluta dels membres dels òrgans unitaris en l'àmbit específic corresponent.

Convé ressaltar que les regles relatives a la capacitat negociadora inicial i la legitimació per integrar i constituir l'òrgan de negociació no s'han estès a la tercera categoria de legitimació, que anomenem decisòria. En aquest sentit, cal subratllar que la introducció de criteris de representativitat majoritària i de proporcionalitat en la composició de la mesa de negociació no comporta la utilització de la regla de majoria per subscriure el pacte o l'acord corresponent, cosa que manté sense alteració l'antiga doctrina que valida la facultat de la representació pública per arribar a un pacte o un acord amb el sindicat que el vulgui acceptar, sense que això atempti contra la llibertat sindical dels altres.<sup>38</sup>

De fet, alguna decisió relativa a l'acceptació d'un acord amb una central sindical minoritària, amb l'oposició de les altres, ens diu: «el fet que l'acord s'hagi aconseguit amb un sol sindicat no resta eficàcia a l'acord assolit des del moment que el sindicat signant, per la seva representativitat, estava legitimat per negociar i l'Administració el va reconèixer com a interlocutor vàlid i després d'haver desenvolupat un procés de negociació legal, cosa que li permetia d'aprovar l'acord encara que els altres sindicats [...] es neguessin a signar-lo, però aquesta oposició no resta vàlida a un procediment completament legal (art. 33.1 de l'EBEP, en relació amb

---

35. STS, Sala Contenciosa, de 8 de juliol de 1992, rec. 462/1990; de 19 d'abril de 2007, rec. 2498/2003, i de 26 de novembre de 2014, rec. 3514/2013

36. STSJ, Sala Contenciosa de les Illes Canàries, Las Palmas de Gran Canaria, de 20 de juliol de 2010, rec. 409/2009.

37. STSJ, Sala Contenciosa de la Comunitat Valenciana, de 14 de maig de 2013, rec. 430/2011.

38. STS, Sala Contenciosa, de 25 de maig de 1993, rec. 1514/1990, i de 17 d'octubre de 2003, rec. 730/2000. En la mateixa direcció, la STSJ, Sala Contenciosa de Madrid, de 26 de gener de 2006, rec. 2294/2002.



l'art. 6 de la Llei orgànica 11/85, de 2 d'agost), finalment aprovat per l'Administració, d'acord amb el que exigeix l'art. 38.3 de l'EBEP».<sup>39</sup>

Aquesta hipòtesi sembla força discutible si es té en compte el paper que indubtablement hi ha de tenir la regla de la majoria des d'una perspectiva democràtica. De fet, la formulació d'un acord obtingut amb un sindicat minoritari en la mesa de negociació s'ha d'assimilar a la recuperació de la unilateralitat en la determinació de les condicions de treball del personal funcionari, atès que, a la pràctica, l'única voluntat manifestada és la de l'Administració mateixa.<sup>40</sup> Al meu parer, els acords adoptats en la mesa de negociació han de reunir, com a mínim, el vot favorable de la majoria dels representants sindicals presents a la reunió de la mesa de negociació que s'hi ha de pronunciar, sense comptar les absències i les abstencions, i això vol dir que aquest acord no ha estat objectat per la majoria dels representants sindicals del personal funcionari.

Una altra qüestió diferent seria la de traslladar-hi el règim d'adopció d'acords de la comissió negociadora d'un conveni col·lectiu, en una operació de pura equivalència i assimilació que no té cap base legal. En el dret d'ocupació pública no hi ha cap regla semblant a la de l'article 89.3 del TRET que imposi el vot favorable de la majoria de cadascuna de les representacions per tal que la mesa adopti acords, i en la nostra doctrina judicial tampoc no hi ha cap pronunciament clar sobre el sistema de còmput del vot majoritari fonamentat en percentatges representatius, cosa que sí que succeeix en la jurisprudència social (SOLANS SASTRE, 2003: 285-291).

Per tant, el règim d'adopció d'acords en una mesa de negociació s'ha d'ajustar estrictament a un criteri democràtic: perquè es pugui aprovar un pacte o un acord col·lectiu en una mesa de negociació calen més vots a favor que en contra de cadascuna de les representacions. És a dir, es necessita una majoria simple dels vocals del banc social.

Una altra qüestió diferent, òbviament, és que les meses de negociació mateixes puguin fixar regles de funcionament i organització interna que determinin el règim de majories per a la presa d'acords i la ponderació del vot dels representants de cadascuna de les organitzacions sindicals, cosa que sembla que algun pronunciament accepta.<sup>41</sup>

---

39. STSJ, Sala Contenciosa de la Comunitat Valenciana, de 13 de març de 2020, rec. 208/2020.

40. STSJ, Sala Contenciosa de la Comunitat Valenciana, de 2 de maig de 2003, rec. 33/2001, i de Madrid, de 27 de juny de 2008, rec. 2876/2003.

41. STSJ, Sala Contenciosa de les Illes Balears, de 18 de gener de 2017, rec. 247/2017.

# III. El procediment de negociació

## 1. Inici

Els pactes i els acords que preveu l'article 38 del TREBEP resulten ser els concertats en la mesa corresponent, d'acord amb una sèrie de requisits procedimentals i formals que són de compliment obligat. És precisament el compliment d'aquests requisits el que permet que els pactes i els acords col·lectius aconseguixin la validesa i l'eficàcia jurídiques particulars que se'ls atribueix.

Convé tenir en compte que aquest procediment s'ha d'ajustar a una sèrie de principis, com ara els d'obligatorietat, bona fe negocial, publicitat i transparència, que preveu l'article 33.1 del TREBEP, principis l'incompliment dels quals pot provocar la invalidesa de tot el procés convencional. Especialment, l'article 34.7 del TREBEP recorda que les parts tenen l'obligació de negociar sota el principi de la bona fe i de proporcionar-se mútuament la informació relativa a la negociació que els calgui.

En tot cas, cal advertir que la negociació dels pactes i els acords col·lectius és un procediment únic i singular d'elaboració de normes per determinar les condicions de treball del personal funcionari que no té res a veure amb el procediment previst per elaborar reglaments i disposicions administratives que estableix el títol VI de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPAC), o per a les ordenances i reglaments locals de l'article 49 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local (d'ara endavant, LRBRL).<sup>42</sup>

---

42. STSJ, Sala Contenciosa d'Extremadura, de 18 de març de 2003, rec. 1103/1999.

## 2. L'obertura de la negociació i el compliment de l'obligació de negociar

Cal no confondre la constitució de la mesa de negociació amb l'inici del procés de negociació per obtenir un acord col·lectiu. L'article 34 del TREBEP és clar. Les administracions tenen l'obligació de constituir les meses amb les organitzacions que hi estan legitimades.<sup>43</sup> De la mateixa manera, l'article 35.2 del TREBEP preveu que les variacions en la representativitat sindical, pel que fa a la modificació de la composició de les meses, han de ser acreditades per les organitzacions sindicals interessades amb el certificat corresponent de l'oficina pública de registre competent, cada dos anys, a partir de la data inicial de constitució de les meses esmentades. Això pressuposa que, un cop constituïda, a la mesa de negociació corresponent se li garanteix una estabilitat relativa en la seva integració de, com a mínim, dos anys.

Això és així perquè, a la pràctica, la mesa aborda la regulació de les condicions de treball del personal funcionari a través de pactes i acords col·lectius que podríem anomenar «estructurals», però també s'ha d'ocupar d'abordar determinats actes generals, com ara els que deriven de les modificacions dels instruments d'ordenació de personal o els que tendeixen a fixar calendaris laborals, horaris, torns de vacances i mobilitats, matèries que en l'àmbit laboral no són objecte de negociació, sinó simplement d'informació o de consulta.

En tot cas, no es pot obviar que l'obligació d'intentar una negociació col·lectiva correspon primàriament a l'Administració, ja que l'intent de negociació amb els sindicats constitueix un deure legal que s'ha d'assegurar constituint i convocant la mesa de negociació pertinent.<sup>44</sup> Encara més, el procediment de negociació comporta la constitució formal de la mesa i la seva convocatòria vàlida a fi i efecte d'acceptar la negociació que cal fer.<sup>45</sup> Això implica la citació formal de tots els sindicats amb legitimació per negociar, sense que es pugui eludir la crida de les organitzacions amb capacitat per integrar l'òrgan de negociació, atès que això els impediria d'exercir el seu dret a participar en el procés convencional.<sup>46</sup>

A la pràctica, l'estabilitat que es predica de la mesa deriva d'un procés de negociació relativament continu, l'objecte fonamental del qual és la modificació de les condicions de treball, cosa que dona lloc a pactes o acords esporàdics amb un contingut reduït a un acte, una mesura o un instrument de personal. Per això, cal entendre l'article 34.6 del TREBEP sobretot com un precepte que regula una situació peculiar, que consisteix a obrir un procediment institucionalitzat de negociació per obtenir un pacte o un acord col·lectiu que pretengui regular les condicions de treball del personal d'una entitat pública determinada, amb les

43. STSJ, Sala Contenciosa de Castella-la Manxa, Albacete, de 27 de novembre de 2017, rec. 96/2016.

virtuts pròpies d'una norma jurídica de caràcter intern. Aquest procés sembla que és el que s'ha d'obrir en la data que, de comú acord, fixin l'Administració i la majoria de la representació sindical. Si no hi ha acord, el procés s'ha d'iniciar en el termini màxim d'un mes des que la majoria d'una de les parts legitimades el promogui, llevat que hi hagi causes legals o pactades que ho impedeixin. D'això es pot deduir que la previsió de l'article 34.6 del TREBEP sobre l'obertura d'un procés de negociació per obtenir un acord «estructural» no es pot traduir en una dispensa de la negociació amb caràcter previ a l'aprovació d'un acte o una disposició de naturalesa singular.<sup>47</sup>

Ordinàriament, són els òrgans de l'Administració els que han de convocar la mesa de negociació d'acord amb la majoria de la representació sindical, una majoria que s'ha de connectar amb la que preveu l'article 35.1 del TREBEP per constituir la mesa, és a dir, la que proporciona l'assentiment de les organitzacions que representin, com a mínim, la majoria absoluta dels membres dels òrgans unitaris de representació en l'àmbit de què es tracti. Com ja hem dit, si no hi ha acord amb aquesta representació, l'Administració està obligada a atendre en el termini màxim d'un mes la sol·licitud d'obertura de la negociació que li presenti la majoria de la part social, una petició que s'ha de formalitzar per escrit i que es considera un tràmit de compliment obligat per tal que l'Administració quedi absolutament vinculada pel deure de negociar.<sup>48</sup>

Encara que el TREBEP no hi diu res, l'acord d'inici de la negociació, i especialment la sol·licitud de la part social per emprendre negociacions, ha de contenir una sèrie d'especificacions que semblen lògiques, com és ara la legitimació que tenen els promotors de la negociació, el possible àmbit del pacte o l'acord i les matèries o punts que es pretén tractar-hi.

En tot cas, l'obligació de negociar es dona «llevat que hi hagi causes legals o pactades que ho impedeixin», tal com s'assenyala l'article 34.7 del TREBEP. Per tant, hi ha un seguit de circumstàncies que impedeixen l'inici del procediment de negociació i exoneren d'aquest deure la part receptora de la comunicació de la sol·licitud d'obertura del procés convencional corresponent –normalment, l'Administració–, causes com ara les següents:

- a) Les que es basin en la manca de legitimació de la part social que tracta d'iniciar el procés de negociació o en l'absència de la majoria necessària per fer-ho.<sup>49</sup>
- b) Les relatives a l'objecte de negociació, per incomplir les condicions d'àmbit, competència o possibilitat de tractar la matèria.<sup>50</sup>

47. STS, Sala Contenciosa d'Astúries, de 13 de setembre de 2018, rec. 958/2017.

48. STSJ, Sala Contenciosa del País Basc, de 8 de setembre de 2016, rec. 62/2015.

49. STSJ, Sala Contenciosa de Castella-la Manxa, Albacete, de 30 de juny de 2015, rec. 139/2012.

50. STSJ, Sala Contenciosa de Galícia, de 31 de maig de 2017, rec. 312/2016.

c) Les pactades que puguin arribar a impedir un possible resultat de la negociació que impliqui la revisió d'un pacte o un acord que conserva la seva vigència per a l'àmbit específic de negociació que actua com a referència.

### 3. L'obligació de negociar de bona fe

Tal com exposa l'article 38.1 del TREBEP, en el si de les meses de negociació les parts «poden concertar pactes i acords». D'aquesta afirmació es dedueix que el deure de negociar en la funció pública és una obligació de procediment, però no és una exigència de resultat, i no genera el dret d'obtenir la satisfacció de les pretensions o reivindicacions d'una de les parts; per hipòtesi, la sindical o funcionarial.<sup>51</sup> Senzillament, una cosa és el caràcter estrictament obligatori de la negociació i una altra de ben diferent és el deure d'arribar a un acord que sigui fruit de la negociació.<sup>52</sup>

En tot cas, el compliment de l'obligació de negociar de bona fe el tractament de determinades matèries es constitueix en un requisit essencial per regular-les. És a dir, la determinació de les condicions de treball del personal funcionari d'un àmbit determinat exigeix que prèviament s'hagi fet un esforç seriós per convenir, independentment que s'hi arribi a un resultat o no. En conseqüència, és procedent la nul·litat de l'acte o la disposició en l'elaboració del qual s'ha omès el requisit de negociació, requisit formal que es considera de caràcter essencial per a la formació correcta de la voluntat de l'òrgan autor de l'acte o la norma en qüestió. En tot cas, el dictat unilateral d'un acte o d'una norma sobre una matèria que ha de ser objecte de negociació queda subjecte a un condicionament doble: que la negociació no hagi derivat en cap acord, o bé que no s'hagi obtingut de l'òrgan de govern l'aprovació expressa i formal de l'acord obtingut en la mesa, pressuposant sempre que hi ha hagut una negociació real que s'ha intentat de bona fe.<sup>53</sup>

Així, doncs, es pot constatar una reserva de negociació des de la llei per a la determinació de les matèries que han de ser objecte d'un procediment convencional. En la mateixa mesura, hi ha una limitació a la possibilitat d'ordenar aquestes matèries per la via d'un reglament unilateral, possibilitat que queda limitada al fet que no s'arribi a un acord en la mesa de negociació, o bé que l'acord assolit no obtingui la ratificació expressa i formal de l'òrgan de govern. No obstant això, si s'arriba a un acord en l'àmbit corresponent i és ratificat per l'òrgan de govern pertinent, mancarà el pressupòsit perquè aquest mateix òrgan, al marge de l'acord col·lectiu

51. STS, Sala Contenciosa, de 13 d'octubre de 2010, rec. 3043/2007; de 17 d'octubre de 2014, rec. 3452/2013, i de 12 d'abril de 2019, rec. 2811/2016.

52. STSJ, Sala Contenciosa de la Comunitat Valenciana, de 2 de maig de 2003, rec. 333/2001.

53. STS, Sala Contenciosa, de 10 de novembre de 1994, rec. 56/1992.

o contradient-lo obertament, pugui exercir la seva potestat reglamentària, el requisit de la qual resulta ser sempre l'intent de negociació i la manca d'acord o ratificació.<sup>54</sup>

Amb tot això, no es posa en qüestió que la competència per decidir sobre les normes reguladores de les condicions de treball del personal funcionari s'atribueixi sempre als poders públics, la qual cosa no obsta perquè, en la seva elaboració, aquests s'hagin de sotmetre a un procediment legal fonamentat en l'obligació de negociar de bona fe.<sup>55</sup>

El deure de negociar de bona fe obliga a fer un esforç seriós per convenir. Aquesta obligació qualifica el procés negociador de tal manera que la seva manca comporta que el procediment convencional sigui considerat com un simple simulacre, i això, a la pràctica, suposa un incompliment equivalent en els seus efectes jurídics a l'absència de tota negociació, una omissió que pressuposa la nul·litat de la disposició així dictada.

Com ja hem dit, l'article 33.1 del TREBEP indica que la negociació col·lectiva de les condicions de treball del personal funcionari estarà subjecta als principis d'obligatorietat, bona fe negociadora, publicitat i transparència. En el mateix sentit, l'article 34.7 del TREBEP recorda que les parts estan obligades a negociar sota el principi de la bona fe i a proporcionar-se mútuament la informació relativa a la negociació que els calgui.

De fet, l'especificació de l'article 34.7 del TREBEP fa pensar que el deure d'informació en el procés de negociació gaudeix d'una autonomia respecte al principi de bona fe, i, per tant, s'hauria d'associar més aviat al principi de transparència, de manera que la negociació no només ha de ser de bona fe, sinó que, a més, ha d'estar informada correctament, i aquesta càrrega només se satisfà proporcionant a la part social en temps i forma –és a dir, d'una manera adequada– tota la informació necessària i rellevant perquè pugui formar la seva posició i defensar els interessos que representa.<sup>56</sup>

Amb tot, sembla que el principi de transparència va una mica més enllà, i la seva connexió amb el de bona fe és detectat per algun pronunciament relatiu a la necessitat d'evitar qualsevol ocultació o distorsió dels temes que cal tractar en l'actuació de les parts negociadores.<sup>57</sup>

La normativa aplicable al procediment convencional no estableix ni imposa cap format determinat o el compliment de tràmits concrets per dur a terme la negociació corresponent quan sigui necessària, i tampoc no fixa cap període determinat per desenvolupar-la, ni cap requisit específic sobre la forma precisa d'acreditar-ne

---

54. STS, Sala Contenciosa, de 16 de novembre de 1995, rec. 3770/1989.

55. STS, Sala Contenciosa, de 18 d'octubre de 1995, rec. 7860/1991.

56. STS, Sala Contenciosa, de 23 de maig de 2011, rec. 6344/2009; de 23 d'abril de 2014, rec. 1252/2013, i de 13 de febrer de 2018, rec. 2215/1015.

57. STS, Sala Contenciosa, de 23 de maig de 2011, rec. 6344/2009.

els resultats.<sup>58</sup> El que sí que cal és que la negociació sigui prèvia a l'adopció de l'acte o la disposició administrativa per tal que pugui ser considerada real i efectiva, ja que qualsevol altra cosa suposaria avançar el resultat de la negociació mateixa.<sup>59</sup>

En tot cas, és obligatori negociar de bona fe, cosa que es projecta sobre l'activitat de les parts en el procediment convencional, activitat que es pot tractar des d'una perspectiva positiva i negativa.

Des d'una perspectiva positiva, una negociació de bona fe implica els comportaments següents:

a) El manteniment de reunions continuades i estructurades que es perllonguen al llarg d'un temps determinat i asseguruen un veritable procés convencional, la qual cosa va més enllà d'una simple convocatòria de caràcter puntual que tan sols vol acreditar el compliment formal del deure de negociar.<sup>60</sup>

b) L'existència d'un debat contradictori en condicions d'igualtat que superi el pla merament informatiu. Aquest debat queda materialitzat en un procediment negociador amb unes fases o uns tràmits més o menys definits, com són els de proposta, deliberació i, si escau, de formulació d'acords o desacords totals o parcials, que són indicatius d'un intercanvi real de posicions.<sup>61</sup>

c) L'acreditació d'una voluntat negociadora autèntica procliu a la conclusió d'un acord, i això suposa que cal fer tots els esforços possibles per convenir, exposant, escoltant i debatent les propostes i els arguments de cada part sense traves injustificades, transigint-hi amb concessions mútues, valorant-les i donant-los resposta, justificant, si escau, el motiu pel qual es rebutgen o no es tracten les qüestions plantejades d'una manera raonada i ajustada a la realitat.<sup>62</sup>

Des d'una perspectiva negativa, l'existència d'una activitat negociadora duta a terme de bona fe es considera incompatible amb les conductes següents:

a) La de negar, obstaculitzar o desvirtuar el procés de negociació donant-li una urgència i una celeritat inusuals, sense que hi hagi temps material per parlar d'un procés transaccional veritable i autèntic, limitant o impeding que s'abordin les qüestions que cal tractar amb plenitud d'arguments, plantejant propostes que es consideren innegociables o úniques, rebutjant les presentades per l'altra part sense

---

58. STSJ, Sala Contenciosa d'Andalusia, Granada, de 14 d'abril de 2014, rec. 108/2014; de Madrid, de 29 d'abril de 2016, rec. 90/2016; de Castella i Lleó, Burgos, de 14 de novembre de 2016, rec. 68/2016; de Múrcia, de 30 de novembre de 2017, rec. 118/2017, i de Galícia, de 8 de juny de 2018, rec. 129/2017.

59. SJCA, núm. 7, de Barcelona de 8 d'abril de 2015, rec. 303/2014.

60. STSJ, Sala Contenciosa de les Illes Balears de 13 de juny de 2003, rec. 700/2000; de Castella-la Manxa, de 9 de febrer de 2016, rec. 421/2013, i d'Andalusia, Sevilla, de 12 de febrer de 2020, rec. 605/2019.

61. STS, Sala Contenciosa, de 27 d'octubre de 2014, rec. 3452/2013. STSJ; Sala Contenciosa del País Basc, de 30 de setembre de 2004, rec. 480/2002; de Galícia, de 21 de març de 2012, rec. 621/2009; de la Comunitat Valenciana, de 4 de març de 2013, rec. 703/2010; de Galícia, de 9 de juliol de 2014, rec. 364/2011, i d'Andalusia, Màlaga, de 29 de març de 2019, rec. 1806/2018.

62. STSJ, Sala Contenciosa de Madrid, de 19 d'octubre de 2010, rec. 646/2008, i de Galícia, de 7 de març de 2017, rec. 385/2016.

justificació i sense oferir-hi alternatives, de manera que el procés conclouï amb una manca absoluta d'acord, és a dir, en definitiva, sense procurar una mínima aproximació a les posicions de l'altra part, simulant que es vol acordar, quan no hi ha cap disposició a fer un esforç raonable perquè la negociació avanci cap un punt de trobada efectiu que permeti subscriure'n un resultat final.<sup>63</sup>

b) La de mantenir posicions clarament negatives per al procés convencional, propenses a convertir la negociació en un simple tràmit buit de contingut i a desestabilitzar el comportament de l'altre banc, amb una manera d'actuar obstinada i amb l'única intenció de provocar l'abandonament anticipat de la negociació per l'altra part.<sup>64</sup>

c) La d'exercir sobre l'altra part actes d'intimidació, violència o coacció sobre les persones o les coses (CABEZA PEREIRO, 1995: 331-348; ROQUETA BUJ, 2016: 7-8; POQUET CATALÀ, 2016: 6-8; GÁRATE CASTRO, 2019: 140-141).

Convé posar l'accent en la importància que té l'obligació de negociar de bona fe en l'exercici del dret de negociació derivat de la llibertat sindical del personal funcionari. Ja hem indicat que, bàsicament, el dret del sindicat a la negociació en la funció pública li atribueix una facultat de participar en un procediment de negociació que ha de tendir a determinar les condicions de treball, però que no inclou l'obligació d'obtenir-ne un resultat. En principi, el deure de negociar no suposa que s'hi hagi d'arribar a cap acord, tant en l'àmbit públic com en el privat. Però, a diferència del que succeeix en les relacions laborals, la manca d'acord en la funció pública no implica que hi hagi una manca de regulació. És a dir, l'acord no constitueix un requisit previ i imprescindible perquè l'òrgan de govern o administratiu pugui adoptar decisions sobre les matèries sotmeses a negociació. Senzillament, en el sistema estatutari, la inexistència d'acord derivat de la negociació obre el camí a la recuperació de la potestat ordenadora de l'Administració i a la regulació unilateral de les condicions de treball del personal funcionari.

Per això no es pot banalitzar el deure de negociar de bona fe per arribar a un acord. Es negocia perquè la llei imposa l'obligació recíproca de tractar, deure que les parts no poden ignorar.<sup>65</sup> Del compliment adequat d'aquesta obligació depèn l'efectivitat del dret de negociació del sindicat en el sistema de l'estatut del personal funcionari. El dret de negociació en el camp de la funció pública té una configuració pròpia i diferent de la que té en l'àmbit laboral. La negociació en la funció pública és alguna cosa més que l'acord final a què, si escau, pugui conduir i més, també, que una via purament artificial per poder passar directament a la fase de-

63. STSJ, Sala Contenciosa de Castella-la Manxa de 14 de juliol de 2015, rec. 490/2012; de la Comunitat Valenciana, de 17 de maig de 2019, rec. 927/2016, i de les Illes Canàries, Las Palmas de Gran Canaria, de 15 de gener de 2019, rec. 191/2018.

64. STS, Sala Contenciosa, de 30 d'octubre de 2019, rec. 95/2019.

65. A diferència del que diu la STS, Sala Contenciosa, de 9 de juny de 2008, rec. 55/2006.



cisòria de l'òrgan de govern o administratiu, i consisteix bàsicament en l'actuació negociadora de bona fe mateixa.<sup>66</sup>

Per això, és altament preocupant la interpretació del compliment del deure de bona fe que sembla que va instal·lant-se progressivament en la nostra jurisprudència contenciosa. En aquest sentit, es poden destacar un seguit de pronunciaments judicials en què es considera satisfeta l'obligació de tractar per part de l'Administració quan les organitzacions sindicals han estat convocades formalment a la mesa, se'ls ha facilitat la proposta objecte de discussió, han pogut assistir a una reunió amb els representants de l'Administració i plantejar les qüestions que han considerat oportunes, i han disposat d'un termini temporal, ni que sigui mínim, per estudiar els aspectes que poden ser objecte de tracte convencional.<sup>67</sup> Encara més, algun pronunciament subratlla que la legislació vigent pel que fa a la negociació únicament exigeix la convocatòria als representants sindicals, però en el cas de no presentar-se al lloc, el dia i l'hora indicats per fer el procés convencional, s'entendria que s'ha intentat i s'ha celebrat, sense afegir-hi cap requisit.<sup>68</sup>

Evidentment, aquesta línia reforça la posició de les administracions que desenvolupen veritables simulacres de la negociació, en els quals es fan palesos vicis com ara la resistència a facilitar la informació necessària per a la negociació, la manca d'implicació en el debat contradictori, la inexistència d'un intercanvi real d'ofertes i contraofertes, la presentació i la pretesa acceptació d'una proposta única que es manté inalterable al llarg del procés convencional o, simplement, la manca material de temps per facilitar una negociació efectiva i un estudi responsable dels temes per tractar, cosa que s'acredita en la convocatòria d'un acte únic que impregna el procés d'una pressa i una celeritat que impedeixen l'acostament de posicions.<sup>69</sup>

Tot això és indicatiu de l'absència d'una veritable voluntat negociadora en la part pública, cosa que hauria de donar lloc a la nul·litat de la mesura adoptada a través d'un procediment en què no hi ha hagut una negociació de bona fe i, per tant, no s'ha complert el deure de negociar.

A l'altre extrem, cal rebutjar determinades conductes de la part social que són indicatives de la manca d'una voluntat real i efectiva d'arribar a un acord. Aquesta situació es fa patent quan els representants de les organitzacions sindicals no es presenten a la reunió a la qual han estat degudament convocats i per a la qual han

---

66. STS, Sala Contenciosa, del Tribunal Superior de Justícia de Castella-la Manxa, de 14 de febrer de 2005, rec. 109/2001.

67. STSJ, Sala Contenciosa de La Rioja, de 13 de setembre de 2012, rec. 104/2012; d'Extremadura, de 27 de novembre de 2014, rec. 746/2013; d'Astúries, de 4 de maig de 2016, rec. 146/2015, i del País Basc, de 30 de gener de 2019, rec. 485/2017.

68. STJ, Sala Contenciosa de Catalunya, de 21 de gener de 2019, rec. 344/2016, i de 18 de novembre de 2019, rec. 560/2014.

69. Una conducta típica respecte d'això es pot extreure de la descripció de circumstàncies en què es desenvolupa la negociació acreditades en les STSJ, Sala Contenciosa de La Rioja, de 18 de juny de 2012, rec. 342/2011; de Castella-la Manxa, de 14 de juliol de 2015, rec. 490/2012, i de 20 de març de 2017, rec. 250/2015, i de la Comunitat Valenciana, de 14 de març de 2014, rec. 39/2012.

rebut la documentació pertinent; quan es vol triar el moment de la negociació, es rebutja el règim de sessions i el calendari prèviament pactat, i no es compareix a una reunió prevista de manera expressa al·legant que no ha estat formalment convocada; quan la continuïtat del procés de negociació es condiciona a l'acceptació d'una proposta; quan no s'hi plantegen propostes alternatives que permetin que la negociació progressi; o quan es produeix un allunyament voluntari del procés convencional, o s'abandona la mesa amb la voluntat de no reintegrar-s'hi, encara que sigui únicament per expressar la disconformitat amb la marxa d'unes negociacions en què l'Administració ha actuat de bona fe i ha intentat acostar-se a les propostes plantejades pels representants del personal.<sup>70</sup>

Sembla que s'hi imposa una darrera conclusió. El dret a la negociació del personal funcionari és un dret fràgil que depèn d'un procediment convencional en què les parts han d'actuar d'acord amb el principi de bona fe, fent un esforç raonable perquè la negociació es mantingui fins arribar a un pacte o un acord col·lectiu. De la manera com entenguin l'Administració i el sindicat aquesta obligació de convenir, depèn l'ordenació de les relacions col·lectives en el sector públic i, en definitiva, per què no dir-ho?, la transformació del dret a la negociació en un simple dret de participació o d'oposició sense cap resultat real.

---

70. STS, Sala Contenciosa, de 20 de desembre de 2002, rec. 7829/1999; de 19 de maig de 2003, rec. 7289/1999; de 23 de maig de 2011, rec. 6334/2009, i de 12 d'abril de 2019, rec. 2811/2016. STSJ, Sala Contenciosa de les Illes Balears, de 17 de juliol de 2001, rec. 1071/1997; d'Aragó, d'11 d'abril de 2007, rec. 313/2004, de 23 de juny de 2008, rec. 197/2006, i de 26 d'octubre de 2009, rec. 341/2009; de Castella i Lleó, Valladolid, de 10 de febrer de 2015, rec. 159/2014, i de la Comunitat Valenciana, de 28 d'abril de 2020, rec. 173/2018.

## IV. El resultat del procés de negociació

### 1. Pactes i acords com a resultat de la negociació

L'article 38.1 del TREBEP preveu que, en el si de les meses de negociació corresponents, els representants de les administracions públiques poden concertar amb la representació de les organitzacions sindicals pactes i acords per a la determinació de les condicions de treball del personal funcionari.

Per tant, en principi, el resultat d'un procediment de negociació que finalitza amb èxit és un pacte o un acord col·lectiu. D'acord amb l'article 38.2 del TREBEP, els pactes s'han de subscriure sobre matèries que es corresponguin estrictament amb la competència de l'òrgan administratiu que el subscriu i s'han d'aplicar directament al personal de l'àmbit corresponent. Segons el que disposa l'article 38.3 del TREBEP, els acords han de versar sobre matèries competència dels òrgans de govern de les administracions públiques. Però la seva validesa i eficàcia està condicionada a l'aprovació expressa i formal per part d'aquests òrgans de govern. Si els acords ratificats tracten sobre matèries sotmeses a reserva de llei que, en conseqüència, només poden ser determinades definitivament pels òrgans parlamentaris, el seu contingut no té eficàcia directa. No obstant això, en aquest supòsit, l'òrgan de govern respectiu que tingui la iniciativa legislativa ha de procedir a l'elaboració, l'aprovació i la remissió a l'òrgan parlamentari del projecte de llei corresponent, de conformitat amb el contingut de l'acord i en el termini que s'hagi acordat.

L'article 38.7 del TREBEP preveu que, en el cas que no s'arribi a un acord en la negociació, una vegada esgotats, si escau, els procediments de solució extrajudicial de conflictes, correspon als òrgans de govern de les administracions públiques establir les condicions de treball del personal funcionari, amb les excepcions que preveuen els apartats 11, 12 i 13 del mateix article 38.

En conseqüència, el procediment de negociació pot acabar d'una manera normal, a través d'un pacte amb eficàcia directa o mitjançant una proposta d'acord

pendent de ratificació pel corresponent òrgan de govern que li pot atorgar validesa i eficàcia jurídica. Però també pot finalitzar d'una manera anormal si no s'arriba a un pacte o a un possible acord en la mesa de negociació.

De la mateixa manera, és difícil traçar la fina línia que distingeix els pactes dels acords. La pauta que fa servir la legislació sembla que remet al criteri de competència. Els pactes versen sobre matèries que es corresponguin estrictament amb l'àmbit competencial de l'òrgan administratiu que el subscriu. Els acords versen sobre matèries competència dels òrgans de govern de les administracions públiques. Si això és així, realment, l'àmbit material estricte dels pactes és molt reduït. Cal recordar que en el nostre sistema, tal com indica l'article 55.3 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic (LRJSP), un ministre és un membre-òrgan individual del Govern i és un òrgan superior d'un departament de l'Administració de l'Estat, de manera que té funcions de direcció política i funcions executives de caràcter administratiu. Mentre que un alcalde dirigeix el govern i l'Administració municipals, d'acord amb el que estableix l'article 21.1.a) de la LRRL.

És per això que, al meu parer, cal matisar la divisió entre pactes i acords amb un element material. Els pactes han de versar fonamentalment sobre les disposicions de tercer grau i els actes generals que poden arribar a produir, en la seva condició d'òrgans superiors o directors de les administracions corresponents, els diferents titulars dels òrgans de govern o administratius respectius dins les seves funcions executives de caràcter tècnic i d'aplicació (MELERO ALONSO, 2005: 203-205). Els acords, en canvi, són una expressió convencional de la potestat reglamentària, ordenadora o planificadora, que correspon als membres dels òrgans de govern i als governs de les diferents administracions dins les seves funcions de direcció política.

Amb tot, es pot reconèixer que el criteri plantejat d'aquesta manera no és del tot clar i pot provocar algun dubte en els diferents operadors jurídics. En aquest sentit, no serà sobrer subratllar el terme «estricte» amb què es delimita la competència de l'òrgan administratiu que ha de subscriure un pacte col·lectiu. Per tant, en cas de dubte, caldria partir de la base que el que s'obté en un procés convencional és per naturalesa un acord col·lectiu que requereix una declaració de l'òrgan de govern.

De tota manera, per definir la naturalesa del producte final que s'obté en un procediment de negociació, sembla més segur afegir als elements competencials i materials els de caràcter estructural. Si l'objecte de què es tracta és una matèria que entra en l'àmbit competencial d'un òrgan col·legiat en què es poden arribar a contraposar diferents punts de vista de naturalesa política, sembla que el principi democràtic exigeix que la transacció feta en una mesa de negociació sigui ratificada per aquest òrgan de govern i, en conseqüència, l'objecte resultant de la negociació es defineixi com un acord col·lectiu. En aquesta línia, convé no oblidar que el sentit del vot de qui és o forma part d'un òrgan de govern no pot quedar vinculat

per cap pacte o acord en funció de la seva indubtable naturalesa representativa de caràcter directe o indirecte.<sup>71</sup>

Per exemplificar-ho, podríem dir que el camp dels pactes és el de les disposicions administratives subordinades a la llei i al reglament, el de les circulars, les instruccions i les ordres de serveis, el dels anomenats actes generals i el dels instruments de gestió del personal; mentre que el dels acords és el camp dels reglaments i dels instruments d'ordenació del personal. En tot cas, convé no confondre l'expressió del poder de direcció i d'execució administrativa amb el poder regulador i ordinador de la relació d'ocupació. El primer és el territori del pacte; el segon, el de l'acord.

## 2. L'acord obtingut en la mesa de negociació

Com ja hem dit, el pacte que s'obté en el si d'una mesa de negociació és una disposició administrativa o un acte executiu general que s'aplica directament al personal de l'àmbit corresponent.

L'acord que s'assoleix en una mesa de negociació i que ha de ser ratificat per l'òrgan de govern és una simple proposta.<sup>72</sup> Aquesta proposta ordinàriament determina el contingut d'una norma jurídica per regular les condicions de treball del personal funcionari. Tot això, sens perjudici que, en determinades matèries, l'acord de la mesa de negociació hagi de ser considerat el fonament d'un acte administratiu general, tal com succeeix, per exemple, en l'elaboració de les relacions de llocs de treball i els plans d'ordenació de recursos humans.

En el dret públic, la proposta és un pronunciament especial mitjançant el qual una autoritat administrativa o un subjecte privat o de forma concordada una autoritat administrativa i un subjecte privat, o més d'un, valent-se d'un poder d'iniciativa conferit per satisfer un interès general, expressen un desig jurídic al qual la llei atribueix un cert valor vinculant. L'element essencial d'aquesta definició és, sens dubte, el poder d'iniciativa, el poder de proposar, el poder de formular el contingut d'una norma o un acte. El criteri distintiu de la noció que es vol expressar radica en la competència. Només qui té el poder d'iniciativa pot formular una proposta sobre una matèria determinada. No obstant això, el grau i la forma de la iniciativa reconeguda poden variar substancialment. Hi ha drets de proposta que equivalen pràcticament i substancialment a drets de decisió; hi ha iniciatives que es dirigeixen directament a fer emanar una disposició o un acte administratiu, de manera que la disposició o l'acte es produeixen amb un contingut concret; de la mateixa

---

71. STS, Sala Contenciosa, de 14 d'octubre de 2009, rec. 1262/2006.

72. STS, Sala Contenciosa, de 17 de juny de 1991, núm. 416.

manera que hi ha iniciatives lliures o iniciatives que exigeixen com a condició o pressupòsit que hi hagi una invitació a proposar. Però, en el capítol dels actes jurídics, la proposta és sempre una manifestació de desig i no una manifestació de voluntat que generi directament conseqüències jurídiques sobre els drets i els deures dels interessats (BRACCI, 1961: 25-28).

Per tant, l'acord obtingut en la mesa de negociació és una proposta, un projecte, un acte preparatori o, si es vol, un preacord, salvant sempre les distàncies amb el tipus laboral corresponent, però no té efectes i no pot ser considerat, per si mateix, una norma o un acte jurídic amb eficàcia directa.

L'acord de mesa de negociació com a tal és el contingut d'una disposició o acte de caràcter complex. És cert que l'acord obtingut en una mesa no adquireix validesa i eficàcia jurídiques fins que no és ratificat per l'òrgan de govern de manera expressa i formal. No obstant això, no es pot dir que l'acord adoptat per la mesa s'hagi de considerar com a jurídicament inexistent. Té una individualitat que li permet produir uns efectes determinats, com és ara l'obligació de ser presentat a l'òrgan de govern per a la seva aprovació i el de definir el contingut material de la disposició o l'acte que ha de ser ratificat. Amb tot, convé aclarir que la decisió de la mesa és una manifestació que tendeix a la consecució d'uns efectes jurídics que només s'assoleixen amb l'aprovació expressa i formal de l'òrgan de govern. Des d'aquesta perspectiva, l'acord és una disposició o un acte únic i complex. Alhora, és un producte transaccional d'un òrgan de negociació i un acte normatiu, o, si es vol, ordenador, de l'estatut del personal funcionari mateix.

El fet essencial d'aquest tipus particular de norma jurídica, que no s'hauria d'assimilar al reglament clàssic, tot i que, sens dubte, ha de ser considerada primàriament un producte específic de l'exercici de la potestat reglamentària, és que la base sobre la qual s'edifica el seu contingut és convencional. La funció de l'acord que s'obté en la mesa de negociació no és la d'un simple acte preparatori i formal que es produeix en el si d'un procediment que tendeix a l'emanació d'una disposició general. La seva finalitat és definir el contingut d'una relació bilateral entre les parts de la negociació que es perfeccionarà i guanyarà efectes jurídics amb l'acte de ratificació. És a dir, a diferència del reglament clàssic, la voluntat que es manifesta finalment en l'acord no és únicament la de l'Administració, sinó també la de la part social. Per tant, com correspon als instruments convencionals i els és propi, l'acord obtingut en l'òrgan de negociació suposa una vinculació per a totes dues parts, i això vol dir que, un cop ratificat, llevat dels supòsits d'inaplicació per raons d'interès públic que preveu la legislació vigent, se n'ha de garantir el compliment, la interpretació i l'aplicació sempre sobre la base de la relació obligacional contraeta entre les parts.

Encara més, l'acord obtingut en la mesa de negociació defineix el contingut de la norma o l'acte en qüestió. La seva finalitat essencial, per tant, és determinar la regulació substancial de les condicions de treball del personal funcionari públic.

Per tant, l'acord és el pressupòsit bàsic i essencial de la voluntat declarada en la norma o l'acte convingut. Dit d'una altra manera, la seva principal funció és determinar el contingut de la norma o l'acte que finalment l'òrgan de govern adopta com a propi per mitjà de l'aprovació o la ratificació corresponents. Per aquest motiu, encara que l'òrgan de govern manté la competència per dotar o no dotar de validesa i eficàcia jurídiques la proposta d'acord que resulta de la iniciativa de la mesa de negociació, no té la capacitat necessària per modificar-ne o alterar-ne unilateralment el contingut definit per les parts en la unitat de negociació.<sup>73</sup>

La manifestació de l'òrgan de govern és independent i separada de la voluntat creadora del contingut de l'acord transaccional articulat en una mesa de negociació. Per tant, en la seva decisió, l'òrgan de govern només pot utilitzar la fórmula d'aprovar o no aprovar la proposta que la mesa de negociació presenta. Però el que no pot fer l'òrgan de govern és alterar, modificar o aprovar parcialment el contingut de l'acord que se li ha presentat per ser ratificat.<sup>74</sup> Tal com hem dit, entendre-ho d'una altra manera significa deixar en mans dels òrgans de govern tot el sistema de relacions col·lectives i fer de la negociació una mena de decorat que permet guardar les formes participatives.<sup>75</sup>

### 3. La manca d'acord de la mesa de negociació

L'article 38.7 del TREBEP disposa que, si no s'arriba a un acord en la negociació o en la renegociació, i després d'exhaurir, si escau, els procediments de solució extrajudicial de conflictes, correspon als òrgans de govern de les administracions públiques establir les condicions de treball del personal funcionari, amb les excepcions que preveuen els apartats 11 (pròrroga), 12 (vigència) i 13 (successió d'instruments convencionals) del mateix article 38.

La norma esmentada més amunt planteja un seguit d'interrogants que són difícils de dilucidar i que podem ordenar de la manera següent:

a) No ens diu res sobre la forma i la manera de constatar la impossibilitat d'assolir un acord en una negociació, és a dir, sobre la producció del que tècnicament es coneix com a «*impasse*», «estancament» o «bloqueig», per referir-se a aquella situació de punt mort en el procés de negociació a què poden arribar les parts després d'una fase de debat i d'intercanvi de propostes sense aconseguir l'aproximació necessària. També cal tenir en compte que hi ha determinades circumstàncies que es poden arribar a assimilar al bloqueig de la negociació i, per tant, a la

73. STSJ, Sala Contenciosa de Múrcia, de 29 de juny de 2009, rec. 625/2008.

74. STSJ, Sala Contenciosa del País Basc, de 26 de juliol de 2004, rec. 3189/2002.

75. STSJ, Sala Contenciosa de Castella i Lleó, de 5 de febrer de 2020, rec. 31/2020.

impossibilitat d'assolir un pacte o un acord, situacions que, acreditades convenientment, haurien de deixar obert legítimament el camí de la resolució unilateral per part de l'òrgan de govern o administratiu.

b) La recuperació per part de l'Administració de la capacitat per regular les condicions de treball del personal funcionari sembla subordinar-se a la legislació vigent, si escau, dels procediments de solució extrajudicial de conflictes, i, per tant, el recurs a la instància constituïda per aquests mitjans seria un requisit o una condició de la recuperació de la competència de determinació unilateral. En qualsevol cas, la introducció de l'expressió «si s'escau» incorpora un element d'incertesa sobre la necessitat de recórrer a aquests mitjans de composició si no s'obté una transacció en la negociació o en la renegociació.

c) En principi, el final del paràgraf del precepte comentat introdueix en el sistema de funció pública la pròrroga, la ultraactivitat i la successió d'instruments convencionals, i això fa pressuposar que aquestes institucions s'oposarien a la recuperació de la unilateralitat per part de l'Administració per determinar les condicions de treball previstes en un àmbit determinat, atesa la continuïtat natural de l'instrument convingut que s'ha intentat revisar, que no seria succeït per un altre fins que s'aconseguís un nou pacte o acord, de tal manera que, en aquests casos, la facultat de regulació unilateral atribuïda als òrgans de govern de les administracions corresponents s'eliminaria.

### **3.1. El bloqueig de la negociació**

Com ja hem dit, l'obligació de negociar de bona fe i amb la voluntat d'arribar a un acord és una obligació d'activitat, però no és una obligació de resultat. Encara més, es negocia només perquè les parts volen, en la mesura que volen i durant el temps que volen.<sup>76</sup> No hi ha cap condicionament llevat del compliment adequat dels deures d'informació i de l'adopció de les conductes que provenen del principi de bona fe.

No hi ha, per tant, l'obligació de mantenir el procés de negociació de manera permanent fins a aconseguir un acord. El procés convencional es pot tancar, i s'ha de tancar, en un termini raonable de temps quan és infructuós i es constata que cap de les parts no està disposada a acceptar les propostes de l'altra o a fer noves propostes.<sup>77</sup>

En aquest mateix sentit, la legislació vigent no imposa l'obligació de formalitzar el bloqueig de la negociació i constatar les divergències existents en un acte formal

---

76. STS, Sala Contenciosa, de 9 de juny de 2008, rec. 55/2005.

77. STS, Sala Contenciosa, de 25 de juliol de 2002, rec. 2510/1997.



que vagi acompanyat de la formulació de l'acta de desacord corresponent o de la constatació que hi ha hagut negociació sense acord.<sup>78</sup>

El que sí que cal, si hi ha un anunci d'abandonament de la negociació per la impossibilitat de continuar-la en determinades condicions, és que se'n faci una exposició amb prou arguments i de la qual es pugui concloure que s'ha arribat a una situació real i efectiva d'estancament que, al parer de la part pública que l'invoca, permeti donar per complert el deure de negociar, i en conseqüència, justifiqui que s'ha resolt passar a decidir les controvèrsies existents sobre les condicions de treball del personal funcionari d'una manera unilateral.<sup>79</sup>

Igualment, l'existència d'un procés real de negociació es pot arribar a qüestionar per l'acreditació d'una sèrie de circumstàncies que, a la pràctica, són equiparables a la inexistència de condicions que permetin dur a terme un procés de negociació viable o a la manca d'acord obtingut en la mesa de negociació.

Aquestes situacions es poden enunciar de la manera següent:

a) La no compareixença de les organitzacions sindicals en l'òrgan de negociació després de la seva vàlida convocatòria en temps i forma.<sup>80</sup>

b) La compareixença formal per tal de manifestar únicament i exclusivament la negativa de les representacions sindicals a negociar.<sup>81</sup>

c) L'abandonament d'un nombre important de membres del banc social de la mesa amb la voluntat de no reintegrar-s'hi, la qual cosa suposa una renúncia tàcita a negociar.<sup>82</sup>

d) El rebuig del «preacord» aconseguit en la mesa de negociació per part d'una reunió del personal funcionari, que permet constatar la impossibilitat d'obtenir una convenció satisfactòria per a les parts.<sup>83</sup>

### **3.2. El bloqueig de la negociació i el recurs als mitjans de solució**

L'article 38.7 del TREBEP adverteix que, en el cas que la negociació no conclougi en acord, i un cop esgotat, si escau, el recurs als procediments de solució extrajudicial de conflictes, són els òrgans de govern de les administracions públiques corresponents els que han d'establir les condicions de treball del personal funcionari. De fet, la literalitat de la norma pressuposa que la manca d'acord en la negociació implica el recurs als mitjans de solució «si s'escau».

És una expressió críptica que introdueix el debat sobre el caràcter obligatori o potestatiu de l'ús dels mitjans de solució com a pas previ a la recuperació de la unilateralitat per part de l'Administració si les negociacions entre les parts fracassen.

Al meu entendre, l'expressió «si s'escau» del precepte esmentat s'ha de relacionar amb l'article 45.1 del TREBEP, el qual assenyala que, per conèixer i resoldre

83. STSJ, Sala Contenciosa de Catalunya, de 9 de juliol de 2013, rec. 234/2012.

els conflictes derivats de la negociació, les administracions públiques i les organitzacions sindicals «poden acordar la creació, la configuració i el desenvolupament de sistemes de solució extrajudicial de conflictes».

En una primera aproximació, la lectura integrada dels articles 38.7 i 45.1 del TREBEP ha fet que la jurisprudència contenciosa conclogui que el recurs als mitjans de solució, en el supòsit que no s'hi hagi acordat prèviament d'establir-los i utilitzar-los, és de naturalesa voluntària, tal com es pot deduir de l'expressió «poden acordar» que fa servir l'article 45.1 del TREBEP.<sup>84</sup>

En un segon moment s'ha afirmat que el caràcter potestatiu del recurs als sistemes de solució desapareix quan aquests sistemes existeixen i s'hi poden emprar, de manera que l'expressió «si s'escau» no vol dir que l'ús del procediment de solució sigui potestatiu per una de les parts. El que és potestatiu és l'existència mateixa dels mitjans de solució, és a dir, pot haver-n'hi o no, però si n'hi ha, cal exhaurir-los abans que l'òrgan de govern o administratiu recuperi la unilateralitat.<sup>85</sup>

Finalment, altres pronunciaments més recents precisen que el recurs als mitjans de solució exigeix que les parts legitimades per fer-ho hagin creat, desenvolupat i determinat aquests sistemes, i que els reconeguin de manera expressa per al futur i n'assenyalin els límits, els requisits i els procediments que cal fer servir. És a dir, requereixen una intenció prèvia d'establiment i configuració. En conseqüència, el simple desig d'una de les parts de tractar el conflicte suscitat en la negociació a través dels mitjans de solució no produeix cap efecte vinculant sobre l'altra si no s'ha articulat prèviament un sistema de composició. No obstant això, si el sistema ha estat creat i les parts s'hi han adherit lliurement, la seva utilització esdevé obligatòria abans de la recuperació de la unilateralitat per part de l'Administració corresponent.<sup>86</sup>

Òbviament, en la interrelació de preceptes plantejats també té lloc una interpretació més literal que s'ha utilitzat en algun pronunciament menor. En aquesta decisió s'afirma que el procediment de solució de conflictes és sempre obligatori abans que es prengui una decisió unilateral, encara que aquesta opinió va precedida de la cautela que significa l'ús de l'expressió «si s'escau», referència que s'entén a l'empara de l'article 45.3 del TREBEP, per al qual la mediació tan sols és obligatòria en la mesura que ho demani una de les parts, entenent que les propostes que ofereixi el mediador no tenen caràcter vinculant i poden ser lliurement acceptades o rebutjades per l'Administració.<sup>87</sup>

---

84. STSJ, Sala Contenciosa de Madrid, de 5 de maig de 2011, rec. 389/2010.

85. STSJ, Sala Contenciosa del País Basc, de 3 de maig de 2011, rec. 203/2009.

86. STSJ, Sala Contenciosa de Catalunya, de 25 de setembre de 2014, rec. 50/2014.

87. SJCA núm. 2 de Las Palmas de Gran Canaria, de 6 de març de 2019, rec. 224/2018.

### 3.3. El fracàs de la negociació i la vigència de l'acord anterior

La forma ordinària i natural d'extinció d'un acord col·lectiu és l'acabament del període de vigència establert per les parts que l'han convingut i, si escau, la substitució per un altre d'obtingut en l'àmbit corresponent. De fet, l'article 38.13 del TREBEP preveu l'anomenat principi de modernitat en la successió en el temps de les normes convingudes i el seu efecte propi: la derogació de l'acord precedent i la substitució pel nou, excepte en les matèries que s'hagi pactat mantenir de manera expressa.

És obligatori que en els pactes i els acords les parts n'indiquin l'àmbit temporal, així com la forma, el termini de preavís i les condicions de denúncia, tal com assenyala l'article 38.4 del TREBEP. No obstant això, l'arribada del termini final de vigència previst d'un instrument col·lectiu sovint no determina l'extinció de l'eficàcia de la norma convinguda. La legislació aplicable exigeix que la fi de la vigència temporal d'un pacte o un acord vagi precedida d'un acte de denúncia expressa d'una de les parts que l'ha negociat, de manera que el que aquesta declaració no es produeixi provoca la pròrroga automàtica de l'acte col·lectiu existent, llevat que les clàusules incloguin un acord en contra sobre aquest particular, tal com estableix expressament l'article 38.11 del TREBEP.

Si aquest pacte no existeix, la denúncia de l'acord en el moment que les parts havien previst sense possibilitat de pròrroga comporta l'extinció clara de la seva vigència i provoca l'aparició de l'obligació de negociar de bona fe un nou instrument convencional, amb la voluntat d'arribar-hi a un acord.

Això sempre és així, llevat que el pacte o l'acord entrin en ultraactivitat. L'article 38.12 del TREBEP determina que la vigència dels continguts dels pactes i els acords, un cop conclosa la seva durada temporal, s'ha de produir en els termes que els mateixos pactes o acords hagin establert. Per tant, el pacte o l'acord poden contenir una clàusula que prevegi la pervivència temporal del seu contingut un cop conclosa la durada pactada i la de les seves possibles pròrrogues. En aquestes circumstàncies, la vigència del contingut normatiu de l'acord anterior es manté fins que no es dugui a terme un nou procés negociador que conclougui en forma de nou acord o de disposició unilateral.<sup>88</sup> Però, si el pacte o l'acord no inclouen aquesta clàusula expressament, en el dret de la funció pública no hi ha una ultraactivitat automàtica equiparable a la laboral. En conseqüència, la manca de previsió de l'extensió d'efectes en el cos del pacte o l'acord implica que deixen de tenir eficàcia jurídica un cop conclou la seva vigència ordinària o prorrogada, sense que es

88. STSJ, Sala Contenciosa de Madrid, de 14 de maig i 4 de desembre de 2012, rec. 579/2008 i 701/2012, i de la Comunitat Valenciana, de 20 de juliol de 2012, rec. 243/2009.

pugui acudir per analogia a l'article 86.3 del TRET.<sup>89</sup> Senzillament, el TREBEP no preveu una ultraactivitat reflexa, cosa que sí que fa el TRET.

Dit això, podem afirmar que el compliment del termini establert i la denúncia expressa del pacte o l'acord per una de les parts impedeix que els seus efectes es perllonguin a través de la pròrroga corresponent i reactiva l'obligació de negociar. Aquest nou procediment pot acabar sense acord, amb la qual cosa, en presència d'una clàusula d'ultraactivitat en l'acord que s'ha tractat de substituir, se suscita el dubte de si s'hi pot recórrer o no a la determinació unilateral de les condicions de treball que han estat objecte del procés convencional corresponent. En definitiva, es tracta d'esbrinar si la inclusió d'un pacte d'ultraactivitat en un acord impedeix o no la recuperació de la competència de l'Administració per establir unilateralment les condicions de treball del personal funcionari.

De fet, l'article 38.7 del TREBEP sembla militar en contra d'aquesta possibilitat, quan assenyala expressament que, en cas que la negociació no conclogui en acord, l'òrgan de govern corresponent és qui ha d'establir les condicions de treball del personal funcionari, amb les excepcions que preveuen els apartats 11, 12 i 13 del mateix precepte.

Respecte d'això, es pot entendre sense dificultat que, en el període complet de la pròrroga, es produiran sempre els efectes propis de la vigència de l'instrument col·lectiu corresponent, amb independència que hi hagi o no l'obligació de negociar en funció de la denúncia expressa d'una de les parts, i que es mantingui la vigència de l'instrument corresponent fins al darrer dia de l'any en què expira el termini de pròrroga. Comporta més dificultats admetre que en la fase d'ultraactivitat pactada no es pot substituir la regulació convencional per una disposició unilateral donada després de complir l'obligació de negociar i de constatar la impossibilitat d'arribar a un acord. De la mateixa manera, sembla que la previsió de la successió convencional establerta com a mecanisme extintiu dels efectes d'un pacte o un acord, que conté de manera implícita la idea de la substitució per un altre pacte o acord, es podria oposar al seu possible reemplaçament, no per un instrument convingut, sinó per una resolució unilateral.

Si admetem que les institucions de la pròrroga, la ultraactivitat o la successió convencional són obstacles objectius per a la regulació unilateral de les condicions de treball per part dels òrgans de govern o administratius, la veritat és que acabàrem per posar en dubte la facultat que el mateix text legal confereix a l'Administració per regular-les en cas que la negociació fracassi. De fet, al capdavant estarem condicionant la possibilitat d'exercir un seguit de potestats públiques que es

---

89. STS, Sala Contenciosa, de 24 de gener de 2012, rec. 36/2010. STSJ, de Castella i Lleó, Valladolid, de 3 de març de 2011, rec. 501/2010; de la Comunitat Valenciana, de 20 de juliol de 2012, rec. 243/2009, i de Catalunya, d'1 de febrer de 2017, rec. 156/2016, i de 25 de setembre de 2017, rec. 196/2016.

consideren irrenunciables i degudes per part de l'Administració en funció de l'interès públic present.

En tot cas, la pròrroga d'un acord vigent es pot interrompre respectant-ne la vigència anual amb la simple presentació d'un acte formal de denúncia que obliga a seguir el procediment convencional corresponent i permet que, en cas de desacord, l'Administració pugui fer servir les seves facultats de regulació unilateral de les condicions de treball, de manera que no sembla que es tracti d'un obstacle seriós a l'exercici de les potestats públiques.<sup>90</sup>

La ultraactivitat pactada no es pot oposar a la recuperació de les facultats unilaterals de l'Administració en el moment que, un cop complerta l'obligació de negociar i acreditada la impossibilitat de convenir, s'hagin d'establir les condicions de treball del personal funcionari, ja que la determinació unilateral d'aquestes condicions, precedida d'un esforç seriós per convenir, desencadena un efecte assimilable a la pèrdua de la vigència de l'acord anterior.<sup>91</sup>

De la mateixa manera, no sembla que la successió de pactes i acords pugui obstaculitzar l'exercici de les facultats unilaterals de l'Administració, després d'un procés de negociació durant un període de temps en què s'ha produït un debat real mitjançant l'intercanvi d'opinions i propostes per mirar d'arribar a un acord que no s'ha pogut obtenir. Pretendre que qualsevol canvi de regulació en una matèria convinguda estigui subjecte a l'obtenció d'una nova transacció és tant com avalar la possibilitat de congelar processos de negociació futurs que, d'acord amb la regulació legal, poden culminar sense acord i amb l'exercici de les facultats unilaterals de l'Administració.<sup>92</sup>

Precisament, la determinació de les condicions de treball del personal funcionari per part l'òrgan de govern o administratiu a través d'una regulació pròpia produeix l'efecte final de substitució de l'acte o la norma convinguda, sense que es pugui afirmar que qualsevol canvi en la regulació d'una matèria estigui subjecte en aquest sentit a les clàusules d'ultraactivitat del pacte o l'acord mateixos, o al mecanisme de successió convencional que preveu la legislació vigent, la qual cosa, a la pràctica, equivaldria a concloure que el respecte a l'obligació de negociar s'eleva a una obligació d'acordar, de manera que, sens dubte, es produiria una mutació del procediment particular de negociació propi de l'estatut del personal funcionari públic.<sup>93</sup>

---

90. STSJ, Sala Contenciosa de Madrid, d'1 de febrer de 2013, rec. 986/2012.

91. STSJ, Sala Contenciosa del País Basc, de 14 de maig de 2001, rec. 4909/1998.

92. STSJ, Sala Contenciosa de La Rioja, de 14 de juliol de 2017, rec. 175/2016.

93. STS, Sala Contenciosa, de 10 d'octubre de 1990, RJ/1990/9228. STSJ, Sala Contenciosa de les Illes Balears, de 27 d'abril de 2018, rec. 555/2017.

## **4. L'aprovació de l'acord per l'òrgan de govern**

L'article 38.3 del TREBEP determina que per a la validesa i eficàcia dels acords concertats en una mesa de negociació és necessària l'aprovació expressa i formal per part dels òrgans de govern de les administracions públiques. Només quan els òrgans de govern hagin ratificat de manera definitiva aquests acords, el seu contingut serà aplicable directament al personal inclòs en el seu àmbit d'aplicació, sens perjudici que, a efectes formals, sigui necessari modificar o derogar, si escau, la normativa reglamentària corresponent.

El mateix precepte indica que, davant la manca de ratificació d'un acord, cal iniciar la renegociació de les matèries tractades en el termini d'un mes, si així ho sol·licités almenys la majoria d'una de les parts.

Si no s'arriba a un acord en la negociació o en la renegociació, i un cop s'hagin esgotat, si escau, els procediments de solució de conflictes, correspon als òrgans de govern de les administracions públiques establir les condicions de treball del personal funcionari públic, tal com adverteix l'article 38.7 del TREBEP.

Segons els preceptes citats, sembla que hi ha quatre qüestions i que cal plantejar-les de la manera següent:

a) La naturalesa de l'acte d'aprovació, o si es vol de ratificació, de l'acord convingut en l'òrgan de negociació i els seus possibles efectes.

b) La possible vinculació de l'acte d'aprovació per l'acord obtingut en la mesa de negociació.

c) La relació entre l'acord aprovat per l'òrgan de govern i la normativa reglamentària establerta prèviament.

d) L'acte de determinació unilateral de les condicions de treball i el possible condicionament que pot suposar el procés de negociació dut a terme d'una manera correcta.

### **4.1. L'acte d'aprovació de l'acord**

Ja s'ha comentat que l'acord que s'obté en una mesa de negociació és una simple proposta. D'acord amb l'article 38.3 del TREBEP, aquest instrument no té validesa ni eficàcia jurídiques. Per tant, a diferència del que passa amb el pacte, no és aplicable directament al personal que s'hagi pogut incloure en el seu àmbit d'aplicació.

La validesa d'una norma jurídica depèn de la seva elaboració d'acord amb les regles que en regeixen la producció de les normes en un sistema jurídic determinat. Les normes vàlides existeixen i són obligatòries, és a dir, tenen força vinculant. L'eficàcia és la capacitat real de produir efectes jurídics en un àmbit i un temps determinats. Sense validesa i eficàcia jurídiques, una norma no existeix, no pertany

a un sistema jurídic, no és obligatòria i no produeix efectes (BOBBIO, 1958: 36-39; KELSEN, 1989: 31-39).

Per tant, l'acord col·lectiu neix com una norma jurídica o un instrument d'ordenació de l'estatut del personal funcionari quan l'òrgan de govern amb competència per fer-ho, mitjançant l'acte d'aprovació, perfecciona el producte que s'ha obtingut en la mesa en un procediment de negociació i procedeix a publicar-lo.<sup>94</sup>

No obstant això, l'acte és de ratificació del resultat obtingut en la mesa de negociació, tant si és en un sentit positiu o com si és en un sentit negatiu. Per tant, hi ha una relació estreta entre l'acord convingut i l'acte d'aprovació, que es limita a dotar de validesa i eficàcia jurídiques el contingut elaborat per la mesa sobre la base d'un negoci jurídic bilateral que ha de romandre immutable. Amb això es vol dir que l'òrgan de govern pot aprovar o no aprovar el contingut de l'acord adoptat, però no pot alterar-lo o constituir-lo de nou al marge del procés de negociació. L'òrgan de govern ha de decidir si ratifica o no ratifica l'acord en els seus termes propis i estrictes, és a dir, sense cap possibilitat de modificació (CARRERA ORTIZ, 1989: 268-269).

La lògica de l'article 38.3 del TREBEP és clara: l'acord de la mesa de negociació s'ha de sotmetre a l'òrgan de govern per tal que procedeixi a la seva aprovació o no aprovació. Per tant, com a hipòtesi, l'acte de l'òrgan de govern no té en si mateix un valor propi per configurar.<sup>95</sup> Només consisteix a adoptar una decisió de ratificació o no ratificació del contingut global de l'acord obtingut en la mesa de negociació. L'aprovació pressuposa la integració vàlida en el sistema de l'estatut del personal funcionari i la producció dels efectes jurídics corresponents. La no ratificació obre el camí a la renegociació i, en darrera instància, a la possible determinació unilateral de les condicions de treball.

Però l'opció per a l'òrgan de govern sembla clara: aprovar o no aprovar; ratificar o no ratificar.<sup>96</sup>

Sigui com sigui, la conseqüència darrera de no respectar o d'alterar el contingut del que s'ha pactat en la mesa de negociació, encara que es tracti d'una discrepància puntual que pugui està fonamentada en raons de legalitat o en criteris tècnics, s'ha d'equiparar a la manca de negociació del tema objecte de discussió. Una altra qüestió diferent és que no es produeixi l'acte de ratificació, que, com ja hem dit, és un requisit inexcusable per a l'aprovació de l'acord assolit en la mesa de negociació. El que no és admissible, com sembla que insinua alguna jurisprudència, és que la diferència mínima entre l'acord assolit i la norma aprovada per

---

94. STSJ, Sala Contenciosa de Madrid, de 4 de maig de 2012, rec. 971/2010.

95. STSJ, Sala Contenciosa del País Basc, de 26 de juliol de 2004, rec. 3189/2002.

96. STSJ, Sala Contenciosa del País Basc, de 26 de juliol de 2004, rec. 3189/2002.

l'òrgan de govern corresponent sigui una qüestió accessòria que, pel que sembla, no altera substancialment el que s'ha negociat.<sup>97</sup>

La modificació del que s'ha acordat en una mesa de negociació altera de manera substancial el procediment particular que preveu la legislació d'ocupació pública, segons la qual qualsevol canvi o modificació entorn d'una matèria pactada ha de ser objecte de negociació o de renegociació. El sistema funciona sobre l'acoblament correcte de dos mòduls perfectament diferenciats. El procediment de negociació dota de contingut l'acord col·lectiu; l'acte de ratificació li proporciona validesa i eficàcia. Lògicament, no hi ha l'obligació d'arribar a cap acord en el curs del procés convencional, però quan s'hi arriba, l'òrgan de govern no pot disposar del contingut del negociat de manera unilateral i reduir el procés de negociació a un decorat formal, atès que això posaria en qüestió el principi de bona fe i d'observança del que s'ha pactat.<sup>98</sup> L'Administració està obligada a respectar i garantir els acords assolits i a elevar-los a l'òrgan de govern per a l'aprovació expressa i formal, com a requisit necessari per a la seva validesa i eficàcia. Precisament, la validesa i l'eficàcia que es predica dels acords només poden ser reals si se'ls reconeix la capacitat de vincular l'òrgan de govern que els aprova de manera expressa i formal.<sup>99</sup> Així, doncs, aquest òrgan no té competència per rectificar o esmenar, encara que sigui puntualment, l'acord assolit. Encara més, cal partir de la premissa que si l'acord pactat no es ratifica, cal iniciar la renegociació de les matèries tractades en el termini d'un mes, si ho sol·licita, com a mínim, la majoria d'una de les parts, tal com indica l'article 38.3 del TREBEP. Si el procés de renegociació no prospera, l'òrgan de govern recupera la capacitat per determinar les condicions de treball corresponents, com diu expressament l'article 38.7 del TREBEP. Aquesta determinació és una expressió de les potestats reglamentàries i d'organització de l'òrgan de govern mateix, una determinació que s'incorpora a l'ordenament per la seva pròpia voluntat, amb el valor i l'eficàcia d'una norma reglamentària o d'un instrument d'ordenació del personal dictat unilateralment.

Per tant, sembla un error conceptual greu afirmar que allò que s'ha negociat en una mesa de negociació és un preacord que s'obté al marge que ulteriorment l'òrgan de govern el desaprovi o modifiqui, de manera que la negociació té un caràcter «preformatiu» que tendeix a predisposar la voluntat de l'òrgan de govern en la regulació d'una matèria determinada, ja que la validesa i l'eficàcia de l'acord requereix l'aprovació expressa i formal de l'òrgan corresponent, en exercici de la seva potestat reglamentària. Un plantejament que atorga valor a la decisió de l'òrgan de govern per si mateixa i a l'instrument triat per incorporar l'acord col·lectiu, la qual

---

97. STS, Sala Contenciosa, de 7 d'octubre de 2014, rec. 1650/2013 i de 8 de juliol de 2015, rec. 1452/2014.

98. STSJ, Sala Contenciosa de Castella-la Manxa, de 9 de juny de 2015, rec. 507/2013, de 19 de gener de 2017, rec. 320/2013, i de 14 de desembre de 2017, rec. 10/2017, i de Castella i Lleó, de 5 de febrer de 2020, rec. 31/2019.

99. STS, Sala Contenciosa, de 16 de novembre de 1995, rec. 3770/1989.



cosa acaba enfrontant l'exercici de la potestat reglamentària amb el procediment de negociació col·lectiva.

La solució a aquesta contradicció no pot ser altra que afirmar amb contundència la manca del caràcter revisor de l'acte de ratificació per raons de legalitat i, si escau, tècniques o d'oportunitat, atès que l'efecte esmentat no està expressament inclòs en l'ordenament jurídic vigent, que no permet la modificació unilateral de l'acord per part de l'òrgan de govern corresponent, sinó només la seva desaprovació, i això, si escau, comporta l'obertura del procediment de renegociació; cal concloure, doncs, que s'ha de relativitzar l'abast del possible control exercit a través de l'acte d'aprovació de l'acord que ens sembla concebut com un moment de consolidació i no d'innovació.<sup>100</sup>

En qualsevol cas, l'acte de ratificació ha de ser exprés i formal. Senzillament, no n'hi ha prou, amb una aprovació implícita del contingut per l'òrgan de govern, ni es pot defensar, tal com es pot extraure fàcilment del tenor literal de l'article 38.3 del TREBEP.<sup>101</sup>

Així, doncs, hi ha una obligació expressa de l'òrgan que ha constituït la mesa de negociació i n'ha designat els components de la part pública que n'han tingut la representació de sotmetre l'acord assolit en la mesa de negociació a l'òrgan de govern amb competència per a l'aprovació definitiva complint amb tots els requisits necessaris. Aquest és un aspecte clau de la qüestió, com que la validesa i l'eficàcia de l'acord depenen de l'aprovació d'aquest òrgan, i si aquest no aprova l'acord pactat amb els representants de l'Administració, depèn també de la decisió negativa de l'òrgan de govern que se'n puguin deduir les conseqüències corresponents relatives a l'obertura d'un procés de renegociació, és forçós concloure que la legislació vigent contempla el pronunciament exprés de l'òrgan de govern en un sentit o altre. Per tant, la conclusió legalment estimada del procés de negociació quan s'arriba a un acord és que sigui sotmès a l'òrgan de govern en un termini prudencial. Així, doncs, es pot concloure que la manca de presentació a l'òrgan de govern per procedir al tràmit d'aprovació oportú, si observem les prescripcions legals, pot acabar sent una conducta que suposi una vulneració del dret de llibertat sindical en el vessant de negociació col·lectiva, ja que no permet la consolidació d'un acord col·lectiu i impedeix l'exercici del dret basat en la inactivitat de l'Administració mateixa. Tal com ha dit algun pronunciament, la projecció del dret fonamental concernit és essencialment procedimental, de manera que s'han de fer valer els diferents passos del procediment en el qual es concreta legalment. Això vol dir que cal que es doni la negociació oportuna i també suposa que, quan la llei ha previst un

---

100. STS, Sala Contenciosa, de 7 d'octubre de 2014, rec. 1650/2013.

101. STS, Sala Contenciosa, de 7 d'octubre de 2014, rec. 1650/2013, i de 8 de juliol de 2015, rec. 1452/2014.

determinat recorregut per a la producció d'un acord, aquest s'ha de completar i permetre que s'hi produeixin els efectes corresponents.<sup>102</sup>

#### **4.2. La vinculació de l'acte d'aprovació per l'acord de la mesa de negociació**

Respecte a la possible vinculació de l'acte d'aprovació de l'acord obtingut en la mesa de negociació, cal dir, simplement, que no existeix. En aquest sentit, comparteixo la tesi que manté que la ratificació o no de l'acord pot obeir a raons de legalitat i d'oportunitat lliurement apreciades per l'òrgan de govern (ROQUETA BUJ, 2013: 77-78).

És a dir, la resolució de l'òrgan de govern sobre la possible validesa i eficàcia de l'acord és un «acte decisor» essencialment discrecional, de naturalesa positiva o negativa.<sup>103</sup> El grau de discrecional de què disposa l'òrgan esmentat només està condicionat per l'exigència d'un procediment de negociació de bona fe i per la natural interdicció de l'arbitrarietat en l'actuació dels poders públics que es deriva de l'article 9.3 de la CE (ROJAS RIVERO, 2009: 150-151).

En tot cas, si l'acord s'ha negociat seguint les directrius i les instruccions donades per l'òrgan de govern, quan n'hi hagi i es puguin acreditar com a jurídicament vinculants, és evident que el marge de discrecional possible per adoptar la decisió de l'òrgan de govern es redueix, s'ha d'interpretar amb cautela i segons un criteri restrictiu. Però convé recordar que aquestes instruccions les preveu l'article 33 del TREBEP per a la direcció de les negociacions protagonitzades exclusivament per òrgans creats de manera expressa als efectes de naturalesa tècnica. Encara més, aquestes instruccions es defineixen com les «polítiques corresponents», de manera que el seu grau de vinculació jurídica sembla que és molt relatiu.

Amb tot, en el cas que hi hagi aquestes instruccions i que se'n provi la capacitat de vincular l'activitat negociadora de l'òrgan tècnic corresponent de representació de la part pública en el procés de negociació, el que ha de succeir és que l'òrgan de govern en el procés de ratificació o no de l'acord està obligat a justificar, d'una manera expressa i clara, per què decideix apartar-se d'un acord col·lectiu que sembla representar la seva voluntat, manifestada prèviament a través dels representants; això pot ser fàcil de justificar quan s'hi puguin al·legar motius de legalitat o un canvi de circumstàncies que acreditin la necessitat de tenir en compte altres interessos públics no considerats en l'inici del procediment convencional.<sup>104</sup>

---

102. STS, Sala Contenciosa, de 22 de juny de 2015, rec. 2536/2014.

103. STS, Sala Contenciosa, de 16 de novembre de 1994, rec. 2342/1993.

104. STS, Sala Contenciosa, de 7 d'octubre de 2014, rec. 1650/2013.

### 4.3. La relació entre l'acord col·lectiu i el reglament

L'article 38.3 del TREBEP assenyala que els acords que hagin estat ratificats pels òrgans de govern són aplicables directament al personal inclòs en el seu àmbit d'aplicació, sens perjudici que, a efectes formals, sigui necessari modificar o derogar, si escau, la normativa reglamentària corresponent.

La redacció d'aquest precepte és poc clara i pot induir a error. L'acord de la mesa de negociació és vàlid i eficaç quan ha obtingut l'aprovació expressa i formal de l'òrgan de govern. Però, segons el paràgraf esmentat, aquest acord pot exigir la inserció en un text reglamentari, és a dir, modificar-lo o derogar-lo, o sigui, la pèrdua de la validesa i l'eficàcia del reglament, la qual cosa, en principi, sembla oposada a la producció d'efectes de l'acord corresponent, amb el benentès que l'acord produeix efectes per si mateix, amb independència dels efectes integratius que pugui tenir sobre el reglament corresponent. En definitiva, una construcció veritablement artificialosa i excessivament complexa, amb capacitat per induir tot un seguit de problemes jurídics.

Al meu entendre, l'acord és un exercici de la potestat reglamentària d'un òrgan de govern caracteritzat per haver estat elaborat a través d'un procediment específic de negociació. Però l'acord, com a norma jurídica de l'estatut del personal funcionari, té la validesa i l'eficàcia corresponents després de l'acte d'aprovació, amb la producció d'efectes sobre l'ordenament jurídic corresponent, i això suposa atribuir-li la capacitat de generar l'efecte derogatori sobre un reglament anterior o sobre un text inserit en un reglament anterior, més enllà que els procediments d'elaboració que hagin pogut tenir l'acord col·lectiu i el reglament unilateral siguin diferents, i sempre que totes dues normes procedeixin del mateix òrgan de govern. Aquest efecte s'ha de produir en el moment que l'acord entra en vigor, lògicament, després de la publicació. L'efecte derogatori produeix sempre la pèrdua de vigència del reglament, és a dir, de la producció d'efectes jurídics, sense necessitat que hi hagi un acte de derogació exprés, ja que la cessació de la vigència és l'essència de l'efecte derogatori, amb independència que l'acord contingui un acte de derogació expressa o no, atès que el nostre dret coneix perfectament el mecanisme de la derogació tàcita o implícita que preveu amb caràcter general l'article 2 del Codi civil, quan hi ha un nova regulació integral de la matèria o quan una norma posterior és incompatible amb l'anterior. Una altra qüestió diferent és que, per evitar equívocs, es procedeixi a derogar de manera expressa el text reglamentari anterior que resulti substituït o que sigui incompatible amb les clàusules del nou acord col·lectiu. Per a aquesta operació, però, no és necessària una habilitació legislativa especial, ja que es pot emparar perfectament en el principi de seguretat jurídica.

Aquesta tesi ha estat ratificada per la nostra jurisprudència, la qual recorda que l'acord aprovat per l'òrgan de govern amb contingut normatiu deroga els reglaments d'un rang igual o inferior que s'hi oposin, de manera que es considera que la pre-

visió de l'article 38.3 del TREBEP sobre el fet que, a efectes formals, es requereix la modificació o la derogació de les normes reglamentàries és redundant per innecessària.<sup>105</sup>

Més problemàtica és l'operació d'incorporació dels acords assolits a un reglament anterior la vigència del qual es manté, qüestió que pressuposa la supervivència de la norma reglamentària i, per tant, la prolongació de la vigència de les parts del text normatiu que no s'han vist alterades pel resultat del procés convencional, en el qual no s'ha procedit a una regulació íntegra de la matèria. En aquest cas, sembla que s'hauria de produir la derogació per incompatibilitat, per la qual l'efecte derogatori de l'acord col·lectiu s'estén sempre a tot allò que en el reglament anterior resulti incompatible amb la nova regulació, sense necessitat d'haver de modificar la norma reglamentària, encara que això pressuposi una activitat interpretativa mínima, consistent a fixar quina norma de les que conté el reglament queda sense efecte, tenint en compte sempre que, quan dues normes són incompatibles, s'hi ha d'aplicar sempre la més recent (DÍEZ-PICAZO, 1990: 331).

En qualsevol cas, l'acord obtingut en la mesa de negociació ha de ser aprovat de manera expressa i formal per l'òrgan de govern. Sense aquesta aprovació no es produeix el tipus normatiu que coneixem com a acord col·lectiu. Encara més, la manca d'aprovació expressa i formal de l'acord és una font d'equívocs que haurien de ser evitats. El més freqüent deriva de la translació de l'acord obtingut en una mesa de negociació a una norma reglamentària sense la individualització corresponent del tipus normatiu mitjançant l'aprovació expressa i formal per l'òrgan de govern. En aquest cas, convé recordar que, perquè l'acord assolit en la mesa pugui adquirir la força d'obligar, cal que hi hagi un pronunciament exprés de l'òrgan de govern; si no n'hi ha, queda impedita la consolidació formal de l'acord col·lectiu com un instrument típic. Lògicament, la inexistència d'aquest acte de ratificació i d'una petició de renegociació, en la confiança que el contingut de l'acord es traslladarà al cos del reglament en qüestió, deixa l'Administració amb les mans lliures per alterar o modificar el que s'ha pactat en la mesa de negociació corresponent, perquè el que s'exerceix en aquesta modificació és la potestat reglamentària nua i simple de l'òrgan de govern de l'Administració pública respectiva.<sup>106</sup>

Una altra qüestió diferent seria que, en l'aprovació del text normatiu corresponent que adopta la forma d'una norma reglamentària i que pressuposa la transposició d'un acord, hi aparegui, sorprenentment, en el text definitiu que acaba sent publicat una regulació que no ha estat objecte de tracte convencional i que s'hauria d'haver negociat, atès que això produiria una alteració del projecte normatiu que s'ha sotmès a l'òrgan de negociació, cosa que en bona lògica hauria de provocar

---

105. STS, Sala Contenciosa, de 7 d'octubre de 2009, rec. 8472/2005. També en vot particular en la STS, Sala Contenciosa, de 14 d'octubre de 2009, rec. 1262/2006.

106. STS, Sala Contenciosa, de 7 d'octubre de 2014, rec. 1650/2013, i de 8 de juliol de 2015, rec. 1452/2014.

la nul·litat radical de la reforma introduïda, per prescindir absolutament de procediment degut.<sup>107</sup>

El reflex de l'acord sobre un text reglamentari determinat no pressuposa que la norma col·lectiva hagi d'adoptar la concreció formal del reglament i s'hagi de tramitar d'acord amb el procediment general d'elaboració de disposicions generals o de reglaments i ordenances locals.

En aquesta direcció, la relació que l'article 38.3 del TREBEP sembla establir entre l'aprovació de l'acord i la modificació o la derogació del reglament la considerem summament delicada.

Respecte d'això, en la nostra jurisprudència hi ha una línia doctrinal que defensa que l'acord de condicions de treball no és una font normativa del dret diferent del reglament. D'això s'infereix que els eventuais acords que s'assoleixin en l'àmbit de la negociació col·lectiva del personal funcionari l'objecte dels quals sigui la modificació o la innovació de l'ordenament jurídic no tenen eficàcia normativa externa, mentre no s'expressin com a exercici de la potestat reglamentària mitjançant el procediment d'elaboració de disposicions generals que correspongui segons estigui legalment establert. Per tant, l'aprovació per l'òrgan de govern d'un acord el contingut del qual inclogui regulacions directes sobre el règim estatutari del personal funcionari no dota aquest acord de força normativa fins que no sigui tramitat de conformitat amb el procediment pertinent.<sup>108</sup>

Aquesta posició sembla feliçment superada, atès que s'entén que l'acord de condicions de treball és un tipus únic i singular que resulta ser una expressió de les potestats normatives dels òrgans de govern de les administracions públiques, obtinguda a través d'un procediment convencional que la legislació vigent preveu. D'acord amb les lleis que regulen l'estatut del personal funcionari, correspon als òrgans de govern conferir validesa i eficàcia jurídica als acords col·lectius mitjançant una simple aprovació expressa i formal, sense necessitat, doncs, de seguir el procediment per a l'elaboració de disposicions generals. I en aquests mateixos termes cal entendre que les lleis esmentades permeten als òrgans de govern establir unilateralment les condicions de treball del personal funcionari quan no es produeix acord en la negociació o el pactat no arriba a ser aprovat de manera expressa i formal.

Això s'infereix dels articles 38.3 i 38.7 del TREBEP, preceptes que no tenen en compte un altre procediment alternatiu al que és propi de la negociació col·lectiva, culminat aquest bé amb l'aprovació expressa i formal d'allò que s'ha negociat, o bé, si no hi ha consens, amb l'establiment unilateral de les condicions de treball. Per tant, no sembla que l'òrgan de govern hagi de seguir el procediment d'elabo-

---

107. STS, Sala Contenciosa, de 3 de juny de 2020, rec. 183/2019.

108. STSJ, Sala Contenciosa d'Extremadura, de 29 de maig de 2002, rec. 286/1999, i del País Basc, de 6 de juny de 2003, rec. 398/1998.

ració de disposicions de caràcter general per aprovar un acord o per establir unilateralment les condicions de treball per la manca d'acord. I això perquè, concebut aquest procediment com a garantia formal de la legalitat, l'oportunitat i l'encert de les disposicions generals i com a forma de la participació i l'audiència dels interessats, tots dos objectius es poden aconseguir igualment per la via formal de la negociació col·lectiva.<sup>109</sup>

#### **4.4. L'establiment unilateral de les condicions de treball**

L'article 38.3 del TREBEP ens diu que, quan hi hagi falta de ratificació d'un acord, s'ha d'iniciar la renegociació de les matèries tractades en el termini d'un mes, si així ho sol·licita almenys la majoria d'una de les parts. Aquest precepte s'ha de completar amb la determinació de l'article 38.7 del TREBEP, en el qual es preveu que, en el cas que no es produeixi un acord en la negociació o en la renegociació, i una vegada esgotats, si escau, els procediments de resolució de conflictes, correspon als òrgans de govern de les administracions públiques establir les condicions de treball del personal funcionari.

Per tant, en la gènesi del procediment de negociació col·lectiva es poden localitzar fins a tres tipus d'efectes que poden donar lloc al fet que s'estableixin les condicions de treball de manera unilateral. Aquests efectes es poden formular de la manera següent:

a) La falta d'acord en la mesa de negociació que, un cop esgotats, si escau, els procediments de resolució de conflictes, permet als òrgans de govern establir les condicions de treball del personal funcionari.

b) La no ratificació de l'acord assolit en la mesa de negociació per l'òrgan de govern, sense que la majoria d'una de les parts en sol·liciti la renegociació.

c) La renegociació de l'acord aconseguit per la mesa de negociació sense que se n'obtingui la ratificació corresponent, amb l'esgotament, si escau, dels procediments de resolució de conflictes, tant si s'han esgotat amb anterioritat en l'etapa de negociació com si no, en funció sempre de la disposició que les parts en conflicte tinguin sobre aquests mitjans.

En tot cas, si volem simplificar aquesta exposició, podríem dir que la capacitat per establir unilateralment les condicions de treball del personal funcionari es recupera per la falta d'acord en la mesa de negociació, o per la no ratificació de l'acord assolit per l'òrgan de govern corresponent.

En qualsevol cas, com ja hem dit, la regulació unilateral de les condicions de treball del personal funcionari sobre aquelles matèries estrictes que han estat ob-

---

109. STSJ, Sala Contenciosa del País Basc, de 23 de setembre de 2002, rec. 3003/1993, i de Cantàbria, de 20 de maig de 2005, rec. 113/2004.

jecte de negociació és una expressió de la potestat reglamentària de l'òrgan de govern que no ha de seguir el procediment d'elaboració de les disposicions de caràcter general.

A la pràctica, el que regula l'article 38 del TREBEP és un procediment convencional per determinar les condicions de treball del personal funcionari, tant si s'arriba a un acord com si no. Però en l'etiologia d'aquest acord sempre es descobreix la dependència i la relació amb el procés de negociació.<sup>110</sup> És a dir, la reglamentació de les condicions de treball del personal funcionari es fonamenta en un procés de negociació, amb independència del seu resultat. Aquest procés pot acabar amb un acord o no. Però el procediment per determinar les matèries que han de ser objecte de negociació en l'estatut del personal funcionari no és el procediment d'elaboració de disposicions generals, sinó que és el procediment específic i singular que estableix l'article 38 del TREBEP.

El plantejament és simple. El procediment particular d'elaboració de les normes que determinen les condicions de treball del personal funcionari és el de negociació col·lectiva. Aquest procediment pot culminar amb l'aprovació expressa i formal del que s'hagi pactat en la mesa de negociació o, si aquest òrgan no ha arribat a un acord o no s'obté l'aprovació expressa i formal de l'acord assolit, amb l'establiment unilateral de les condicions de treball.<sup>111</sup>

En tot cas, un cop acabada la negociació sense acord, l'òrgan de govern està en disposició de dictar una regulació unilateral sobre la matèria tractada, sense vinculació de cap mena pel que fa a les possibles transaccions i ofertes fetes en la mesa de negociació. Senzillament, un acord sense pacte no és un acord, o sigui, no existeix, de manera que l'òrgan de govern queda en llibertat per definir la matèria respectant la legalitat i els principis de l'actuació administrativa.<sup>112</sup> És a dir, no hi ha un deure de coincidència entre la darrera proposta feta per la representació pública i la regulació que finalment és aprovada per l'òrgan de govern.<sup>113</sup> Encara més, si la negociació acaba sense acord, l'òrgan de govern està facultat per determinar unilateralment les condicions de treball, sense que se'n pugui concloure que, amb el procés convencional frustrat, estigui obligat a exercir les seves facultats en els mateixos termes en què van quedar fixades les posicions de les parts durant el procediment negociador, és a dir, quan es va produir el bloqueig de la negociació, de manera que les eventuais cessions que va fer la part pública hagin

---

110. STSJ, Sala Contenciosa del País Basc, de 26 de juliol de 2004, rec. 3189/2002.

111. STS, Sala Contenciosa, de 9 de juny de 2008, rec. 55/2005; STSJ, Sala Contenciosa de Cantàbria, de 20 de maig de 2005, rec. 113/2004.

112. STSJ, Sala Contenciosa de Castellà-la Manxa, de 9 de febrer de 2016, rec. 421/2013.

113. STSJ, Sala Contenciosa d'Aragó, d'1 de juliol de 2013, rec. 17/2013.

de ser necessàriament incloses en el text corresponent, atès que s'exerceix la potestat de determinar unilateralment les condicions de treball.<sup>114</sup>

Però també és cert, al meu entendre, que el fonament darrer de la norma unilateral que es pugui dictar cal que es trobi en el procés de negociació dut a terme, que amb caràcter general es constitueix en un procediment participatiu que ha de ser instrumentat de manera que les posicions de les parts puguin contribuir a millorar la decisió encara que no hagin estat acceptades completament, i això els suposa una capacitat d'influència i orientació en positiu. Així, en la construcció de la decisió unilateral, ha de pesar sobre l'Administració un deure objectiu de ponderació que l'obliga a valorar les posicions de les parts raonadament, encara que sigui per separar-se'n, sospesant-les, tenint-les en compte, incorporant-les a l'expedient, formant part, en definitiva, del fonament de la regulació, cosa que, lògicament, impedeix fer mesa rasa de les transaccions dutes a terme en el procés de negociació, encara que no hi ha l'obligació de respectar el contingut de la darrera oferta feta.

En qualsevol cas, la determinació unilateral de les condicions de treball s'ha d'ajustar estrictament al contingut exacte de les matèries tractades en la mesa de negociació, de manera que no es pot estendre a altres assumptes que no hagin estat objecte del procediment de negociació o a altres àmbits que han de quedar sotmesos a un procediment diferent d'elaboració.<sup>115</sup>

Pel que fa al termini de vigència de la reglamentació unilateral que acabi determinant les condicions de treball del personal funcionari, sembla que res no impedeix a l'òrgan de govern acotar-ne l'àmbit temporal, per al qual pot prendre com a referència el que es va consensuar amb el sindicat en el procés de negociació frustrat.<sup>116</sup> Amb tot, és evident que, d'acord amb l'article 34.6 del TREBEP, la majoria de la representació sindical pot reclamar que s'obri un nou procés de negociació en un terme relativament prudencial, com és ara el d'una anualitat, ja que, en principi, no hi ha causes legals o pactades que ho impedeixin.

## 5. La naturalesa jurídica de l'acord col·lectiu

Els acords col·lectius per determinar les condicions de treball del personal funcionari poden tenir una naturalesa normativa indubtable. De fet, la STC 1/2003, de 16 de gener, tanca la seva referència a la reserva de llei en la regulació de l'estatut del personal funcionari, declarant-ne l'abast relatiu i admetent la col·laboració de

---

114. STSJ, Sala Contenciosa del País Basc, de 14 de maig de 2001, rec. 4909/1998.

115. STSJ, Sala Contenciosa del País Basc, de 14 de maig de 2001, rec. 4909/1998.

116. STSJ, Sala Contenciosa de Madrid, de 10 de maig de 2017, rec. 209/2013.



les normes reglamentàries «i, si escau, d'altres tipus de fonts normatives (com els convenis col·lectius)».

És a dir, les lleis que regulen l'estatut del personal funcionari poden ser desenvolupades mitjançant reglaments en les matèries que no han de ser objecte de negociació, o bé mitjançant acords col·lectius en les que han de ser objecte de negociació. Això vol dir que l'articulació entre el reglament i l'acord col·lectiu s'ha d'ajustar únicament al criteri de competència –matèries que han de ser objecte de negociació o que no ho han de ser–, i que, llevat d'aquesta qüestió, entre el reglament unilateral i l'acord col·lectiu hi ha una veritable relació d'alteritat en funció del resultat final del procés de negociació. És a dir, l'acord col·lectiu pot substituir el contingut normatiu d'un acord, de la mateixa manera que el reglament unilateral, si la negociació fracassa, pot regular la matèria que fins al moment havia ordenat l'acord col·lectiu.<sup>117</sup>

En tot cas, els acords col·lectius es constitueixen en fonts normatives amb prou capacitat per integrar l'estatut del personal funcionari, desenvolupant i complementant les determinacions legislatives que l'articulen i constitueixen. Per tant, l'acord col·lectiu té la naturalesa jurídica d'una norma, i se li pot reconèixer el valor d'una disposició de caràcter general, de manera que es constitueix en una autèntica font secundària de l'estatut funcional.<sup>118</sup>

Ara bé, això es pot afirmar amb caràcter general en aquest tipus d'acords, més concretament dels acords que regulen d'una manera integrada i unitària les condicions de treball dels funcionaris públics, però si el contingut té naturalesa real d'acte, serà sense que l'instrument o la forma de la decisió puguin ser considerats necessàriament decisius pel que fa a la naturalesa del que s'acorda.<sup>119</sup>

Sigui com sigui, les normes col·lectives se situen en una posició reforçada amb relació a les típicament reglamentàries. Aquestes normes no poden ser modificades o derogades per unes altres que no s'hagin adoptat mitjançant un procediment convencional, al marge que s'hi arribi a un acord o no, o que l'acord assolit s'hi aprovi o no. A la pràctica, les matèries objecte de negociació només poden ser regulades a través d'un procediment de negociació particular en què s'hagi fet un esforç seriós per convenir (OJEDA AVILÉS, 1998: 542).

Aquesta resistència especial es constata a través de la doctrina assentada en algun pronunciament en què s'assenyala que, entorn de les matèries que han de ser objecte de negociació, hi ha una reserva de procediment convencional i, en la mateixa mesura, una limitació implícita a la possibilitat que l'ordenació d'aquestes matèries es pugui fer per via reglamentària. Encara més, si respecte a una matèria determinada d'entre les que inclou l'àmbit de la negociació s'ha arribat a un acord que ha me-

117. STSJ, Sala Contenciosa del País Basc, de 27 d'abril de 2007, rec. 333/2006.

118. STS, Sala Contenciosa, de 10 de maig de 1993, rec. 296/1988; de 18 d'octubre de 1995, rec. 7860/1991; de 14 d'abril de 2000, rec. 535/1996, i de 30 d'abril de 2014, rec. 1416/2013.

119. STSJ, Sala Contenciosa de Madrid, d'11 de febrer de 2014, rec. 314/2012.

rescut l'aprovació expressa i formal de l'òrgan competent per donar-la, hi mancarà el pressupòsit perquè aquest mateix òrgan de govern, al marge de l'acord o contradient-lo, pugui exercir la seva potestat reglamentària pel que fa a aquesta matèria particular, de manera que una contradicció eventual entre l'acord assolit i un reglament posterior que el desconeixi seria una causa d'invalidesa de la norma reglamentària.<sup>120</sup>

Això és així perquè l'acord derivat de la negociació és una font normativa, però no és pròpiament una disposició reglamentària típica. Al contrari, n'és un impediment o l'exclou durant la seva vigència. El caràcter reforçat de l'acord col·lectiu prové del seu particular procediment d'elaboració. De fet, l'acord col·lectiu se'n presenta com una font normativa fundada en un mòdul convencional de caràcter bilateral que s'obté en la mesa de negociació. Per tant, la diferència essencial entre un reglament i un acord col·lectiu, que són expressions diferents de la potestat normativa de l'òrgan de govern, rau en el fet que darrere del procés de negociació i d'obtenció d'una transacció en la mesa corresponent hi ha un element democràtic derivat de la intensa participació de la representació majoritària dels interessats en l'aprovació del text convencional.<sup>121</sup>

Aquest factor diferenciador, el de la bilateralitat en la constitució de l'acord col·lectiu, no es dona ni en l'exercici de la potestat legislativa ni en el de la potestat reglamentària. Precisament, aquest element s'ha de tenir en compte a l'hora d'aplicar i d'interpretar la norma col·lectiva, quan s'ha de fer valer la voluntat negocial manifestada lliurement en l'acord de la mesa de negociació ratificat per l'òrgan de govern corresponent.<sup>122</sup>

## 6. La publicació dels pactes i els acords col·lectius

Segons l'article 38.6 del TREBEP, els pactes subscrits i els acords ratificats han de ser remesos a l'oficina pública que determini cada Administració competent, i l'autoritat respectiva n'ha d'ordenar la publicació en el butlletí oficial que correspongui, en funció de l'àmbit territorial.

Lògicament, els pactes i els acords que no són objecte de la publicació corresponent no tenen eficàcia darrera, una eficàcia que roman demorada fins que es compleix el procediment previst per la publicació corresponent en els diaris o butlletins oficials, l'impuls de la qual correspon a l'Administració concernida per l'instrument col·lectiu corresponent, i no es pot pretendre, com erròniament s'ha sostingut, que l'absència de publicació converteixi el pacte o l'acord col·lectiu en un

---

120. STS, Sala Contenciosa, de 16 de novembre de 1995, rec. 3770/1989.

121. STS, Sala Contenciosa, de 27 de setembre de 1996, rec. 6999/1992.

122. STSJ, Sala Contenciosa de Catalunya, de 23 de juliol de 2002, rec. 126/2002.

instrument contractual la força d'obligar del qual deriva de la voluntat negocial de les parts interessades.<sup>123</sup>

---

123. STSJ, Sala Contenciosa d'Andalusia, Màlaga, de 14 de juny de 2005, rec. 4155/1997, i de Castella-la Manxa, de 14 de juny de 2006, rec. 214/2005. STSJ, Sala Social d'Andalusia, Sevilla, de 26 de juny de 2019, rec. 3509/2018.

# V. La suspensió o la modificació dels pactes i els acords col·lectius

## 1. Suspensió o modificació administrativa i inaplicació legal

L'article 38.10 del TREBEP indica que es garanteix el compliment dels pactes i els acords, llevat que, excepcionalment, i per causa greu d'interès públic derivada d'una alteració substancial de les circumstàncies econòmiques, els òrgans de govern de les administracions públiques suspenguin o modifiquin el compliment de pactes i acords ja signats, en la mesura estrictament necessària per salvaguardar l'interès públic.

D'una manera similar, l'article 32.2 del TREBEP assenyala que es garanteix el compliment dels convenis i els acords que afectin el personal laboral, llevat que, excepcionalment, i per causa greu d'interès públic derivada d'una alteració substancial de les circumstàncies econòmiques, els òrgans de govern de les administracions públiques suspenguin o modifiquin el compliment de convenis i acords ja signats, en la mesura estrictament necessària per salvaguardar l'interès públic.

En tots dos casos, la llei estableix que, en aquests supòsits, les administracions públiques han d'informar les organitzacions sindicals de les causes de la suspensió o de la modificació.

Als efectes que preveuen aquests preceptes, la norma assenyala que s'entén, entre d'altres, que hi concorre causa greu d'interès públic derivada d'una alteració substancial de les circumstàncies econòmiques quan les administracions hagin d'adoptar mesures o plans d'ajust, de reequilibri dels comptes públiques o de caràcter economicofinancer per assegurar l'estabilitat pressupostària o la correcció del dèficit públic.

Cal distingir entre aquests supòsits de suspensió o modificació d'acords i convenis col·lectius i els que preveuen directament les lleis pressupostàries i la legislació específica d'estabilitat pressupostària. En aquest sentit, no és infreqüent que les lleis pressupostàries incloguin un precepte en el capítol dedicat a les despeses de personal del sector públic de l'estil del que es pot veure en l'article 18.8 de la Llei 11/2020, de 30 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any

2021, que disposa que els acords, convenis o pactes que impliquin creixements retributius superiors als que fixa l'apartat corresponent han d'experimentar l'adequació oportuna, i esdevenen inaplicables les clàusules que s'hi oposin.

En la mateixa direcció, cal tenir en compte algunes normes sectorials de caràcter econòmic que miren de propiciar la contenció de la despesa pública i l'estabilitat pressupostària mitjançant mesures extraordinàries de caràcter limitador que incideixen en les condicions de treball del personal funcionari, com és ara el Reial decret llei 20/2012, de 13 de juliol, de mesures per garantir l'estabilitat pressupostària i de foment de la competitivitat, l'article 8.2 del qual, en reduir els períodes de permisos, vacances i dies addicionals de lliure disposició, adverteix que, des de l'entrada en vigor de la norma, queden suspesos i sense efecte els acords, pactes i convenis per al personal funcionari i laboral subscrits per les administracions públiques i els seus organismes i entitats, vinculats o que en depenen, que no s'ajustin al que preveu aquest article.

En qualsevol cas, partint d'un principi general que és el compliment obligat dels pactes, els acords i els convenis col·lectius, la nostra legislació preveu en el TREBEP un sistema de modificació o suspensió que respon a una lògica pròpia de caràcter unitari, i un sistema d'inaplicació legal dibuixat específicament per cada llei pressupostària o sectorial completament a part de l'esquema que disposa l'estatut dels empleats públics. Tot això és cert, però es tractaria de no confondre els dos instituts jurídics, ja que la causa, el procediment i els efectes són diferents en un cas i l'altre. Per això, convé separar la «modificació o suspensió estatutària» del que s'ha acordat de la «inaplicació legal» del que s'ha pactat.

La modificació o la suspensió derivades del procediment que estableix l'article 30.10 del TREBEP és una decisió essencialment excepcional, fonamentada en una causa greu d'interès públic derivada d'una alteració de les circumstàncies econòmiques, que ha de tenir un fonament típic i seguir un procediment determinat. La inaplicació legal és el resultat de la primacia de la llei sobre l'acord o el conveni col·lectiu. La llei o la norma amb rang de llei s'afirmen sobre el pacte, l'acord o el conveni en vigor, i el desplacen de manera que el seu contingut normatiu és inaplicable, cosa que succeeix encara que la norma legal esmentada sigui posterior en el temps a la norma convinguda a la qual substitueix, per l'efecte ordinari del principi de jerarquia normativa.

La doctrina constitucional existent sobre la matèria és clara quan afirma el següent:

a) Les lleis que estableixen mesures específiques d'inaplicació dels instruments convencionals que determinen les condicions de treball dels empleats públics no afecten la força vinculant del conveni o l'acord col·lectiu, és a dir, el seu dret de negociació i, per extensió, la seva llibertat sindical.

b) Els preceptes legals d'inaplicació no regulen res sobre el règim general del dret a la negociació col·lectiva, ni disposen res sobre la força vinculant de la norma convencional.

c) Cal no confondre la força vinculant de l'acord pactat amb la intangibilitat o la inalterabilitat de la norma col·lectiva enfront de la norma legal, fins i tot en el cas que es tracti d'una norma legal sobrevinguda.

d) Són el conveni o l'acord col·lectiu els que han de respectar la llei formal i s'hi han de sotmetre i, més genèricament, ho han de fer amb les normes d'un rang jeràrquic superior, i no al contrari.<sup>124</sup>

I encara més, la inaplicació legal confereix a l'Administració pública que l'ha d'executar una habilitació especial per ignorar els supòsits ordinaris que regulen els articles 32.2 i 38.10 del TREBEP.

En aquesta línia, la jurisprudència existent amb referència al personal funcionari i laboral planteja aquestes matisacions:

a) Per al personal funcionari, s'afirma clarament la distinció entre la inaplicació legal que és conseqüència directa i immediata d'una norma amb rang de llei, a la qual s'ha de donar el compliment degut en línia de continuïtat, i la modificació o la suspensió que es produeix per iniciativa de l'òrgan de govern a través de la via oberta per l'article 38.10 del TREBEP, qüestió que pressuposa una inaplicació que ha d'estar fundada correctament en causa greu d'interès públic derivada d'una alteració substancial de les circumstàncies econòmiques, i un ineludible tràmit previ d'informació a les organitzacions sindicals.

b) Per al personal laboral, es distingeix també entre la inaplicació legal i l'administrativa, en aquest cas sobre la base de l'article 32.2 del TREBEP, però també s'adverteix que les modificacions derivades directament de la llei no pressuposen una modificació substancial de les condicions de treball acordades lliurement per l'empresari que hagi de seguir el procediment de l'article 41 del TRET ni el de l'article 82.3 del TRET, tot això amb independència que l'única negociació possible que es pot donar en aquests casos, si és que hi ha la necessitat, atès que no és obligatòria, és la necessària i imprescindible per instrumentar, si és possible, les mesures obligades derivades del compliment necessari de la llei.

c) En qualsevol cas, tant per al personal funcionari com per al personal laboral, el mandat legal d'inaplicació de la norma col·lectiva habilita la situació necessària per dictar les decisions oportunes que en permetin el compliment estricte, mitjançant l'adopció de disposicions i actes que es dicten en exercici de les potestats d'organització reconegudes per les normes vigents. Aquestes decisions no es consideren únicament necessàries, sinó degudes.<sup>125</sup> En altres paraules, és doctrina jurisprudencial consolidada la que estableix que, allà on l'aplicació immediata i di-

124. ITC 85/2011, de 7 de juny, 179/2011, de 13 de desembre, 180/2011, de 13 de desembre, 184/2011, de 28 de desembre, 8/2012, de 13 de gener, 35/2012, de 14 de febrer, i 128/2012, de 19 de juny.

125. STS, Sala Social, de 28 de setembre de 2012, rec. 3/2012, de 25 de setembre de 2013, rec. 77/2012, de 31 de març de 2015, rec. 230/2013, de 15 d'octubre de 2014, rec. 199/2013, de 14 de setembre de 2015, rec. 368/2014, de 10 de novembre de 2015, rec. 388/2014, de 13 d'octubre de 2016, rec. 26/2013, i de 15 de març de 2019, rec. 215/2017; STS, Sala Contenciosa, de 9 de març de 2017, rec. 2726/2015, i d'1 de juliol de 2019, rec. 447/2019.

recta de la llei és imperativa i no admet transacció, el dret a la negociació col·lectiva dels empleats públics que s'instrumenta a través de les organitzacions sindicals representatives es buida de contingut pel que fa l'aplicació legal corresponent i no pot ser objecte de modulació, variació o acord transaccional.<sup>126</sup>

A part d'això, no és sobrer advertir que, quan es tracta d'una inaplicació legal, si es restauren els pressupostos normatius anteriors a la situació d'emergència per un canvi legislatiu, l'òrgan de govern corresponent ja no resta facultat per mantenir una norma limitadora de dret sense la cobertura deguda, atès que desapareix el corresponent títol habilitant per mantenir la suspensió que esdevé contrària a la regulació legal que regia anteriorment i que ara es recupera.<sup>127</sup>

Un cop aclarida aquesta qüestió, convé que ens centrem ara en el supòsit de què s'ocupen els articles 32.2 i 38.10 del TREBEP, és a dir, en la suspensió o la modificació dels pactes, els acords i els convenis que podem anomenar «ordinària» o «administrativa».

Una qüestió prèvia per tenir en compte, que sembla òbvia, és que l'objecte de la suspensió o la modificació són els pactes, els acords i els convenis col·lectius. La importància del tema es fa palesa quan ens fixem en el fet que alguns pactes i acords obtinguts en la mesa de negociació passen a formar part de reglaments sense haver obtingut l'aprovació expressa i formal, mentre que hi ha d'altres que s'integren en disposicions de caràcter general en les quals s'aboquen normes que han estat objecte de negociació o que són objecte de regulació unilateral. Doncs bé, la jurisprudència és clara quan adverteix que els reglaments o les disposicions generals no es poden suspendre o modificar basant-se en l'article 38.10 del TREBEP, encara que el seu contingut sigui el resultat d'un procediment de negociació, un advertiment del qual caldria prendre bona nota en el moment de formalitzar els instruments corresponents que regulen les condicions de treball del personal públic.<sup>128</sup> Una cosa és la modificació o la derogació, si escau, de la normativa corresponent com a conseqüència de l'aprovació de l'acte o l'acord, i una altra de diferent és que aquest pacte o acord no arribi a tenir una individualitat pròpia, cosa que permet, en bona lògica, la suspensió o la modificació posteriors; inaplicació que, per cert, en sentit contrari, hauria de portar a la suspensió o la modificació de la normativa corresponent que es basa en l'acord objecte de suspensió o modificació.

En qualsevol cas, el punt de partida dels articles 32.2 i 38.10 del TREBEP és la garantia del compliment dels pactes, els acords i els convenis. Per tant, la suspensió o la modificació del compliment del que s'ha acordat és una excepció que

---

126. STSJ, Sala Contenciosa de Galícia, de 21 de maig de 2014, rec. 356/2012.

127. STSJ, Sala Contenciosa del País Basc, de 31 de maig de 2016, rec. 7/2016.

128. STS, Sala Contenciosa, de 31 d'octubre de 2014, rec. 3525/2013. STSJ, Sala Contenciosa de Castella-la Manxa, de 10 de febrer de 2015, rec. 159/2014.

s'ha d'interpretar d'una manera restrictiva, i que s'ha justificar obligatòriament de manera objectiva en l'existència d'una causa greu d'interès públic derivada d'una alteració substancial de les circumstàncies econòmiques. La naturalesa de la decisió és la d'una suspensió o una modificació del compliment d'allò pactat. La suspensió és un mer mecanisme temporal que afecta la vigència del que s'ha acordat. La modificació d'allò pactat sembla pressuposar la substitució d'una mesura acordada per una altra mesura o per altres condicions diferents, que en principi s'entén que són menys favorables o més peyoratives (GORELLI HERNÁNDEZ, 2019: 536-537). Lògicament, la decisió de suspensió o modificació està subjecta a un seguit de límits: límits temporals, derivats de la naturalesa mateixa de la norma col·lectiva; límits materials, definits per la relació d'adequació que ha d'haver-hi entre la inaplicació i la superació d'unes circumstàncies econòmiques determinades i pel caràcter excepcional i estricte de l'acte d'adequació mateix. En tot cas, l'adopció de la decisió correspon a les administracions públiques, una determinació inespecífica que, sens dubte, ha de plantejar el tema de l'òrgan competent per adoptar-la, que, a més, ha de seguir un procediment d'informació sobre el qual no hi ha cap precisió en la norma que comentem.

Per tant, l'enteniment i l'ús correctes de la mesura semblen requerir un comentari breu sobre la causa, la naturalesa, el contingut, els límits, la competència i el procediment adequat de l'acte de suspensió o modificació del que s'ha pactat.

## 2. Les causes de la suspensió o la modificació d'allò pactat

El contracte, el conveni o l'acord obliguen les dues parts, i no hi ha cap possibilitat que una de les parts, de manera unilateral, deixi de complir la paraula donada. Això vol dir que, un cop creat el contracte, el conveni o l'acord, les parts estan obligades a comportar-se d'acord amb les seves estipulacions. Aquesta és la idea de força vinculant, estereotipada en la màxima «*pacta sunt servanda*», és a dir, els pactes s'han de complir. Però aquesta garantia es produeix «*rebus sic stantibus et aliquo de novo non emergentibus*», que podríem traduir literalment per: «mentre les coses continuïn com eren i no hi sorgeixi res de nou».

La formulació tradicional de l'anomenada clàusula «*rebus sic stantibus*» pressuposa una alteració o un canvi de circumstàncies extraordinaris o imprevisibles, de caràcter molt important o significatiu, produïts durant la vigència de la relació convencional que ha fet que l'execució del contracte esdevingui excessivament onerosa per a una de les parts, o bé ha frustrat la finalitat del contracte mateix, de manera que, en les noves condicions, el contracte no s'hauria formalitzat o s'hauria fet d'una altra manera. Per tant, els elements essencials del no compliment del que s'ha pactat són dos: l'alteració extraordinària de les circumstàncies i l'excés de càrregues; i la frustració de la finalitat del contracte.



En el camp de les relacions laborals, la doctrina derivada de la clàusula «*rebus sic stantibus*» es pot fer servir, en termes generals, com un possible fonament causal que permet la renegociació del pacte, l'acord o el conveni, o la modificació de les condicions de treball que estableixen els instruments esmentats, sempre des d'una perspectiva restrictiva i excepcional, però sense que això hagi de tenir una connotació particularment negativa. La relació entre el principi de vinculació i la possibilitat de reclamar la modificació o la suspensió d'allò acordat ha de continuar sent sempre la mateixa, és a dir, la que hi ha entre la regla i l'excepció. Però, en tot cas, tampoc no s'ha de convertir en un remei perillós, de darrera instància, admissible només en casos extraordinaris, imprevisibles i generadors d'un desequilibri causal exorbitant, d'una desproporció veritablement inusitada. Senzillament, es tracta de disposar d'una eina d'excepció que permeti neutralitzar les conseqüències dels cicles econòmics, particularment en els casos de crisis profundes o recessions econòmiques que s'imposen per la simple força dels fets (SALVADOR CODERCH, 2009: 52-53).

Sigui com sigui, es tracta de l'adopció d'una mesura excepcional que està fundada en una causa greu d'interès públic. Com l'excepció que és, no es pot considerar normal, per la qual cosa no s'hauria d'adoptar quan hi hagi altres possibilitats d'esmena de la situació menys costoses, que no impliquin el sacrifici del dret a la negociació col·lectiva del personal funcionari i la conservació dels seus efectes vinculants. Com és lògic, això comporta, per a l'òrgan de govern que pretengui adoptar una decisió de suspensió o de modificació, haver de justificar de manera expressa la mesura de desvinculació i explicitar la causa per la qual cal apartar-se de la pauta general del compliment del que s'ha pactat, i acreditar la consideració i la inviabilitat d'un altre tipus de propostes alternatives. És a dir, la concurrència del requisit exigible de causa greu d'interès públic derivada d'una alteració substancial de les circumstàncies econòmiques ha de ser al·legada i justificada degudament, amb l'aportació dels informes i les dades que puguin acreditar d'una manera convincent aquest requisit, relatius al moment tant de l'acord obtingut al seu dia com de la decisió de suspensió o modificació, i demostrant la raonabilitat de la decisió per superar la situació.<sup>129</sup> Cal acreditar les circumstàncies econòmiques en cada cas concret, de manera que es pugui arribar a la convicció que la mesura adoptada és raonable i proporcionada.<sup>130</sup> Quan succeeixi això, la part que sosté que aquest canvi no s'ha produït efectivament està obligada a demostrar-ho, assegurant que les circumstàncies a què apel·la l'Administració per a la suspensió o la

129. STS, Sala Social, de 28 de setembre de 2011, rec. 25/2011, de 14 de novembre de 2012, rec. 241/2011, de 21 de maig de 2013, rec. 55/2012, i de 20 d'octubre de 2014, rec. 3415/2013. STS, Sala Contenciosa, de 20 d'octubre de 2014, rec. 3415/2013. STSJ, Sala Contenciosa de Múrcia, de 22 de febrer de 2012, rec. 305/2010.

130. STSJ, Sala Contenciosa de les Illes Canàries, Santa Cruz de Tenerife, de 15 de març de 2010, rec. 62/2009.

modificació no són certes o no tenen la capacitat necessària per provocar aquesta afectació.<sup>131</sup>

A més de motivar de manera explícita el caràcter indispensable de l'adopció de la mesura extraordinària, cal acreditar formalment l'existència d'una causa greu d'interès públic derivada d'una alteració de les circumstàncies econòmiques. Aquestes circumstàncies es poden fundar en una sèrie de situacions objectives que la norma enumera o en d'altres que no determina. De fet, tots dos preceptes, l'article 32.3 i el 38.10 del TREBEP, ens diuen que hi concorre causa greu d'interès públic, derivada de l'alteració de les circumstàncies econòmiques, quan les administracions públiques han d'adoptar mesures o plans d'ajust, de reequilibri dels comptes públics o de caràcter economicofinancer per assegurar l'estabilitat pressupostària o la correcció del dèficit públic. Per tant, l'existència, per exemple, d'un pla d'ajust o d'un pla economicofinancer que comporta mesures de reducció de despeses de personal pressuposa prou motivació de la causa greu d'interès públic derivada d'una alteració substancial de les circumstàncies econòmiques, que impedeixen que continuïn en vigor pactes, acords i convenis previs que puguin contradir o posar en dubte els objectius de reequilibri econòmic que es volen aconseguir amb l'aprovació de l'instrument de planificació pertinent.<sup>132</sup>

No obstant això, aquestes causes de caràcter concret i específic s'entenen «entre d'altres» que, com és lògic, també han d'estar fonamentades en circumstàncies econòmiques, i al meu parer, han de tendir a assegurar l'estabilitat pressupostària o la correcció del dèficit públic.

El concepte «altres causes» no és tan imprecís com podria semblar a primera vista. De fet, dins del grup d'«altres» circumstàncies econòmiques de caràcter no determinat s'han arribat a identificar fins a dues conjuntures diferents que podem concretar de la manera següent:

a) En la primera s'entendria que, per tal de poder acreditar que s'ha produït la situació habilitant de la intervenció, s'han de donar els elements següents: que s'hagin alterat les circumstàncies econòmiques generals que estaven en vigor en el moment que es va subscriure el pacte o l'acord corresponent; que l'alteració sigui estructural; que l'alteració no s'hagi pogut preveure en el moment de subscriure el pacte o l'acord.

b) En la segona es podria pensar que, per demostrar l'existència d'aquestes circumstàncies, cal que es puguin constatar els fets següents: que s'ha alterat l'estabilitat de l'equilibri convencional assolit, de manera que el manteniment de l'acord comporti un excés de càrregues que posi en joc la necessitat de salvaguardar l'interès públic, en termes d'estabilitat pressupostària o correcció del dè-

---

131. STSJ, Sala Contenciosa de Castella i Lleó, Valladolid, de 17 de juliol de 2013, rec. 501/2012.

132. STSJ, Sala Contenciosa de Galícia, de 7 de maig de 2014, rec. 112/2013.

ficat públic; que l'alteració hagi estat prou substancial per trencar l'equilibri intern del negoci jurídic convingut; que aquesta alteració hagi sobrevingut d'una manera que resultava completament imprevisible en el moment que es va adoptar el pacte o l'acord.

La veritat és que totes dues conceptualitzacions tenen cabuda, al meu entendre, en el supòsit de fet que preveu la norma legal, que no deixa d'estar compost per un seguit de conceptes jurídics indeterminats, com és ara el de causa greu d'interès públic derivada d'una alteració de les circumstàncies econòmiques.

En tot cas, el punt fonamental per diferenciar aquestes dues opcions interpretatives passa per distingir entre unes circumstàncies econòmiques generals que impedeixen el compliment de l'acord i unes circumstàncies específiques referents a la lògica de la relació que afecten la part pública present, de manera que el compliment de l'acord se li fa extraordinàriament costós i pot arribar a incidir sobre la seva situació concreta.

Doncs bé, la veritat és que sembla que en la nostra jurisprudència hi ha una opció clara en favor de la primera de les opcions plantejades. Els pactes i els acords només es poden suspendre de manera excepcional i per una causa greu d'interès públic, derivada de l'agreuiment de les circumstàncies econòmiques generals en un moment donat –crisi econòmica–, i això justifica l'oportunitat de la mesura per adequar-la a la realitat existent en defensa de l'interès públic.<sup>133</sup> La idea és simple i passa per afirmar que els conceptes indeterminats que la norma jurídica fa servir s'han d'assimilar amb les greus situacions econòmiques que acaben sent definides com «conjuntures econòmiques problemàtiques», però que no poden ser traslladades per mer mimetisme o contagi a qualsevol situació d'un abast relatiu menor, en què els ingressos públics experimentin algun tipus d'afectació o restricció.<sup>134</sup>

Amb tot, hi ha una tesi que defensa que l'expressió «circumstàncies econòmiques» que contenen els articles 32.2 i 38.10 del TREBEP té una relació estreta amb l'expressió «causes econòmiques» de l'article 82.3 del TRET. En conseqüència, en aquest cas les circumstàncies econòmiques adverses són les concretes que es deriven d'una baixada considerable d'ingressos de l'entitat pública corresponent, susceptible de generar una situació de desequilibri pressupostari que obliga a adoptar mesures d'ajust.<sup>135</sup> O, si es vol d'una manera més abstracta, la situació d'excepcionalitat per alteració de les circumstàncies econòmiques cal posar-la en relació amb la situació de la plantilla i el cost que representa assumir una me-

133. STSJ, Sala Contenciosa de Madrid, de 12 d'abril de 2013, rec. 565/2011, de Castella-la Manxa, de 5 de maig de 2015, rec. 73/2012, i de Navarra, de 8 de novembre de 2016, rec. 466/2015.

134. STSJ, Sala Contenciosa del País Basc, de 22 d'abril de 2015, rec. 784/2014, i de la Comunitat Valenciana, d'1 de febrer de 2017, rec. 277/2014.

135. STSJ, Sala Contenciosa de Castella i Lleó, Valladolid, de 17 de juliol de 2013, rec. 501/2012, i de Múrcia, de 29 de febrer de 2016, rec. 62/2013.

sura determinada en un moment concret, i això pressuposa un increment desproporcionat de la despesa que no és sostenible o assumible davant la situació econòmica existent.<sup>136</sup>

Però la veritat és que totes dues posicions guarden una simetria evident, ja que ordinàriament el descens brusc i continuat dels ingressos públics és una conseqüència d'una crisi econòmica general que provoca la necessitat d'adoptar mesures que garanteixin la sostenibilitat financera, amb l'objectiu darrer de mantenir els nivells de prestació dels serveis públics fonamentals per a la població que es consideren despeses imprescindibles i que han de tenir prioritat per damunt de l'atenció d'una necessitat concreta d'un col·lectiu determinat del personal funcionari, atès que –cal no oblidar-ho– hi ha funcionaris perquè hi ha serveis públics que cal atendre.

Algun matís sobre el que hem dit introdueix una altra posició en la qual sembla perdre pes específic l'element «circumstàncies econòmiques» i s'atén més a l'equilibri intern necessari de la relació. En aquesta línia, se subratlla que els articles 32.2 i 38.10 del TREBEP no deixen de ser una aplicació particular a l'àmbit públic de la coneguda clàusula «*rebus sic stantibus*», que permet la supressió, la revisió o la modificació unilateral de les obligacions pactades en acord o conveni col·lectiu, quan fets posteriors, que puguin escapar a una previsió raonable en el moment de concloure l'instrument convencional, facin que sigui extremadament difícil o costós per a una de les parts executar el que s'ha acordat. En aquest sentit, la qüestió substancial rau en el fet de saber si hi concorre o no una alteració substancial de les circumstàncies econòmiques que justifiqui acudir als articles 32.2 i 38.10 del TREBEP, la qual cosa s'acaba afirmant quan el compliment del que s'ha acordat pot posar en perill la superació d'una situació de desequilibri pressupostari, en una conjuntura econòmica que s'entén particularment problemàtica.<sup>137</sup>

Hi ha diferents pronunciaments que insisteixen en la necessitat de provar la nota d'imprevisibilitat de la causa de la suspensió o la modificació del pacte o l'acord assolits, cosa que no s'acredita quan la decisió de no aplicar una mesura continguda en un pacte o un acord signat es produeix pràcticament en línia de continuïtat amb la subscripció d'aquest pacte o acord, és a dir, als setze dies de la seva aprovació.<sup>138</sup>

---

136. STSJ, Sala Contenciosa de Catalunya, de 27 de novembre de 2016, rec. 480/2016.

137. STSJ, Sala Contenciosa de la Comunitat Valenciana, d'1 de febrer de 2017, rec. 277/2014, i de Catalunya, de 27 de novembre de 2017, rec. 480/2016.

138. STS, Sala Contenciosa, de 25 de gener de 2012, rec. 492/2011.

### 3. La naturalesa jurídica de l'acord de suspensió o modificació

Si ens referim, en concret, a l'eficàcia jurídica de l'acord de suspensió o modificació, cal concloure que convé atorgar-li la mateixa que pot tenir el pacte o l'acord col·lectiu que és objecte d'inaplicació. No sembla que la disponibilitat d'un pacte o un acord col·lectiu es pugui efectuar des d'un instrument que no estigui dotat de la mateixa validesa i eficàcia jurídiques. Lògicament, si ha de substituir un pacte o un acord, el més sensat és reconèixer per a la decisió de l'òrgan de govern la mateixa naturalesa pròpia de l'instrument jurídic al qual s'exceptua o es reemplaça.

Per tant, convé presumir que la legislació vigent atribueix a la decisió de l'òrgan de govern o administratiu una eficàcia jurídica igual a la que té reconeguda el pacte o l'acord col·lectiu. Amb relació a això, convé no oblidar que es tracta d'una decisió que la tipifica el mateix article del TREBEP dedicat als pactes i els acords col·lectius. En aquest sentit, no per casualitat, qui legisla opta per regular-la en el mateix precepte dedicat a definir els productes de la negociació col·lectiva pròpia del personal funcionari públic i a garantir-ne el compliment. L'eficàcia de la decisió ha de ser la de la normativa pròpia del pacte o l'acord que se suspèn o es modifica, atès que les noves condicions que preveu la resolució s'hi introduiran d'una manera automàtica, sense necessitat que hi hagi una incorporació expressa o tàcita a cap altre instrument jurídic. Per tant, en l'ordenació de les condicions de treball del personal funcionari, tenim un quadre de figures en què s'emmarquen els pactes, els acords, les reglamentacions unilaterals i les mesures d'excepció pròpies de la suspensió i la inaplicació; totes ho fan en l'article 38 del TREBEP que, recordem, s'intitula «pactes i acords». Al meu parer, a totes aquestes figures se'ls ha de reconèixer una validesa i una eficàcia jurídiques idèntiques, llevat que es vulgui fragmentar excessivament el sistema de fonts regulador de les condicions de treball del personal funcionari públic, i privar de funcionalitat pràctica alguna de les figures que té en compte.

Si això és així, el procediment específic perquè els òrgans corresponents aprovin aquests acords d'excepció és el de l'article 38.10 del TREBEP. Senzillament, les decisions sobre les normes i els instruments que regulen les condicions de treball del personal funcionari s'adopten a partir dels procediments de negociació, de regulació unilateral i d'inaplicació que preveu el TREBEP, sense que hi hagi l'obligació legal de recórrer al procediment d'elaboració de disposicions generals o d'ordenances i reglaments locals.

En tot cas, la decisió pot ser de suspensió o de modificació del compliment de pactes i acords consolidats. Per tant, els instituts jurídics que conté la norma són la suspensió i la modificació. No obstant això, convé assenyalar que la conceptualització de les dues opcions plantejades es refereix al «compliment» dels instruments ja signats, cosa que sembla introduir un matís que cal prendre en consideració.

La suspensió és una excepció temporal a la garantia del compliment d'allò pactat. En canvi, la modificació, a primera vista, és una mica més que això. La modi-

ficació és la substitució –també temporal– de la regulació convencional d'una condició de treball per una regulació unilateral. Dit d'una altra manera, la primera és una decisió suspensiva, mentre que la segona és una decisió substitutiva. Des d'aquesta perspectiva, suspensió i modificació no són pròpiament actes equivalents, encara que la naturalesa de totes dues mesures és temporal. La suspensió i la modificació pressuposen la inaplicació de la norma convinguda durant un període de temps determinat, com veurem més avall. El que passa és que, en el cas de la suspensió, no es cobreix la situació de buit de regulació causat sobre una condició concreta inclosa en el pacte o l'acord inaplicat, mentre que en la modificació sí que es dona aquest efecte. En qualsevol cas, la modificació no comporta l'expulsió de la norma pactada de l'ordenament jurídic. L'acte jurídic o l'obligació imposada per la clàusula convencional n'ajorna temporalment el compliment però no la suprimeix, de manera que el dret corresponent és efectiu en el moment que no és vigent la mesura d'excepció prevista.<sup>139</sup> Senzillament, la suspensió o la modificació del pacte, l'acord o el conveni són sempre temporals, però no definitives. En aquest sentit, és comprensible que sembli errònia la tesi que manté que la suspensió és temporal mentre que la modificació no té per què adoptar aquest caràcter.<sup>140</sup> Les mesures excepcionals es presenten sempre com a estrictament temporals, és a dir, només estan justificades mentre dura la situació extraordinària que les ha provocat. Un cop se supera la situació presa en consideració per adoptar-les, aquestes mesures han de deixar de tenir efecte. Si passa el temps i la regulació que neix d'una situació conjuntural i està destinada a cobrir una necessitat concreta traspasa aquests límits i manifesta una tendència clara a la permanència i la normalitat, es pot parlar sens dubte d'una manca d'adequació entre la situació habilitant i el resultat produït.<sup>141</sup>

I encara més, com a mesura excepcional, la intervenció governativa s'ha de reduir al mínim imprescindible.<sup>142</sup> De fet, una cosa és limitar-se a comprovar que hi ha una causa suficient per aplicar el supòsit de fet previst i procedir a la suspensió corresponent del precepte en qüestió, amb la intensitat que calgui des d'una òptica estricta del principi de proporcionalitat, i una altra de diferent és establir els punts concrets del pacte, l'acord o el conveni que cal que es deixin d'aplicar i determinar amb exactitud les noves condicions de treball. És evident que l'afectació sobre el territori de l'autonomia col·lectiva no és la mateixa, de manera que s'hauria d'aplicar un principi d'intervenció mínima en la substitució de les condicions que es vol deixar d'aplicar.

---

139. STSJ, Sala Contenciosa del País Basc, de 10 d'abril de 2019, rec. 96/2019.

140. STSJ, Sala Contenciosa de les Illes Balears, de 25 de juny de 2014, rec. 521/2014.

141. STSJ, Sala Contenciosa de Castella-la Manxa, de 3 de juny de 2014, rec. 590/2010.

142. STSJ, Sala Contenciosa de Múrcia, de 7 de setembre de 2012, rec. 157/2012.

Algun pronunciament ha fet notar que el tenor literal dels preceptes del TREBEP es refereix a la suspensió o la modificació del compliment del pacte, l'acord o el conveni col·lectiu, cosa de la qual es pot desprendre que l'habilitació concedida als òrgans de govern corresponents es limita estrictament al «compliment» del que s'ha acordat, de manera que la introducció d'una nova redacció substitutiva de les clàusules pròpies de l'instrument convencional incorreria clarament en un excés que, a més, en el cas del personal laboral, s'introduiria en la competència exclusiva de l'Estat, atès que incidiria en la matèria «legislació laboral», en el sentit de l'article 149.1 de la CE, per considerar el conveni col·lectiu una norma social.<sup>143</sup>

Al meu parer, es tracta d'una interpretació formal sense base jurídica, tenint en compte l'estructura del precepte en qüestió, dedicat en la seva pròpia introducció a garantir el compliment del que s'ha acordat. És a dir, el que es garanteix és l'eficàcia mateixa dels pactes, els acords i els convenis col·lectius, amb la introducció d'una excepció que pot suposar la suspensió o la modificació del pacte, l'acord o el conveni col·lectiu, és a dir, de les clàusules pròpies del seu contingut. Una doctrina, per cert, que no sembla dubtosa o discutida en la nostra jurisprudència administrativa.

D'altra banda, en el cas del personal laboral, el plantejament des d'una perspectiva competencial porta a una entesa pràcticament il·limitada del concepte de legislació laboral, que evitaria la possible modificació, per projectar-se sobre una norma convencional que no deixa de formar part del concepte de legislació laboral, de manera que convé portar a col·lació la jurisprudència que s'estableix que la suspensió o la modificació d'aspectes inclosos en els convenis col·lectius subscrits per les administracions autonòmiques i locals amb el seu propi personal laboral no es refereixen a una regulació general laboral, sinó a condicions concretes del personal laboral públic de la pròpia comunitat autònoma o corporació local, i no afecta l'estructura bàsica i general de la normativa social ni les seves categories nuclears.<sup>144</sup>

## **4. El contingut de l'acord de suspensió o modificació i els seus límits**

### **4.1. El contingut de la decisió d'inaplicació**

La legislació estatutària no diu res sobre el contingut de la decisió de suspensió o modificació. De fet, en el TREBEP no hi ha previsions en aquest sentit, ni pel que fa al contingut, ni pel que fa als requisits de forma que l'acord hauria de tenir. Un principi elemental de seguretat jurídica ens porta a afirmar que l'acord d'inaplicació

---

143. STSJ, Sala Social de Castella i Lleó, Valladolid, de 15 de maig de 2013, rec. 693/2013.

144. STS, Sala Contenciosa, de 9 de març de 2017, rec. 3713/2015.

ha de determinar amb exactitud les causes i les condicions de treball que se suspenen o es modifiquen i precisar l'àmbit personal, funcional, territorial i temporal de la mesura adoptada. Com és lògic, si l'acord és de modificació, cal establir les noves condicions de treball aplicables, en defecte de les que es desplacen temporalment.

Això no obstant, tal com ha sostingut la doctrina laboral, el caràcter excepcional i transitori de la decisió adoptada pressuposaria una certa vocació de retorn a la «normalitat» de les condicions de treball deixades d'aplicar, i s'hi establiria sempre que fos possible una programació de convergència amb la norma pactada en el període més breu que es pugui prendre en consideració (CASTRO MARÍN, 2016: 705).

Encara més, és perfectament possible determinar en l'acord de suspensió o modificació la derogació de la mesura d'excepció mateixa si es compleixen unes condicions determinades que depenen d'esdeveniments significatius susceptibles d'evidenciar la superació de la causa greu d'interès públic que actua com a fonament de l'acte de suspensió o modificació, amb l'avantatge que si aquestes condicions es compleixen, no cal adoptar cap altra decisió, atesa la voluntat expressa de retorn a la normalitat convencional abans existent.<sup>145</sup>

Si ens referim als possibles límits de les decisions de no aplicació o substitució, caldrà tenir en compte els aspectes materials i temporals, però també els que es puguin derivar de la connexió entre la causa concreta al·legada i la mesura específica proposada i, per descomptat, també els que es deriven del principi d'igualtat i no discriminació entre els diferents grups del personal funcionari.

## **4.2. Els límits materials de la decisió d'inaplicació**

És evident que, en qualsevol cas, l'òrgan de govern no pot imposar una decisió de suspensió o modificació d'una condició de treball que suposi un mínim legal. És a dir, els acords de suspensió o modificació no poden empitjorar les condicions de treball, o si es vol, els drets del personal funcionari que preveu el TREBEP.

Més enllà d'aquesta qüestió, la condició de treball que és objecte d'inaplicació o modificació ha de contribuir d'una manera directa a superar les circumstàncies econòmiques que són a la base de les possibles mesures d'excepció.<sup>146</sup> De fet, és inviable fer servir els preceptes que permeten la inaplicació del que s'ha pactat per a unes altres finalitats que no siguin estrictament la d'assegurament de l'estabilitat pressupostària o la de correcció del dèficit públic, de manera que no ens ha de sorprendre que s'hagi impedit l'ús d'aquests mecanismes com a simples motius de retorn a la legalitat, fins i tot de legalitat pressupostària, sense que s'hi hagi al-

---

<sup>145</sup>. STS, Sala Social, de 26 d'octubre de 2016, rec. 57/2016.

<sup>146</sup>. STSJ, Sala Contenciosa de Castella-la Manxa, de 21 de març de 2012, rec. 832/2011.



legat una justificació o una motivació fonamentades en una causa greu d'interès públic derivada d'una alteració substancial de les circumstàncies econòmiques, per procedir a la suspensió o la modificació corresponent.<sup>147</sup>

El contingut de les mesures ha de tenir una clara repercussió econòmica sobre la despesa pública, i no és admissible la banalització d'aquest requisit darrer aduint el seu caràcter formal per entendre que totes les decisions, directament o indirectament, tenen una incidència pressupostària clara, atès que requereixen una dotació econòmica per materialitzar-se.<sup>148</sup>

I encara més, en la intervenció prevista s'haurien de separar estrictament els aspectes que poden tenir conseqüències econòmiques dels que poden incidir sobre altres elements dels drets del personal funcionari. És a dir, en alguns supòsits, la inaplicació pot afectar els aspectes econòmics propis d'un dret determinat, però no d'altres de caràcter eminentment declaratiu que es poden donar, per exemple, en el marc de la progressió en la carrera professional. Per tant, la suspensió o la modificació es poden predicar dels primers però no d'aquests darrers.<sup>149</sup>

### **4.3. Els límits temporals de la decisió d'inaplicació**

La suspensió o la modificació de les condicions de treball previstes en un pacte o un acord col·lectiu han de ser sempre temporals. Com que es tracta d'una excepció a l'eficàcia jurídica d'un instrument col·lectiu, no es pot mantenir més enllà de la conclusió de la seva durada, produïda en els termes que el pacte o l'acord mateix hagin establert. En qualsevol cas, es pot afirmar que la mesura d'excepció ha de decaure en el moment que entri en vigor un nou pacte o acord col·lectiu o que es produeixi una regulació unilateral després del procés de negociació corresponent.

Si ens referim a l'entrada en vigor de la decisió de suspensió o modificació, sembla, en un primer moment, que pot tenir efecte des del moment que es dicta la decisió corresponent formalitzada per escrit, la qual ha de ser remesa a l'oficina pública corresponent perquè n'ordeni la publicació en el butlletí oficial que pertorqui, segons l'àmbit territorial, amb el benentès que aquesta decisió ha estat objecte del tràmit corresponent d'informació a les organitzacions sindicals. A aquest efecte, s'ha recordat la doctrina laboral elaborada amb motiu de la validesa dels convenis col·lectius des que són subscrits, que, en el supòsit de l'acord d'inaplicació a què ens referim, estarà avalada per la manca d'una previsió normativa sobre

---

147. STS, Sala Social, de 13 d'octubre de 2015, rec. 36/2015. STSJ, Sala Contenciosa d'Andalusia, Granada, de 27 de maig de 2013, rec. 438/2012.

148. STSJ, Sala Contenciosa d'Andalusia, Màlaga, de 23 de gener de 2014, rec. 1607/2013.

149. STSJ, Sala Contenciosa de la Comunitat Valenciana, de 17 de juliol de 2014, rec. 303/2012, i de 13 de febrer de 2015, rec. 428/2012.

el dipòsit i la publicació de la suspensió o la modificació corresponents (CASTRO MARÍN, 2016: 690).

Amb tot, al meu entendre, aquesta posició tan sols es pot acceptar amb reserves, tenint en compte l'efecte de la decisió suspensiva o modificativa sobre els drets del personal funcionari. Encara més, hi ha algun pronunciament que, tenint en compte el caràcter de disposició o acte formalment administratiu de la decisió, entén que els seus efectes només es poden produir a partir de la publicació en el butlletí o el diari oficial corresponent, moment a partir del qual guanyen projecció i eficàcia directa per al futur.<sup>150</sup>

En qualsevol cas, els efectes de la suspensió o la modificació no poden tenir caràcter retroactiu sobre els drets consolidats, assumits i integrats en el patrimoni del funcionari, però sí sobre els drets pendents, futurs o condicionats o sobre les simples expectatives, en funció d'una regulació determinada. Al marge d'això, la suspensió o la modificació de la clàusula d'un pacte, un acord o un conveni col·lectiu impedeix el reconeixement d'un dret encara que s'hagi sol·licitat abans que s'adoptés la mesura i de la seva publicació deguda, sobretot si la decisió d'inaplicació no distingeix entre els reconeixements ja sol·licitats i pendents de resolució i els reconeixements no sol·licitats i susceptibles d'acceptació.<sup>151</sup> En conseqüència, en aquests supòsits, la mesura d'excepció no afecta un dret consolidat, sinó una simple expectativa, que és el que, en darrera instància, genera la presentació d'una sol·licitud que ha de ser objecte de tramitació.<sup>152</sup>

#### **4.4. El judici d'adequació i la prohibició de discriminació**

Els articles 32.2 i 38.10 del TREBEP, en assenyalar que els òrgans de govern poden suspendre o modificar els pactes, els acords i els convenis ja signats, adverteixen que aquesta decisió es prendrà «en la mesura estrictament necessària per salvaguardar l'interès públic». Per tant, aquesta mesura ha d'estar justificada en una causa greu d'interès públic de naturalesa econòmica, però a més, s'ha d'acreditar com a adequada i proporcionada a l'interès que persegueix (ROQUETA BUJ, 2020: 607).

És a dir, entre la causa al·legada i la mesura específica adoptada hi ha d'haver una relació de raonabilitat i proporcionalitat. Per tant, s'ha de poder acreditar que la mesura que es vol prendre és adequada, idònia i proporcional, d'acord amb les circumstàncies econòmiques al·legades i la consecució dels objectius que es per-

---

150. STS, Sala Social, de 26 d'octubre de 2015, rec. 276/2014.

151. STSJ, Sala Contenciosa de Castella-la Manxa, de 5 de maig de 2015, rec. 73/2012.

152. STSJ, Sala Contenciosa de Madrid, de 17 de setembre de 2012, rec. 394/2012, i de 25 de gener de 2013, rec. 1001/2012, i de La Rioja, de 21 de juliol de 2016, rec. 92/2016

segueixen, i que, de les opcions possibles, s'adopta la que pot ser menys perjudicial, sempre respectant, però, el marge d'actuació de l'òrgan de govern sobre el qual es projecta com un límit ineludible la responsabilitat pròpia i el principi d'interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics.<sup>153</sup>

En conseqüència, les decisions extraordinàries sobre les condicions de treball del personal funcionari han de poder acreditar un cert impacte i efectivitat per contribuir a assegurar l'estabilitat pressupostària i la correcció del dèficit públic, el que és a tots els efectes l'única finalitat possible que pot arribar a justificar l'alteració de la norma convencional, i no és admissible emparar jurídicament en l'excepció considerada mesures ordinàries de gestió del personal que no estiguin en condicions de justificar el sacrifici d'un dret com és el de negociació, que és, a tots els efectes, un contingut propi de la llibertat sindical.<sup>154</sup>

Pel que fa a l'elecció d'unes mesures en comptes d'unes altres, al meu parer, es tracta de criteris d'oportunitat política, de manera que jurídicament és difícil pronunciar-se sobre si són més o menys encertades. Només es podria comprovar que les mesures adoptades són necessàries per donar resposta a una situació greu d'interès públic i prou adequades per contribuir amb la consecució de la finalitat de reequilibri que es persegueix. Òbviament, en la mesura del possible, es pot predicar la necessitat de no sacrificar els drets col·lectius del personal públic i optar per altres tipus d'ajustos que no posin en qüestió les condicions de treball pactades, però no sembla que en seu judicial pugui ser objecte de ponderació la possibilitat d'optar per unes mesures en lloc d'altres que hagin estat suggerides per la part social, cosa que a la pràctica significaria substituir l'Administració en la seva funció de valoració dels interessos públics en presència. Al meu entendre, l'òrgan judicial competent no pot determinar si s'hi podien haver adoptat altres mesures alternatives a les proposades, ja que això correspon a una decisió discrecional de l'òrgan de govern, amb independència que es pugui comprovar si les decisions són justificades, s'ajusten al que preveu la legislació vigent i es corresponen amb els límits establerts. Senzillament, no sembla que la jurisdicció s'hagi de ficar en la valoració de l'oportunitat de les mesures d'emergència per fer front a la reducció del dèficit públic.<sup>155</sup> Encara més, alguna decisió judicial adverteix amb encert que el fet d'adoptar les mesures que afecten la correcció de les despeses de personal s'han d'entendre com una activitat de direcció política, de manera que cal tenir present la voluntat que expressa l'acte quan es volen aplicar les diferents tècniques

---

153. STSJ, Sala Contenciosa de les Illes Canàries, Santa Cruz de Tenerife, de 15 de març de 2010, rec. 62/2009.

154. STSJ, Sala Social d'Extremadura, de 10 de maig de 2013, rec. 125/2013, i d'Andalusia, Sevilla, de 22 de juny de 2016, rec. 957/2016.

155. STSJ, Sala Contenciosa d'Andalusia, Granada, de 15 de febrer de 2016, rec. 5/2014, i de Catalunya, de 13 d'abril de 2016, rec. 143/2013.

de control judicial, fet que suposa acceptar una sèrie de limitacions atenent a la funció constitucional de l'òrgan de govern corresponent.<sup>156</sup>

El que cal acreditar és que les mesures adoptades poden ser idònies per contribuir a la consecució de la finalitat que preveuen les normes jurídiques. Com és lògic, des d'una perspectiva sindical es pot pensar que és possible adoptar altres mesures propenses a aconseguir els mateixos resultats i que és una qüestió de prioritats. Ara bé, fins i tot admetent aquesta hipòtesi, sempre que la decisió d'inaplicació no incorri en cap infracció de l'ordenament jurídic, ni aparegui com a irracional o desproporcionada, ni guiada per una finalitat diferent de la que li és pròpia, cal considerar que l'adopció de la mesura està inclosa en l'àmbit de la discrecionalitat pròpia de l'Administració per a l'elecció dels mitjans adequats amb què satisfer l'interès públic.<sup>157</sup>

En principi, les mesures d'excepció es poden aplicar a sectors determinats del personal funcionari, en funció de si es donen una sèrie de condicions de treball de caràcter específic vinculades a uns col·lectius determinats. Això exigeix que la diferenciació es fonamenti en una justificació objectiva i racional per afectar un cos o escala del personal funcionari i deixar indemnes als altres. En aquests termes, tal com succeeix en l'àmbit laboral, és admissible un àmbit d'aplicació subjectiu restringit en els supòsits en què els mateixos pacte, acord o conveni objecte de suspensió o modificació estableixin regulacions de grup per a determinades estructures professionals del funcionari (CASTRO MARÍN, 2016: 675).

Com és lògic, si s'imposen diferents modificacions a diferents col·lectius de personal públic les condicions de treball dels quals tenen una regulació idèntica, es generaria una situació irracional i, per tant, una discriminació; aquestes mesures vulnerarien el principi d'igualtat que consagra l'article 14 de la CE.<sup>158</sup>

## 5. La competència per adoptar la decisió de suspensió o modificació

La competència per adoptar la decisió d'inaplicació amb caràcter general és de l'òrgan de govern o administratiu que va aprovar el pacte, l'acord o el conveni corresponent. En principi, tal com algun pronunciament indica, és un acte *contrario imperio* de l'òrgan competent per aprovar-los.<sup>159</sup>

---

156. STSJ, Sala Contenciosa de Catalunya, de 13 d'abril de 2016, rec. 143/2013.

157. STSJ, Sala Contenciosa de Castella i Lleó, de 17 de juliol de 2013, rec. 501/2012.

158. STSJ, Sala Contenciosa de Catalunya, de 5 de juny de 2014, rec. 704/2012. STSJ, Sala Social d'Aragó, de 19 de novembre de 2014, rec. 639/2014.

159. STS, Sala Contenciosa, de 31 d'octubre de 2014, rec. 3525/2013.

Tot i que això és cert, es tracta d'una doctrina que admet certs matisos. De fet, els articles 32.2 i 38.10 del TREBEP no diuen que hagi de ser l'òrgan de l'Administració que ha aprovat el pacte, l'acord o el conveni col·lectiu corresponent el que hagi de procedir a la decisió d'excepció corresponent, de manera que sembla admissible que qui prengui la decisió de la suspensió o la modificació sigui l'òrgan de govern competent segons la distribució de les matèries sobre les quals versa i de l'atribució corresponent que prevegi la legislació vigent. Així, per exemple, és possible que determinades clàusules d'un acord aprovat pel Ple puguin ser objecte de no aplicació o substitució per una decisió de la Junta de Govern, d'acord amb la distribució de competències existent en la legislació de règim local referida específicament als municipis de gran població.<sup>160</sup>

## **6. El procediment per adoptar la decisió de suspensió o modificació**

Els articles 32.2 i 38.10 del TREBEP preveuen que, en els supòsits de suspensió o modificació de pactes, acords o convenis, «les administracions públiques han d'informar les organitzacions sindicals de les causes de la suspensió o modificació».

Per tant, no hi ha una obligació de negociar la decisió d'inaplicació, però sí que hi ha un deure d'informar les organitzacions sindicals de la causa que la justifica, és a dir, de la causa greu d'interès públic derivada d'una alteració substancial de les circumstàncies econòmiques.

El compliment d'aquest requisit d'informació es considera un tràmit substancial per adoptar la decisió, de manera que el fet de no complir-lo, sempre que sigui imputable a l'Administració corresponent, constitueix un vici de procediment de caràcter substancial que provoca la seva nul·litat absoluta perquè vulnera el dret de llibertat sindical.<sup>161</sup>

En principi, el compliment del deure d'informació ha de ser previ a l'adopció de la mesura d'excepció i, per tant, no té res a veure amb la informació que es pugui donar a posteriori sobre la possible execució.<sup>162</sup> Aquest deure s'ha de complir en la mesa de negociació corresponent, en la qual s'ha d'informar tant de la causa de la decisió com de la suspensió dels acords concrets subscrits amb les organitzacions sindicals, com també, si escau, de les mesures de correcció que es volen proposar.<sup>163</sup> Convé destacar que el dret d'informació no es reconeix amb caràcter

160. STSJ, Sala Contenciosa de Castella i Lleó, Valladolid, de 17 de juliol de 2013, rec. 501/2012.

161. STSJ, Sala Contenciosa de Madrid, de 3 de novembre de 2010, rec. 1096/2009, i de 30 de març de 2012, rec. 130/2010.

162. STS, Sala Contenciosa, de 25 de gener de 2012, rec. 492/2011.

163. STSJ, Sala Contenciosa de Castella-la Manxa, de 21 de març de 2012, rec. 832/2011, i de Madrid, de 25 d'octubre de 2012, rec. 175/2011.

difús a totes les organitzacions sindicals, sinó a les que estan presents i actuen en la mesa corresponent, que és l'òrgan en el qual s'ha obtingut l'acord col·lectiu de referència, encara que hi ha algun pronunciament que matisa aquesta qüestió i es limita a afirmar que l'informe es predica dels sindicats representatius en una entitat pública determinada, la qual cosa, en conseqüència, pot suposar que no sigui necessària la convocatòria de la mesa de negociació corresponent.<sup>164</sup>

De la mateixa manera, cal adonar-se que les causes de la suspensió o la modificació són el que ha de ser objecte d'informació, però també les mesures concretes que es volen adoptar, amb la indicació precisa, exacta i escrita de les condicions de treball que són inaplicades i de les noves que s'ha previst adoptar, assenyalant-ne la durada, sempre que sigui possible. Per aquest motiu no semblen presentables algunes decisions judicials que tendeixen a limitar la informació que s'ha de traslladar a les organitzacions sindicals exclusivament a les causes de la decisió, i entenen que, en determinats casos, aquestes causes són sobradament conegudes quan se'n pot trobar el fonament darrer en una crisi econòmica general, de manera que, a la pràctica, l'únic contingut final d'un dret ja prou debilitat sembla esfumar-se.<sup>165</sup> Precisament aquesta indeterminació és la que permet que una jurisprudència determinada doni per complert el deure d'informar sobre la base de la clara notorietat d'altres instruments, com és ara el pla d'ajust, el pla econòmicofinancer o la proposta de pressupostos, cosa que posa les organitzacions sindicals en una situació d'absoluta indefensió.<sup>166</sup> Per això, convé insistir en la idea que el coneixement d'uns plans o uns instruments determinats de correcció dels desequilibris pressupostaris no comporta el compliment del tràmit d'informació als sindicats sobre les causes i les mesures concretes de suspensió o modificació d'allò pactat.<sup>167</sup>

Ja ha quedat dit que, al meu parer, les mesures de suspensió o modificació tenen la mateixa eficàcia jurídica que podem atribuir als instruments col·lectius corresponents utilitzats per determinar les condicions de treball del personal funcionari. Partint d'això, com a acte contrari, cal que s'ajusti a les mateixes exigències formals que requereix l'aprovació de l'acte o la norma que es modifica. És a dir, tal com adverteix l'article 38.6 del TREBEP, les suspensions o les modificacions dels pactes o els acords han de ser remesos a l'oficina pública que cada Administració competent determini, i l'autoritat respectiva n'ha d'ordenar la publicació en el butlletí oficial que correspongui en funció de l'àmbit territorial.

---

164. STSJ, Sala Contenciosa de Castella i Lleó, Valladolid, d'1 de desembre de 2014, rec. 1225/2013.

165. STSJ, Sala Contenciosa de Castella-la Manxa, de 13 de setembre de 2011, rec. 562/2010.

166. STSJ, Sala Contenciosa de Galícia, de 21 d'octubre de 2015, rec. 135/2014.

167. STSJ, Sala Social d'Astúries, d'1 de març de 2013, rec. 89/2013.

Aquesta tesi sembla lògica i indirectament ha rebut suport en algun pronunciament del Tribunal Suprem.<sup>168</sup> Tot i així, no sembla que sigui aquesta la línia seguida en altres instàncies jurisdiccionals. De fet, no són infreqüents les decisions segons les quals la previsió que els òrgans de govern poden suspendre o modificar els pactes, els acords o els convenis col·lectius l'estableixen els articles 32.2 i 38.10 del TREBEP, entenent que aquests preceptes, per tal que la inaplicació sigui efectiva, no n'imposen la publicació en el corresponent butlletí oficial, sinó únicament i exclusivament l'acreditació de la causa i la informació corresponent als sindicats, que són els encarregats de fer arribar als seus representats els possibles efectes de les mesures que es poden adoptar.<sup>169</sup>

---

168. STS, Sala Contenciosa, de 31 d'octubre de 2014, rec. 3525/2013.

169. STSJ, Sala Contenciosa de Múrcia, de 12 de juny de 2014, rec. 424/2010.

# VI. Les matèries objecte de negociació

## 1. Sobre criteris i llistes

Les matèries que han de ser objecte de negociació en la determinació de les condicions de treball del personal funcionari públic les estableix l'article 37 del TREBEP, segons un seguit de criteris i un sistema de llistes. Els criteris generals per establir un camp negocial són els d'abast legal, competència i àmbit. El sistema de llistes estableix una sèrie de matèries que han de ser objecte de negociació i una relació de matèries que resten excloses del deure de negociar. Així, doncs, el model és de doble condicionament: criteris i llistes, cosa que molt sovint s'oblida. És a dir, han de ser objecte de negociació les matèries que estan incloses en la llista de matèries que es poden tractar; la negociació s'ha de fer amb l'abast que legalment sigui procedent en cada cas, en el marc de les competències pròpies de cada administració pública i en l'àmbit específic corresponent.

El TREBEP es comporta, doncs, com una veritable norma sobre producció jurídica, en tant que, en delimitar les condicions de l'exercici del dret a la negociació del personal funcionari, determina també els requisits de creació d'un tipus de font específic, que anomenem acord col·lectiu, amb capacitat per produir regles en un àmbit concret i específic de l'estatut del personal funcionari.

## 2. Llei, competència i àmbit

Com ja hem dit, qualsevol negociació s'ha de fer amb l'abast que permet la legislació vigent, la competència que es tingui i en l'àmbit corresponent. Per tant, qualsevol procediment convencional ha de superar sempre el principi de no contradicció amb la legalitat vigent de les matèries que ha de tractar, ha d'estar habilitat competencialment i s'ha de dur a terme en l'àmbit corresponent, en funció del sistema de meses que, a la pràctica, es comporta com un instrument de selecció de la unitat apropiada de negociació. Vegem-ho.



Com ja sabem, la negociació col·lectiva del personal funcionari és un dret de configuració legal. L'exercici d'aquest dret s'ha d'ajustar de manera estricta a la disciplina que determini una legislació que ostenta la capacitat de configurar intensament els òrgans, el procediment, les matèries i els efectes de la negociació.

D'acord amb l'article 33 del TREBEP, la negociació col·lectiva de les condicions de treball del personal funcionari està subjecta al principi de legalitat. Aquesta vinculació pressuposa que l'exercici del dret a la negociació ha de respectar en tot cas el contingut del TREBEP i de les lleis de desenvolupament que preveu (article 31.7 del TREBEP), amb el benentès que l'objecte de la negociació ha de tenir l'abast que sigui procedent en cada cas (article 37.1 del TREBEP).

No és sobrer subratllar que les disposicions esmentades no constitueixen una novetat absoluta si les comparem amb les disposicions referents de l'ordenament jurídic laboral. De fet, l'article 85.1 del TRET condiona la validesa del contingut que estableixen els convenis col·lectius al respecte a les lleis, mentre que l'article 90.5 del TRET pressuposa que el conveni col·lectiu no pot conculcar la legalitat vigent.

L'article 31.7 del TREBEP estableix que l'exercici del dret a negociar la determinació de les condicions de treball del personal funcionari ha de respectar en tot cas el contingut de l'Estatut i de les lleis de desenvolupament que aquest preveu. En altres paraules, la negociació col·lectiva del personal funcionari ha de respectar el contingut de l'estatut legal de la funció pública, és a dir, no n'ha de contradir els preceptes de caràcter imperatiu. Però dins del respecte a les lleis, els acords col·lectius poden regular les condicions de treball del personal funcionari sempre que no s'arribi a transgredir el camp de joc que la llei els assenyala, és a dir, sempre que no es conculquin les lleis. Així s'afirma la primàcia i la superioritat jeràrquica de la llei sobre un acord col·lectiu que «en tot cas» ha de respectar el contingut que estableixen les normes estatutàries.

Del que s'ha exposat es dedueix que els acords que resulten de la negociació col·lectiva han de respectar l'espai reservat a la llei i l'espai ocupat per la llei per determinar l'estatut del personal funcionari. Reserva de llei i superioritat jeràrquica de la llei existent s'imposen en els seus continguts a la determinació de les condicions de treball del personal funcionari públic. L'acord col·lectiu no ha d'ocupar l'espai reservat a la llei i no pot contradir la llei existent, però res més.

Al meu parer, l'acord col·lectiu compleix el principi de legalitat en no contradir la llei i no intervenir en l'espai material reservat a la llei. Això vol dir que la norma col·lectiva pot complementar i desenvolupar la llei, fins i tot d'una manera innovadora, i que l'acord col·lectiu es pot introduir en l'àmbit no reservat a la llei i no regulat per la llei.

Però no es tracta només d'observar la regulació legal. Quan la llei existeix i és aplicable a la determinació d'una condició de treball que pot ser objecte de negociació, és essencial tenir en compte el caràcter que adopten els seus preceptes.

Les lleis que determinen l'estatut del personal funcionari es poden configurar i atribuir uns trets i uns caràcters determinats amb relació als acords col·lectius. Aquestes lleis es poden imposar a la negociació com a normes completes que cal respectar i aplicar, com a normes necessitades d'un complement que l'acord col·lectiu els pot proporcionar, o, finalment, com a preceptes mínims que poden ser superats o substituïts per les normes convencionals. Precisament, el principi de norma mínima, com a tècnica de regulació aplicable també a l'estatut del personal funcionari, ha de ser objecte d'una atenció especial en el marc de les possibles relacions que es poden establir entre la llei i l'acord col·lectiu. De fet, aquestes relacions no ha de seguir necessàriament el model únic establert per a les connexions entre la llei i el reglament, ja que, encara que l'acord col·lectiu sigui una expressió de la potestat reglamentària, està particularitzat per una intensa participació dels representants del personal funcionari, la qual cosa, sens dubte, no deixa d'aportar-li una càrrega democràtica innegable.

Així, a una legitimitació intrínseca, pròpia de l'òrgan de govern titular de la potestat reglamentària, se li acumula una legitimitació procedimental que només es pot obtenir del tipus normatiu particular que anomenem acord col·lectiu, norma que es projecta sobre un sistema concret de relacions laborals, amb un abast que està limitat a la producció d'efectes sobre uns destinataris els representants dels quals han participat directament en la seva elaboració i formulació.

Com ja hem dit, l'article 37 del TREBEP adverteix que les matèries objecte de negociació ho són «en relació amb les competències de cada Administració pública». En la mateixa direcció, l'article 38.2 del TREBEP, adverteix que «els pactes s'han de subscriure sobre matèries que es corresponguin estrictament amb l'àmbit competencial de l'òrgan administratiu que el subscriu». També l'article 38.3 del TREBEP assenyalava que «els acords han de versar sobre matèries competència dels òrgans de govern de les administracions públiques».

Per tant, les matèries objecte de negociació han de ser de competència exclusiva de cadascuna de les nostres entitats territorials.<sup>170</sup> Senzillament, tal com diu una jurisprudència contínua, el marc contractual està en correlació directa amb el contingut de les potestats normatives dels òrgans de govern corresponents. Per tant, la introducció d'una matèria en la llista de les matèries que han de ser objecte de negociació no habilita una competència específica per al seu tracte convencional. Les matèries que poden ser objecte de negociació ho són amb relació a les competències pròpies de cada Administració. Així, doncs, la realitat objectiva de què cal partir sempre és que la descripció de matèries que han de ser objecte de tracte convencional contingudes en l'article 37.2 del TREBEP, es realitza al marge del principi de competència, principi que amb posterioritat modula l'objecte de la negociació en un determinat àmbit territorial, com pot ser el local.

---

170. STS, Sala Contenciosa, de 5 de desembre de 2000, rec. 5270/1996.

El que ha de ser matèria de negociació, ho és «en el seu àmbit respectiu», tal com afirma l'article 37.1 del TREBEP. Per tant, la noció d'«àmbit», que refereix al sistema de meses en tant que unitats apropiades de negociació, condiona l'objecte mateix del tracte convencional, de manera que en un àmbit determinat només es poden negociar, o, si es vol, en una mesa de negociació determinada –l'habilitada específicament per a això–, les matèries que poden ser objecte d'un possible acord.

### **3. La determinació de les matèries que han de ser objecte de negociació**

El reconeixement del dret a la negociació col·lectiva del personal funcionari implica que el procediment convencional ha de tenir un paper substancial en l'establiment de les regles que han de configurar el seu estatut. Aquesta funció institucional pressuposa l'atribució d'un àmbit material sobre el qual ha de poder incidir la norma col·lectiva. Això requereix que es defineixin amb una certa precisió els espais propis de l'autonomia col·lectiva i els d'intersecció amb altres possibles poders ordinadors, organitzatius o directius, que tenen prou capacitat per contribuir a determinar les condicions de treball del personal funcionari. Cal precisar que amb la paraula espai ens estem referint a l'establiment d'un repartiment més o menys nítid de matèries, que en la nostra legislació s'ordena d'acord amb un sistema de llistes que, en una primera aproximació, sembla que vol evitar la coincidència, el solapament o l'agregació de determinats poders sobre una sèrie de continguts que han de ser objecte de regulació o d'ordenació.

Per això, qualsevol reflexió entorn de l'àmbit objecte de la negociació o de l'àmbit exclòs de la negociació en el sistema de l'estatut del personal funcionari que vulgui anar més enllà d'una anàlisi formal d'una matèria precisa i concreta ha de tenir en compte aquestes consideracions:

a) Les matèries objecte de la negociació les delimita l'article 37.1 del TREBEP, mitjançant un sistema de doble llista de caràcter tancat. Una llista positiva, que assenyalava les matèries que s'han de negociar de manera preceptiva, i una llista negativa, que conté les matèries que queden excloses de l'obligació de negociar. Les llistes de matèries s'estableixen d'una manera concreta per àmbits, funcions i tipus d'intervenció, utilitzant una sèrie de conceptes juridiconormatius dels quals no es pot prescindir sense dissoldre el sentit i la funció del precepte en qüestió.

b) L'objecte de la negociació és establir les condicions de treball del personal funcionari d'una entitat pública determinada. Tal com diu l'article 31.2 del TREBEP, per negociació col·lectiva s'entén el dret a negociar la determinació de les condicions de treball d'una Administració pública. Per tant, el que es negocia són les condicions de treball i no el règim jurídic complet de la funció pública, que segueix

sent de fonamentació i base legal. Amb tot, no hi ha res que impedeixi l'extensió del concepte «condicions de treball» a altres àmbits connexos, com ara la política d'ocupació o l'acció social.

c) La negociació és, per naturalesa i sentit, «col·lectiva». És a dir, es refereix a tots els funcionaris inclosos en un àmbit determinat, i no a una situació jurídica individual o grupal de caràcter concret. En principi, l'acord col·lectiu no és un mitjà d'intervenció directa en la gestió de personal d'una Administració pública determinada. L'acord col·lectiu és un instrument de regulació de les condicions de treball del personal funcionari d'un àmbit i un sistema de funció pública.

### **3.1. Sistema de llistes enfront de clàusula general**

Ja hem dit que els convenis col·lectius de treball poden regular un ampli ventall de temes basant-se en un principi general de llibertat de continguts, amb fonament en l'article 37.1 de la CE, però que té la seva millor plasmació en l'article 82.2 del TRET, el qual adverteix que «Mitjançant els convenis col·lectius i en el seu àmbit corresponent, els treballadors i els empresaris regulen les condicions de treball i de productivitat», i en l'article 85.1 del TRET, que assenyala expressament que «Dins del respecte a les lleis, els convenis col·lectius poden regular matèries d'índole econòmica, laboral, sindical i, en general, totes les que afecten les condicions d'ocupació i l'àmbit de les relacions dels treballadors i les seves organitzacions representatives amb l'empresari i les associacions empresarials». Òbviament, la llibertat de continguts no és absoluta, sinó que està sotmesa a certs límits, com poden ser la Constitució i la llei, però això no obsta perquè es pugui afirmar un ampli reconeixement de la llibertat en l'elecció de matèries pròpia de la negociació col·lectiva de l'àmbit laboral.

En els seus inicis, la negociació col·lectiva del personal funcionari havia combinat un sistema de llista de matèries tancades amb la incorporació d'una clàusula final d'obertura. Així, en l'article 32 de l'antiga Llei 9/1987, de 12 de juny, d'òrgans de representació, determinació de les condicions de treball i participació del personal al servei de les administracions públiques (LORAP), es tancava la llista de matèries que han de ser objecte de negociació amb un apartat e) que tenia el següent contingut: «les matèries d'índole econòmica, de prestació de serveis, sindical, assistencial i, en general, totes les que afecten les condicions de treball i l'àmbit de relacions del personal funcionari públic i les seves organitzacions sindicals amb l'Administració». Un redacció en la qual és possible reconèixer un paral·lelisme evident amb l'article 85.1 del TRET.

Doncs bé, aquesta clàusula d'obertura general s'ha eliminat de l'article 37 del TREBEP. El nou precepte conté ara una llista de matèries relativament tancades per delimitar l'objecte de la negociació.

Una altra qüestió diferent és que la llista de les matèries que han de ser objecte de negociació no tingui sistemàtica ni precisió (ESTÉVEZ GÓMEZ, 2010: 78). De fet, el contingut del precepte dedicat a les matèries que han de ser objecte de negociació inclou continguts típics de la relació de servei juntament amb d'altres de caràcter orgànic. També barreja condicions d'ocupació amb condicions de treball, sense que sembli haver-hi un fil conductor. En aquesta direcció, és discutible que hagin de ser objecte de negociació els sistemes de planificació d'efectius, la classificació de llocs de treball o l'oferta d'ocupació pública, que són aspectes propis de l'ordenació dels recursos humans. Igualment, es remet al procés convencional l'accés a la funció pública que és, ni més ni menys, la forma o l'instrument d'exercici d'un dret fonamental. Així mateix, no es pot deixar de ressaltar aquest autèntic calaix de sastre que és l'apartat m) de l'article 37.1 del TREBEP, que declara l'obligació de negociar el que toca al calendari laboral, horaris, jornades, vacances, permisos i mobilitat funcional i geogràfica, quan en l'àmbit privat, per exemple, s'ha considerat tradicionalment que l'elaboració del calendari de treball és una potestat deure de l'empresari. De fet, la jurisprudència mateixa s'ha fet ressò de la manca de lògica i coherència de la llista de matèries objecte de negociació, la qual acostuma a suscitar conflictes entorn de la seva possible extensió i fins i tot sobre la definició mateixa de les matèries que poden ser objecte de negociació i de les que no n'han de ser perquè corresponen a l'esfera de les potestats d'organització o a les de direcció i control, pròpies dels òrgans superiors de l'Administració, que han de ser objecte d'una decisió unilateral per a la salvaguarda dels drets constitucionals i dels que corresponen als usuaris dels serveis públics.<sup>171</sup>

La veritat és que una delimitació més correcta i precisa dels àmbits materials de la negociació és una tasca necessària i possible, que estaria d'acord amb el nostre ordenament jurídic. És cert que una part de la doctrina nega la utilitat d'aquesta delimitació, que es veuria sobrepassada pels fets, banalitzant el seu resultat des de la perspectiva última de la seva possible utilitat o pretén ignorar l'existència mateixa de la particularitat que suposa la determinació de l'objecte de la negociació, sobre la base d'un sistema relativament tancat de llistes. En aquesta sentit, són freqüents les afirmacions que sostenen que, en matèria de condicions de treball del personal funcionari, tot es pot negociar, o que l'àmbit de la negociació és ampli i obert, equivalent o molt similar al de la negociació col·lectiva laboral, de manera que no cal aturar-se en la configuració material i funcional de l'article 37 del TREBEP, que a tots els efectes seria un precepte sobrer.

Així, doncs, s'ha arribat a qüestionar el caràcter de llista tancada de l'article 37.1 del TREBEP (RODRÍGUEZ RAMOS, 2009: 614). També s'ha mantingut que el contingut de l'article 37.1 del TREBEP és prou ampli i genèric per incloure gairebé totes les matèries que influeixen en la determinació de les condicions de treball del per-

---

171. STS, Sala Contenciosa, de 30 de març de 2015, rec. 1718/2014.

sonal funcionari, amb l'única excepció de les matèries que se n'exclouen de manera expressa (ALFONSO MELLADO, 2008: 50). De tal manera que, si es continua per aquesta via, es pot arribar a concloure que, a la pràctica, es pot negociar gairebé tot (FABREGAT MONFORT, 2016: 210), fins al punt que la diferència entre el contingut de l'article 37.1 del TREBEP i l'article 85.1 del TRET és merament formal (GARCÍA PÉREZ, 2011: 70).

L'altra via per desconsiderar el sistema de llistes per determinar les matèries que han de ser objecte de la negociació ha passat per relativitzar la prohibició de negociar determinades matèries que conté l'article 37.2 del TREBEP. Aquest precepte disposa que «Queden excloses de l'obligatorietat de la negociació les matèries següents». D'això s'ha deduït que el precepte en qüestió no pressuposa un veritable impediment per a la negociació, sinó una simple exoneració de l'obligació de negociar que permetria abordar els àmbits exceptuats, sempre que els òrgans de govern de l'Administració corresponent tinguin la voluntat política per fer-ho. D'aquesta manera, les matèries excloses de la negociació s'acabarien transformant en matèries de negociació potestativa (LINDE PANIAGUA, 2008: 37). Un plantejament que, a la pràctica, redueix al no-res els preceptes de la llei mateixa i els priva de fonament i sentit.

Però la veritat és que la interpretació del sistema de llistes i la determinació dels seus continguts en un sentit positiu o negatiu és una operació necessària i coherent per determinar l'objecte de la negociació. Al meu entendre, és possible una delimitació de l'abast de les diferents matèries que han de ser objecte de negociació, encara que es pugui considerar que és una operació treballosa i prolixa. Quan diem que és possible, ho fem amb plena consciència que no procedirem a fer aquesta operació en aquestes pàgines. La delimitació precisa de les matèries que han de ser objecte de negociació només es pot fer deduint-la de les normes estatals i autonòmiques concretes que en cada moment conformen l'estatut del personal funcionari. Però també és cert que, ara per ara, la doble llista de l'article 37 del TREBEP proporciona un esquema de les matèries que han de ser objecte de negociació o que n'han de quedar al marge i de les quals no es pot prescindir. Senzillament, si es vol disposar d'un esquema ordenador de l'objecte de la negociació del personal funcionari públic, els conceptes de l'article 37 del TREBEP han de tenir un significat mínim, perquè la seva funció només es compleix amb una determinada precisió que els faci jurídicament operatius.

Però, perquè aquesta tasca sigui possible, és imprescindible portar a aquesta elaboració una sèrie de conceptes de dret públic com són els de matèria i funció, i recórrer per a això al dipòsit d'instruments i tècniques que ha elaborat la doctrina que s'ha dedicat a la delimitació de competències en el sistema d'autonomies territorials (VIVER I PI-SUNYER, 1989: 36-47).

La noció de matèria la fa servir l'article 37 del TREBEP, que està encapçalat pel significatiu títol de «Matèries objecte de negociació». A partir d'aquí, el problema

rau a saber què és una matèria. La doctrina que s'ha ocupat de la qüestió adverteix que, en alguns casos, es designa la matèria per referència a un bé o un objecte físic concret, en d'altres, es fa referència a institucions o entitats, a disciplines jurídiques, a instituts jurídics o a activitats definides de manera directiva o finalista. En aquest cas, la matèria és igual a una institució jurídica o a diverses institucions jurídiques relatives a l'ocupació pública. El concepte de funció cal remetre'l a la legislativa i a l'executiva, i dins d'aquestes, es poden distingir activitats més concretes, com ara la producció de bases, l'ordenació, la coordinació, la planificació, l'activitat promocional, etc., o fins i tot parcel·les d'aquestes activitats, com ara una fase determinada d'un procediment simple o complex d'actuació o una proposta en el marc de les funcions descrites (BLASCO ESTEVE, 1981: 307-317).

Per tant, per conèixer el contingut d'una possible intervenció en una institució concreta, no cal únicament disposar de l'element material, sinó que cal recórrer a la funció que es pot exercir sobre aquesta intervenció i a la seva mesura. Dit d'una altra manera, cal precisar els temes o les matèries i els títols d'intervenció sobre aquests temes i matèries.<sup>172</sup>

En tot cas, el que resulta d'interès és esbrinar si la determinació d'àmbits negocials té un caràcter coherent o no i quins són els criteris que defineixen les matèries i els títols d'intervenció.

En aquest punt, és convenient assenyalar l'existència d'una sèrie d'activitats que es poden projectar sobre les matèries objecte de negociació però que no produeixen efectes jurídics sobre les condicions de treball del personal funcionari. Són intervencions que s'escapen de l'esquema funcional típic de l'activitat administrativa i que, per això, són difícils de classificar en el repertori de les matèries objecte de negociació. Aquí cal comptar amb els actes programàtics o polítics dels òrgans de govern, amb els anomenats actes interns, dels quals, sens dubte, formen part les circulars, les instruccions i les ordres de servei pròpies del poder jeràrquic, i amb els actes materials o tècnics de caràcter instrumental, considerats preparatoris o executoris d'una decisió administrativa determinada.

Dit això, podem començar per agrupar els instituts jurídics propis de les matèries objecte de negociació de la manera següent:

a) Les relatives als drets retributius del personal funcionari. Aquí caldria incloure els apartats a) i b) de l'article 37.1 del TREBEP, referits a l'aplicació de l'increment de les retribucions del personal i a la determinació i l'aplicació de les retribucions complementàries del personal funcionari, el tractament exprés dels quals es pot localitzar en el títol III, capítol III, del TREBEP.

b) Les relatives al dret a la carrera professional, a la promoció interna i a l'avaluació de l'acompliment. En aquest epígraf podem incloure una de les diccions referides en l'apartat c) de l'article 37.1 del TREBEP (carrera); el d) del mateix pre-

---

172. STSJ, Sala Contenciosa de Canàries, Las Palmas, de 17 de desembre de 2013, rec. 158/2013.

cepte, referida a la matèria avaluació de l'acompliment, i el f), que inclou els plans i fons per a la formació i la promoció interna, les referències a les quals les conté el títol III, capítol II, del TREBEP.

c) Les relatives als drets col·lectius del personal funcionari. Drets que compten amb l'única i parcial remissió de l'apartat h) de l'article 37.1 del TREBEP, que conté una menció críptica als drets sindicals i de participació, drets que, en principi, s'esmenten en el títol III, capítol IV, del TREBEP.

d) Les relatives al temps de treball. S'hi inclouen les crides de l'apartat m) de l'article 37.1 del TREBEP, relatives a la negociació del calendari laboral, horaris, jornades, vacances i permisos, que es remeten al contingut del títol III, capítol V, del TREBEP.

e) Les relatives a l'accés a l'ocupació pública. Cal incloure-hi l'esment limitat de la negociació de l'accés que conté l'apartat c) de l'article 37.1 del TREBEP, la remissió del qual cal fer-la a l'extens títol IV del TREBEP.

f) Les relatives a l'ordenació de l'activitat professional. Entre aquestes referències cal citar les que conté l'apartat c) de l'article 37.1 del TREBEP, que inclou les matèries provisió, sistemes de classificació de llocs de treball i plans i instruments de planificació de recursos humans, àmbit que cal completar amb les mencions de l'apartat m) del mateix precepte, relatives a mobilitat funcional i geogràfica i a la planificació estratègica dels recursos humans, el tractament de les quals el fa el títol V, capítols I, II i III del TREBEP.

g) Les relatives a l'acció social. En aquest apartat cal incloure, de l'article 37.1 del TREBEP, els apartats e), que esmenta els plans de previsió social complementària; g), que inclou les prestacions socials i pensions de classes passives; i i), que incorpora l'acció social de l'Administració.

h) Les que estableix la normativa de prevenció de riscos laborals, tal com recorda l'apartat j) de l'article 37.1 del TREBEP.

Així, doncs, es tracta de vuit àmbits materials que, en resum, es poden enunciar de la manera següent: retribucions, carrera i promoció, drets col·lectius, temps de treball, accés, ordenació de l'activitat professional, acció social i prevenció de riscos laborals.

Un model clàssic del que pot ser pròpiament el contingut de la negociació, que en línies generals coincideix amb les matèries incloses en un eventual contingut de la negociació que recollia la redacció original de l'articulat de la Llei 8/1980, de 10 de març, de l'ET, el qual, per cert, sembla caure en oblit.

Aquest model no recull aspectes substancials del contingut objectiu del TREBEP que tenen un interès indubtable. Així, per exemple, la relació de matèries objecte de la negociació no inclou àmbits substancials propis del règim jurídic de sistema de funció pública amb contingut regulador en l'ordenament actual, com és ara:

a) Les classes de personal al servei de les administracions públiques. Una regulació pròpia del títol II del TREBEP, en què s'ordena una temàtica d'un indubta-



ble interès professional, com és ara els trets definitoris del personal no permanent propi de les institucions públiques.

b) Els deures i les responsabilitats del personal funcionari públic. Entre les matèries objecte de negociació no s'inclouen els deures propis del personal funcionari i el seu codi de conducta, que són descrits pel títol III, capítol VI, del TREBEP. Tampoc no s'hi inclou el règim disciplinari, del títol VII del TREBEP, i el règim d'incompatibilitats, que el preveu la Llei 53/1984, de 26 de desembre, d'incompatibilitats del personal al servei de les administracions públiques.

c) La pèrdua de la condició de funcionari públic. El títol IV del TREBEP es refereix a l'adquisició i pèrdua de la relació de servei, però, si bé és possible negociar sobre la matèria d'accés a l'ocupació pública, que conforma el capítol I d'aquest títol, no passa el mateix amb els preceptes del capítol II d'aquest mateix títol, relatius a la pèrdua de la relació de servei.

d) Les estructures professionals amb el personal funcionari. Dins dels preceptes dedicats a l'ordenació de l'activitat professional, en el títol V del TREBEP hi ha un ampli contingut obert al procés de negociació, com és ara la planificació de recursos humans, l'ordenació de llocs de treball, la provisió de llocs de treball i la mobilitat, però aquestes matèries no inclouen el que es refereix a la classificació professional del personal funcionari de carrera o al sistema de cossos i escales, que en principi queden al marge del procés de negociació perquè és considera que és una matèria que ha de quedar reservada a la llei.

e) Les situacions administratives del personal funcionari. De fet, el títol VI del TREBEP es refereix al sistema de posicions administratives del personal funcionari de carrera, sistema que no està inclòs entre les matèries objecte de negociació.

Sembla, doncs, que hi ha un àmbit que l'article 37.1 del TREBEP no inclou com a matèria d'una hipotètica negociació, espai que adquireix una certa consistència en incloure els aspectes següents: les classes i les estructures professionals amb el personal funcionari, el sistema de deures i responsabilitats, les situacions administratives i la pèrdua de la condició de funcionari.

Pel que fa a la determinació concreta de l'àmbit funcional de la negociació, l'article 37.1 del TREBEP utilitza les expressions següents:

a) L'«aplicació» o la «determinació i l'aplicació», referides, la primera, en l'apartat a), a l'«increment de les retribucions del personal al servei de les administracions públiques que estableixi la Llei de pressupostos generals de l'Estat i de les comunitats autònomes», i la segona, en l'apartat b), a «les retribucions complementàries dels funcionaris».

b) «Les normes que fixin criteris generals» o «Les normes que fixin els criteris i mecanismes generals» per referir-se a les matèries incloses en l'apartat c), concretament «accés, carrera, provisió, sistemes de classificació de llocs de treball, i plans i instruments de planificació», i en l'apartat d), especificada com a «avaluació de l'acompliment». En aquest cas concret, cal remarcar que algunes de les ma-

tèries així definides són en si mateixes una activitat, com és ara la planificació, o una fase determinada d'un procediment més complex que s'ha d'utilitzar per ordenar els llocs de treball, tal com passa amb les operacions de classificació de llocs de treball.

c) L'apartat j) del precepte mereix una menció específica, que remet l'objecte de la negociació al que estableix «la normativa de prevenció de riscos laborals». Aquí la funció objecte de negociació no és pròpiament la «normativa» de prevenció de riscos laborals, sinó, més concretament, les activitats i els àmbits que s'identifiquin com a negociables en les normes que regulen la prevenció de riscos laborals amb el personal funcionari.

d) Amb una freqüència relativa, aïllada o incorporada a les referències normatives emprades en els apartats anteriors, s'especifica l'activitat de fixació de «criteris generals». Aquesta expressió la fan servir els apartats f) per referir-se als «plans i fons per a la formació i la promoció interna», enunciat en el qual tornen a confondre continguts funcionals, com és ara les activitats de planificació i de pressupost, amb els materials inclosos en els termes formació i promoció interna; g) per referir-se a la determinació de «prestacions socials i pensions de classes passives»; i) sobre «ofertes d'ocupació pública»; i m) quan s'esmenta com a àmbit material del procés de negociació dels «criteris generals sobre la planificació estratègica dels recursos humans en aquells aspectes que afecten les condicions de treball dels empleats públics».

e) Es dona un supòsit nou d'identificació entre activitats funcionals i materials quan l'objecte de la negociació són «Els plans». Una referència que només s'apunta en solitari a l'apartat e), quan s'esmenta com a objecte de la negociació la «previsió social complementària».

f) Més fosc sembla el concepte de «propostes» sobre «drets sindicals i de participació» que inclou l'apartat h), que sembla relativitzar el contingut darrer d'un acord sobre aquestes matèries que, aparentment, no té eficàcia jurídica directa.

g) De característiques singulars són les negociacions «la regulació de les quals exigeixi norma amb rang de llei» que conté l'apartat k) del precepte estudiat. De fet, l'objecte de la negociació té aquí un rang superior i es refereix a les lleis i a les normes que, per excepció o per delegació, tenen rang de llei, és a dir, a la funció legislativa, i més concretament, a la iniciativa legislativa dels òrgans de govern que té reconeguda aquesta funció, però cal dir que es tracta d'un tipus particular de projectes legislatius que són els que «afecten les condicions de treball i les retribucions al personal funcionari». Per tant, cal concloure que, en la determinació de la negociació de la legislació en un sentit formal, té un paper important la noció que pot tenir del concepte «afectació» de les condicions de treball del personal funcionari.

h) Per acabar, hi ha les matèries atribuïdes en bloc a la negociació sense cap tipus de condicionant funcional, com són la major part de les que integren l'apar-

tat m) del precepte comentat, referides a «calendari laboral, horaris, jornades, vacances, permisos, mobilitat funcional i geogràfica».

Si repassem el que hem dit fins al moment, veurem que, des d'una perspectiva estrictament funcional, les activitats que podem identificar són les següents:

a) Una funció legislativa que converteix en objecte negocial totes les normes amb rang de llei que puguin afectar les condicions de treball del personal funcionari.

b) Una funció essencialment executiva, en la qual es pot reconèixer l'exercici de la potestat reglamentària que es projecta sobre les matèries de les quals es predica la negociació de les «normes» o de la «normativa», i de les que s'introdueixen en la negociació amb la referència de «criteris generals». De fet, l'expressió «criteris generals» suposa, de manera implícita, una crida per acordar les normes o les directives que els estableixen. En principi, el que es negocia són les normes que estableixen criteris generals sobre matèries determinades. Amb tot, la noció de «criteris generals» és més àmplia i pot arribar a incloure una sèrie de directius generals que ordenin l'exercici mateix del poder discrecional en matèria de personal. Res no impedeix negociar i regular un conjunt de «criteris generals» que es poden incloure sense reserves en un acord col·lectiu i que han de servir de pauta per a aplicacions concretes, que els assumeixin i els tinguin en compte les actuacions posteriors respectives. Tot això implica que la negociació en aquests casos concrets consisteix fonamentalment a determinar les condicions de treball del personal funcionari en els seus aspectes estructurals, bàsics i generals, sense descendir a les actuacions concretes. Per tant, l'expressió «criteris generals» té necessàriament un caràcter excoent natural, de la mateixa manera que el té la utilització del plural en les referències expressives que es fan a «plans i fons per a la formació i la promoció interna» i a la negociació de les «ofertes d'ocupació pública». El que es rebutja amb l'ús d'aquest tipus d'expressions és la negociació de resolucions o execucions concretes, és a dir, la producció d'actes administratius de personal que els han d'adoptar els òrgans de govern o administratius corresponents. Una altra qüestió diferent és que, en absència de criteris generals, l'aprovació d'una decisió concreta amb capacitat d'afectar un conjunt d'individus hagi de ser objecte de negociació. Aquí el caràcter de precedent, de constitució d'un criteri que vincula l'Administració, pot fer desitjable la negociació. Amb tot, convé assenyalar que la contraposició general/concret és només una faceta del concepte «criteris generals». La classificació en funció d'elements de generalitat comporta sempre la introducció d'un factor d'importància: allò general és també allò estructural, allò bàsic, allò essencial, allò que de manera substancial ha de ser objecte de negociació. Cal no oblidar aquesta consideració a l'hora de delimitar una matèria.

c) Dins de la funció executiva o de govern que ha de ser objecte de negociació s'hi hauria d'incloure també l'exercici de la potestat de programació i planificació, que té uns efectes limitats en l'àmbit jurídic intern, estretament relacionada amb la

capacitat d'organització, però amb la qual no s'ha de confondre, potestat que inclouria les matèries sobre les quals es projecten determinades expressions instrumentals com ara els «plans» o els «criteris generals dels plans i fons»; és procedent observar que, en un supòsit concret, el que es negocien són els plans mateixos i, en l'altre, els criteris generals que cal tenir en compte en les operacions de planificació corresponents; també cal advertir, com ja hem fet a l'apartat anterior, que en els supòsits concrets en què no s'han establert criteris previs, es pot arribar a demandar la negociació per a cada operació de planificació concreta.

d) En la mateixa funció executiva cal incloure també les operacions d'«aplicació de l'increment de les retribucions» o les de «la determinació i l'aplicació de les retribucions». En tot cas, aquestes expressions poden i han de ser diferenciades. La primera fa referència a una intervenció molt concreta que s'ha de reflectir en el pressupost corresponent a cada exercici. Així, doncs, es tracta d'una decisió en la qual s'instrumenta la potestat financera de les corporacions locals. La segona utilitza les expressions «determinació» i «aplicació». De fet, la determinació de les retribucions no és més que la fixació dels seus termes o criteris, de manera que, al meu entendre, el primer d'ells permetria incloure en l'àmbit de la negociació tant l'ordenació de les retribucions complementàries com la seva aplicació concreta posterior mitjançant els instruments i les decisions administratives corresponents.

e) El que planteja el paràgraf anterior s'esdevindria també en les matèries incloses en l'objecte de la negociació sense cap matís funcional, com és ara el calendari laboral, horaris, jornades, vacances, permisos, mobilitat funcional i geogràfica, amb l'únic límit que aquesta negociació ha de tenir una projecció col·lectiva.

Recapitulant, si deixem de banda la negociació prelegislativa, perquè no és pròpia de les corporacions locals, les funcions que tenen un paper en el procés de negociació són essencialment les de planificació i reglamentació de les condicions de treball, mentre que la funció pròpiament d'aplicació seria objecte de negociació únicament en un camp molt estret i limitat, en el qual hi hauria la determinació de les retribucions complementàries del personal funcionari, el temps de treball i la mobilitat, camp que, al meu entendre, caldria revisar per tal d'excloure'l de l'àmbit convencional.

### **3.2. Les condicions col·lectives de treball com a objecte de negociació col·lectiva**

La negociació en la funció pública és un procés de determinació de les condicions de treball. El concepte condicions de treball és un element essencial de la negociació en el sector públic, de la mateixa manera que, en el sector privat, la negociació és naturalment «laboral».

L'essencialitat d'aquest concepte salta a la vista si repassem els elements següents:

a) El primer apartat de l'article 31 del TREBEP indica de manera taxativa que els empleats públics tenen dret a la negociació col·lectiva «per a la determinació de les seves condicions de treball». El segon apartat d'aquest mateix precepte ens recorda que per negociació col·lectiva «s'entén el dret a negociar la determinació de condicions de treball».

b) El concepte condicions de treball es converteix en un aspecte nuclear de la negociació col·lectiva quan l'article 37.1.k) del TREBEP adverteix que són matèries objecte de negociació «Les que afectin les condicions de treball i les retribucions dels funcionaris, la regulació de les quals exigeixi norma amb rang de llei».

c) Aquest mateix concepte adopta una funció principal en l'article 37.2.a) del TREBEP, referit a les matèries excloses de la negociació, en incorporar una clàusula per advertir que «Quan les conseqüències de les decisions de les administracions públiques que afectin les seves potestats d'organització tinguin repercussió sobre condicions de treball dels funcionaris públics que preveu l'apartat anterior, és procedent la negociació de les condicions esmentades amb les organitzacions sindicals a què es refereix aquest Estatut».

Per tant, cal negociar els projectes de llei que afectin les condicions de treball, cal negociar els plans, les normes i els criteris generals sobre condicions de treball, cal negociar determinades condicions de treball, cal negociar les decisions de les administracions públiques dictades en l'exercici de les seves potestats d'organització que puguin tenir repercussió sobre les condicions de treball del personal funcionari.

No obstant això, cal no confondre les condicions de treball amb l'estatut del personal funcionari complet, ni pròpiament amb el seu règim jurídic. De fet, el concepte condicions de treball té en si mateix un aspecte delimitador, ràpidament advertit per la nostra jurisprudència administrativa, en la qual s'assenyala que «no es pot donar al concepte "condicions de treball" que fa servir la llei per emmarcar el fenomen de participació col·laborativa del personal funcionari una interpretació extensiva que ho faci coincident amb l'estatut funcional íntegrament entès».<sup>173</sup> Posteriorment, farà un pas més per indicar que un seguit de preceptes d'una regulació que principalment tendeix a adequar les titulacions exigides per accedir a determinades subescales de l'Administració local i als requisits d'accés i provisió de llocs de treball «no afecten les condicions de treball, sinó que integra el règim jurídic del personal funcionari de l'Administració local».<sup>174</sup> En aquest sentit, afegirà que la interpretació de l'expressió «condicions de treball» no es pot estendre fins al punt

173. STS, Sala Contenciosa, d'1 de febrer de 1995, rec. 835/1995.

174. STS, Sala Contenciosa, de 13 d'octubre de 2006, rec. 137/2003.

d'incloure-hi tota la regulació que afecti un cos determinat del personal funcionari, «sinó que s'ha de limitar a les circumstàncies que repercuteixen en la forma com es desenvolupi el treball en un lloc determinat».<sup>175</sup>

Com es pot observar, el concepte de condicions de treball no és una categoria jurídica clarament establerta que es pugui utilitzar amb precisió. S'hi arriba ordinàriament per enumeració d'una sèrie de components que semblen afectar el contingut de la relació de serveis, però no l'establiment i l'extinció. En un sentit ampli, es pot dir que condicions de treball són totes aquelles circumstàncies que conformen la relació de servei. En un sentit estricte, les condicions de treball es limitarien als elements que determinen l'execució de la prestació i la seva retribució, en els aspectes de classe, temps, quantitat i lloc d'acompliment (LORENTE Rivas, 2009: 204-222).

Entorn d'aquest plantejament, que introdueix una noció incerta i circumstancial del concepte «condicions de treball», en la nostra doctrina judicial batega una certa remissió al concepte que conté l'article 41 de l'ET, referit a la modificació substancial de les condicions esmentades, que inclou una enumeració no limitadora dels seus principals components i assenyalava que tenen la consideració de modificacions substancials de treball, entre d'altres, les que afecten la jornada de treball, l'horari i la distribució del temps de treball, el règim de treball a torns, el sistema de remuneració i quantia salarial, el sistema de treball i rendiment, i les funcions.

Això queda acreditat per una jurisprudència menor, que entén que les condicions de treball són «aquelles matèries i previsions concretes que determinen específicament el “status” del treballador o, fins i tot, qüestions relatives a les previsions de contingut assistencial», i indica que, pròpiament, el que s'entén per condicions de treball són: «aquelles matèries i previsions concretes que determinen específicament el “status” del treballador, en definitiva, qüestions com ara la jornada laboral, l'horari, les vacances i llicències, o fins i tot, ens permet integrar en el seu si qüestions relatives a previsions de contingut assistencial»,<sup>176</sup> o com diu un altre pronunciament, les condicions de treball es refereixen «a l'horari, les funcions i la jornada, entre altres qüestions»,<sup>177</sup> i cal descendir en la negociació col·lectiva a «els detalls d'organització d'horaris, torns, permisos, vacances, etc.»<sup>178</sup> o en un sentit relativament més ampli, s'adverteix que les condicions de treball es refereixen a «la jornada de treball, calendari laboral, horari i torns, descans setmanal, llicències, vacances i permisos, prestacions socials, etc.»<sup>179</sup>

---

175. STS, Sala Contenciosa, de 6 de febrer de 2007, rec. 639/2002.

176. STSJ, Sala Contenciosa de Madrid, de 20 de gener de 2006, rec. 2890/2003.

177. STSJ, Sala Contenciosa de Madrid, de 16 d'octubre de 2007, rec. 340/2004.

178. STSJ, Sala Contenciosa de Madrid, de 20 de novembre de 2013, rec. 1535/2012.

179. STSJ, Sala Contenciosa de Madrid, de 2 de febrer de 2013, rec. 1248/2011.

Després de repassar aquesta jurisprudència tan sols es poden establir una sèrie de línies tendencials, que nos porten a les afirmacions següents:

a) No sembla existir una definició jurídica de la noció condicions de treball en l'estatut del personal funcionari públic.

b) El règim jurídic complet del personal funcionari no es pot identificar amb el de les seves condicions de treball.

c) El concepte condicions de treball manté una relació estreta amb els components que conformen i envolten l'execució de la prestació de serveis en un lloc de treball.

En tot cas, la negociació de les condicions de treball és col·lectiva per naturalesa. Pertoca, doncs, a una generalitat del personal funcionari.<sup>180</sup> És a dir, a supòsits de caràcter generalista per als quals cal la negociació perquè afecten l'exercici de les funcions corresponents a tots els funcionaris públics.<sup>181</sup> Senzillament, l'objecte de la negociació ha de tenir una «projecció col·lectiva» i no una «projecció individual».<sup>182</sup> Per tant, no haurien de ser objecte de negociació obligatòria els supòsits que afecten una sola persona o el contingut concret del quals té un abast individual.<sup>183</sup> De la mateixa manera, no cal negociar les actuacions puntuals respecte a un lloc de treball concret, que a més, poden ser de caràcter extraordinari, urgent o temporal.<sup>184</sup>

Així, doncs, realment no hi ha –o no hauria d'haver-hi– una negociació de l'acte o la resolució individual.

#### 4. Les matèries excloses de la negociació

L'article 37.2 del TREBEP es refereix a les matèries que «Queden excloses de l'obligatorietat de la negociació». Aquestes matèries són les decisions de les administracions públiques que afecten les seves potestats d'organització, la regulació de l'exercici dels drets dels ciutadans i dels usuaris dels serveis públics, el procediment de formació dels actes i les disposicions administratives, la determinació de les condicions de treball del personal directiu, els poders de direcció i control propis de la relació jeràrquica, i la regulació i determinació concreta, en cada cas, dels sistemes, criteris, òrgans i procediments d'accés a l'ocupació pública.

---

180. STSJ, Sala Contenciosa de la Comunitat Valenciana, de 8 de febrer de 2013, rec. 631/2010.

181. STSJ, Sala Contenciosa de Catalunya, de 3 de desembre de 2013, rec. 122/2013.

182. STSJ, Sala Contenciosa de la Comunitat Valenciana, de 24 de març de 2008, rec. 211/2007.

183. STSJ, Sala Contenciosa de Madrid, de 6 d'abril de 2010, rec. 521/2009.

184. SJCA, núm. 3, de Palma de Mallorca, de 27 d'agost de 2020, rec. 53/2020.

L'àmbit d'aquest treball no permet aprofundir en les matèries excloses. Però sí que sembla oportú fer-hi tres afirmacions bàsiques.

La primera és que, si s'analitzen des d'una perspectiva orgànica, les matèries excloses tenen una lògica interna que algunes intervencions legislatives recents han començat a distorsionar. Així, el que s'exclou de la negociació són, principalment, les potestats d'organització, direcció i control de les administracions públiques, i els drets dels ciutadans, els usuaris dels serveis públics i els directius públics. En definitiva, el que en l'àmbit privat serien els poders d'organització, direcció i control emparats per la llibertat d'empresa i els drets de tercers als quals no es representa.<sup>185</sup> Ni més, ni menys. Això reforça la tesi mantinguda més amunt que les matèries excloses no poden ser objecte de negociació pel caràcter estrictament irrenunciable de la potestat d'organització, direcció i control, i l'indole particular de la sèrie de matèries exceptuades de la negociació que estan regulades per normes estrictament imperatives i afecten els drets de tercers. L'acció representativa dels sindicats no s'estén als ciutadans que pretenen accedir a una ocupació pública, al procediment degut o a un servei o prestació pública. L'acció representativa dels sindicats no s'estén als directius públics.

Dit això, no es pot deixar d'observar que assistim a un procés imperceptible de desestructuració del sistema intern del repartiment de matèries que s'ha descrit.

El procés es percep d'una manera clara i manifesta en les dades normatives següents:

a) L'article 19.1.9 de la Llei 6/2018, de 3 de juliol, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2018, que permet la negociació dels processos selectius d'estabilització, l'articulació dels quals «pot» ser objecte de negociació en cadascun dels àmbits territorials, i això pressuposa la creació d'un nou tipus de matèries entre les que han de ser objecte de negociació i les que queden excloses de l'obligació de negociar, que són les que «poden» ser objecte de negociació, al mateix temps que es produeix una afectació clara sobre una de les matèries que exclou l'article 37.2.c) del TREBEP, en el qual es considera fora del tracte convencional la regulació i la determinació concreta, en cada cas, dels sistemes, criteris, òrgans i procediments d'accés a l'ocupació pública.

b) El Reial decret llei 29/2020, de 29 de setembre, de mesures urgents en matèria de teletreball a les administracions públiques i de recursos humans en el Sistema Nacional de Salut per fer front a la crisi sanitària ocasionada per la COVID-19, que reenvia les normes sobre teletreball que puguin dictar les diferents administracions públiques a la negociació col·lectiva de l'àmbit corresponent, cosa que és tant com permetre que la negociació s'introdueixi en l'organització de la feina a distància i en la seva distribució entre treball presencial i no presencial, amb una

---

185. STSJ, Sala Contenciosa de Castella-la Manxa, de 21 de setembre de 2020, rec. 490/2019.



afectació directa –quan no una suspensió– del dret dels ciutadans a ser atesos presencialment a les oficines públiques.

Així, doncs, des de la mateixa instància estatal es qüestiona un model de distribució de les matèries objecte de negociació, que semblava dotat d'una mínima lògica i racionalitat que no es té cap inconvenient a desconèixer per inconsciència o feblesa. Un model que ja va patir una afectació important amb la introducció de l'apartat a) de l'article 37.1 del TREBEP, en el qual, en el mateix moment que es declara que queden excloses de l'obligació de negociar les decisions de les administracions públiques que afectin les seves potestats d'organització, s'adverteix que «Quan les conseqüències de les decisions de les administracions públiques que afectin les seves potestats d'organització tinguin repercussió sobre condicions de treball dels funcionaris públics que preveu l'apartat anterior, és procedent la negociació de les condicions esmentades amb les organitzacions sindicals a què es refereix aquest Estatut».

Però continuar això ja seria objecte d'un altre treball.

## VII. Un apèndix: meses i negociació sobre matèries comunes

L'article 36.3 del TREBEP disposa que, per a la negociació de totes les matèries i condicions de treball comuns al personal funcionari, estatutari i laboral de cada Administració pública, s'ha de constituir en l'Administració General de l'Estat, en cadascuna de les comunitats autònomes, ciutats de Ceuta i Melilla i entitats locals una mesa general de negociació.

El mateix paràgraf adverteix que són aplicables a aquestes meses generals els criteris establerts sobre representació de les organitzacions sindicals a la mesa general de negociació de les administracions públiques, tenint en compte en cada cas els resultats obtinguts en les eleccions als òrgans de representació del personal funcionari i laboral del corresponent àmbit de representació.

A més, també assenyala que han d'estar presents en aquestes meses generals les organitzacions sindicals que formin part de la mesa general de negociació de les administracions públiques sempre que hagin obtingut el deu per cent dels representants a personal funcionari o personal laboral en l'àmbit corresponent a la mesa de què es tracti.

D'aquesta manera tan concisa, qui legisla opta per donar carta de naturalesa en el nostre dret a una modalitat de negociació conjunta de les condicions de treball de tot el personal d'una Administració pública que es plasma en un tipus particular de pactes o acords que, de conformitat amb l'article 38.8 del TREBEP, tenen la consideració i els efectes dels previstos per als funcionaris i els que assenyala l'article 83 del TRET per al personal laboral.

Una modalitat que havia estat rebutjada per la doctrina dels nostres tribunals basant-se en una sèrie de raons que enumeraven amb precisió de la manera següent: (1) l'estructura representativa pròpia de les diverses instàncies de negociació utilitzades per a la negociació mixta, que divergia de l'assenyalada legalment per a la composició de les meses de negociació de les condicions de treball del personal funcionari; (2) el grau d'autonomia de la negociació col·lectiva, que considerava diferent per al personal funcionari i per al personal laboral; (3) la situació de supremacia de la part pública, reflectida en la subordinació de la validesa i l'efi-

càcia dels acords negociats que requerien l'aprovació expressa i formal de l'òrgan de govern corresponent, i en la conseqüència del fracàs de la negociació que permetia a l'Administració recuperar la seva capacitat per determinar de manera unilateral les condicions de treball del personal funcionari; i, finalment, (4) la notòria diferència en les reclamacions jurisdiccionals relatives a aquesta matèria, reservades a l'ordre contenciós administratiu tractant-se del personal funcionari, atès que serien competència de l'ordre social quan concernissin al personal laboral.<sup>186</sup>

De la mateixa manera, la doctrina esmentada advertia que la creació d'instàncies de negociació conjuntes i la seva posició de supremacia podia arribar a menyscabar l'acció negociadora dels que no hi tenien accés, encara que poguessin intervenir en altres instàncies de negociació com és ara les meses generals o sectorials, atès que, amb relació a les qüestions abordades i negociades en aquesta mesa general conjunta, quedava sensiblement minvada, si no és que quedava completament exclosa, la possibilitat que en els altres àmbits de negociació s'incidís sobre aquestes matèries d'una manera efectiva.<sup>187</sup>

Doncs bé, qui ha legislat ha optat per un model de negociació conjunta de perfils incerts i de resultats imprevisibles que, al meu parer, arrossega i no soluciona els problemes que al seu dia la jurisprudència del Tribunal Suprem va advertir entorn de la compatibilitat de les unitats de negociació conjunta amb l'ordenament jurídic de la funció pública i amb l'ordenament laboral.

L'anomenada mesa de negociació sobre condicions de treball comunes és una unitat de negociació de constitució obligatòria i que se superposa a la mesa de negociació de les condicions de treball del personal i a la comissió negociadora del personal laboral. En aquest sentit, la redacció de l'article 36.3 del TREBEP adopta un to clarament imperatiu a l'advertir que aquest àmbit de negociació «s'ha de constituir» en cada Administració pública. Encara més, l'articulació d'aquest àmbit de negociació no comporta l'«amortització» d'altres instàncies de negociació que, al seu torn, són de preceptiva organització, tal com pressuposen l'article 34.1 del TREBEP i l'article 89.2 del TRET.

Senzillament, la legislació no deixa a la decisió de les parts l'establiment de les unitats negocials en l'ocupació pública i imposa la constitució necessària d'una mesa de negociació per a les matèries comunes a tot el personal, d'una mesa de negociació de les condicions de treball del personal funcionari i d'una comissió negociadora amb el personal laboral.

Així, doncs, no es pot considerar que s'ajusti a dret la constitució d'una mesa de negociació de matèries comunes amb la intenció declarada de no constituir la

---

186. STS, Sala Contenciosa, de 22 d'octubre de 1993, rec. 4367/1990.

187. STS, Sala Contenciosa, de 13 de novembre de 2006, rec. 5025/2001.

mesa de negociació amb el personal funcionari o la comissió negociadora de les condicions de treball del personal laboral d'una corporació local determinada.<sup>188</sup>

Encara més, aquestes instàncies de negociació estan dotades d'un àmbit objectiu de negociació propi i específic que s'articula entorn del concepte de «matèries i condicions de treball comuns al personal funcionari, estatutari i laboral de cada Administració pública». Aquesta expressió pressuposa que les matèries i les condicions de treball han de ser comunes i s'han d'estendre als tipus de personal que preveu la norma jurídica, és a dir, a tot el personal d'una Administració pública, sense que es pugui considerar privatiu o específic d'un règim jurídic determinat i extensible a un altre.

Quines són les matèries comunes és un àmbit discutit, en la definició de les quals es poden trobar dues perspectives diferents. Una perspectiva àmplia i abstracta defensa la tesi que la negociació conjunta es pot estendre sense dificultat a la pràctica totalitat de les qüestions relatives a les condicions de treball, i adverteix que, per als temes en què resulti difícil aconseguir una solució absolutament unitària, no hi ha res que impedeixi que el resultat d'aquesta negociació contingui peculiaritats per a uns col·lectius determinats o fins i tot aspectes de regulació específica per a funcionaris o laborals (ALFONSO MELLADO, 2008: 23). Una altra perspectiva més estricta considera que les matèries comunes són les que reben un tractament unitari en l'EBEP i en altres normes administratives. Per tant, en aquestes meses de negociació es pot arribar a negociar una llista concreta de matèries, com ara les següents: els criteris generals en matèria de plans i instruments de planificació de recursos humans, els sistemes de classificació de llocs de treball, les ofertes d'ocupació pública, l'accés i l'avaluació de l'acompliment, l'increment de les retribucions del personal de l'Administració pública corresponent, la formació contínua, l'acció sindical als centres de treball, la prevenció de riscos laborals, els plans de previsió social complementària, i els plans d'igualtat i altres mesures de promoció de la igualtat (ROQUETA BUJ, 2013: 25).

Aquesta segona posició, més centrada i equilibrada, construïda a partir de paràmetres legals i jurisprudencials, en principi, sembla, més adequada per als plantejaments que cal deduir de manera inevitable de la irreductible existència de dos ordenaments jurídics amb indubtables punts de connexió, però construïts sobre la base de lògiques diferents, sobre els quals no s'hauria de propiciar el confusionisme en l'atribució de drets que sovint es produeix amb l'intercanvi de règims jurídics.<sup>189</sup> En definitiva, es tracta de no oblidar que els estatuts jurídics de tots dos

---

188. STSJ, Sala Contenciosa de Madrid, de 9 de març de 2017, rec. 413/2016.

189. STS, Sala Contenciosa, de 28 de juny de 2010, rec. 244/2007.

col·lectiu –personal funcionari i personal laboral– són diferents, de la mateixa manera que també ho és, en bona mesura, la normativa que els disciplina.<sup>190</sup>

Sigui com sigui, és evident que la noció del que és comú basada en un sistema de llistes que pren com a referència les matèries que han de ser objecte de negociació en les meses que han de tractar sobre les condicions de treball del personal funcionari, s'acaba convertint en opinable i sotmesa a interpretació, segons les circumstàncies concretes de l'objecte de la negociació.<sup>191</sup>

Però, possiblement, l'inconvenient més gran que representa la fixació objectiva del que puguin ser les matèries comunes rau en el fet que els intents que s'han dut a terme per establir l'espai de la negociació mixta prenen com a referència la llista de les matèries que han de ser objecte de negociació per determinar les condicions de treball del personal funcionari públic, i oblidem que l'ordenament jurídic laboral té la seva pròpia lògica de precisió de l'objecte de la negociació.

En efecte, a títol d'exemple, algun pronunciament adverteix que la modificació d'una relació de llocs de treball pròpia de personal subjecte a una relació laboral pot requerir o no la negociació, d'acord amb el que disposi el conveni col·lectiu propi, que és la norma que estableix el criteri o les previsions en matèria de provisió o classificació de llocs de treball, de manera que «no es poden traslladar sense més ni més les exigències que estableix l'EBEP per a la negociació col·lectiva del personal funcionari al laboral».<sup>192</sup> En el mateix sentit, s'ha subratllat que la determinació de les retribucions del personal laboral al servei del sector públic preveu una regla general segons la qual no poden experimentar cap increment, tot i que aquesta regla preveu diverses excepcions amb relació als supòsits següents: la consecució dels objectius assignats a cada departament ministerial, organisme públic, resta d'ens públics, societats mercantils estatals, fundacions de sector públic estatal i consorcis participats majoritàriament per les administracions i organismes que integren el sector públic estatal, mitjançant l'increment de la productivitat o la modificació dels sistemes d'organització de la feina o la classificació professional. Per tant, d'acord amb aquest precepte, es pot ampliar la massa salarial, sempre que tinguin la finalitat d'aconseguir uns objectius determinats, mitjançant l'increment de la productivitat, la modificació dels sistemes d'organització de la feina i la classificació professional.<sup>193</sup> Cal notar que en la nostra legislació pressupostària aquest precepte va en igualtat d'un altre, referit en aquest cas als funcionaris, que permet les adequacions retributives que, amb caràcter singular i excepcional, resulten imprescindibles pel contingut dels llocs de treball, per la variació del nombre d'efec-

---

190. STSJ, Sala Social de Madrid, de 16 d'abril de 2012, rec. 3/2012.

191. STSJ, Sala Contenciosa de Cantàbria, de 27 de desembre de 2019, rec. 190/2019.

192. STS, Sala Contenciosa, de 6 de maig de 2013, rec. 1547/2012; també la STS, Sala Contenciosa, de 9 d'octubre de 2013, rec. 1873/2012.

193. SAN, Sala Social, de 30 de setembre de 2013, rec. 247/2013.

tius assignats a cada programa o pel grau de consecució dels objectius que estableixi cada programa. Ara bé, si comparem tots dos textos, per tal de determinar les retribucions de les persones treballadores d'una Administració pública determinada, el marge de maniobra amb què es pot operar per a establir les retribucions del personal funcionari no és exactament el mateix que per al personal laboral. Així, els límits retributius que estableix la llei pressupostària corresponent es poden superar, en el cas del personal funcionari, amb caràcter singular i excepcional, sobre la base de les variacions derivades de l'adequació del contingut dels llocs de treball i en funció de l'obtenció dels objectius de productivitat. En canvi, per al personal laboral, l'increment de la massa salarial pot derivar d'un triple ordre de raons: l'increment de la productivitat, la modificació dels sistemes d'organització de la feina o la classificació professional. Per tant, la conclusió sembla òbvia: el marge de maniobra que hi ha per determinar i aplicar les retribucions del personal funcionari i del personal laboral no és idèntic. Aquesta adequació s'ha de fonamentar en la valoració del contingut dels llocs i en la productivitat en el cas del personal funcionari, mentre que, en el supòsit del personal laboral, la fixació retributiva es pot fer en funció de la modificació dels sistemes d'organització del treball, cosa que, sens dubte, pot incloure un sistema d'ordenació basat en llocs de treball o l'estructuració mateixa de la classificació professional. Aquest darrer aspecte és el que ens interessa ara, ja que és propi i distintiu de les operacions d'adequació retributiva que es puguin projectar sobre el personal laboral. Senzillament, les conseqüències retributives que pot comportar una possible modificació de la classificació professional –que no està subjecta als requisits de singularitat i excepcionalitat que es prediquen per a les operacions el destinatari darrer de les quals és el personal funcionari i que, per tant, poden ser de caràcter grupal i col·lectiu– no desborden les limitacions pressupostàries, tal com es pot veure en el pronunciament jurisprudencial citat, en el qual s'entén que la modificació del sistema de classificació professional, pactat en la disposició transitòria quarta del XVII conveni de TRAGSA, consistent en la integració progressiva durant un període de cinc anys amb el personal del grup IV, nivell 4, al grup IV, nivell 3, que suposa un increment del 6,5% anual, no desborda els límits de les lleis de pressupostos corresponents perquè hi concorre una de les excepcions previstes per als topalls d'increment de la massa salarial.

Amb el que hem dit fins al moment, es pot indicar que dos àmbits materials, com és ara la classificació de llocs de treball i la determinació i l'aplicació de les retribucions, que han estat considerats tradicionalment comuns al personal funcionari i al personal laboral de les administracions públiques, es regeixen per un sistema normatiu que no és absolutament coincident per a tots dos règims de personal, cosa que, sens dubte, obliga a reconsiderar i, sobretot, a especificar els plantejaments fets fins al moment.

Així, doncs, és difícil traçar a priori una llista de matèries negociables en la mesa conjunta a partir de l'àmbit de la negociació pròpia del personal funcionari sense

tenir en compte el camp de regulació específic, que ha de correspondre a l'acord o al conveni col·lectiu en les seves relacions particulars amb la llei que regula l'estatut del personal laboral públic.

Per si no fos prou, sorgeix el dubte sobre la projecció subjectiva de l'àmbit d'allò que pot ser comú. En principi, allò comú és el que comparteixen una sèrie de règims jurídics. Doncs bé, l'article 36.3 del TREBEP es refereix a les condicions de treball comuns al personal funcionari, estatutari i laboral de cada Administració pública. De manera que cal fer una interpretació que limiti les matèries comunes a l'àmbit compartit pel règim jurídic d'aquests tres tipus específics de personal públic. A partir d'aquí, no es consideraria comuna una regulació específica que fos participada únicament pel règim jurídic del personal funcionari i del personal laboral, però que no es correspongués amb la del personal estatutari. Aquesta interpretació, que, en principi, sembla absurda, és possible, i així ho demostra la doctrina judicial en advertir que «el terme “matèries comunes” al personal esmentat en el precepte (“personal funcionari, estatutari i laboral”) és indubtable que comporta l'exigència de l'extensió d'aquestes matèries a tot el personal a què es refereix el precepte, i no només a una part d'aquest personal. D'aquesta manera, les matèries respecte de les quals no es dona l'exigència legal que afecti tot el personal referit en l'art. 36.3 EBEP 2015 queden fora de l'àmbit de la negociació atribuït en aquests articles a la Mesa General de Negociació que s'hi estableix, i per tant, obert a la possible negociació en els altres òrgans de negociació, corresponents a altres sectors de personal menys ampli, en els òrgans dels quals poden participar sindicats que, però, no tenen prou representativitat per participar en la Mesa General de Negociació».<sup>194</sup>

És obvi que una translació mecànica de la doctrina que s'ha reproduït a l'àmbit de les corporacions locals acabaria amb la possibilitat mateixa de mantenir una unitat de negociació conjunta, de manera que cal adaptar i matisar aquest criteri, i es conclou que l'àmbit de negociació sobre matèries comunes només pot abocar a la negociació de les condicions de treball transversals a totes les estructures de personal existents en una administració, sense necessitat que inclogui tots els tipus que esmenta l'article 36.3 del TREBEP.

A part d'això, és evident que la nostra jurisprudència mira de preservar la capacitat negociadora de les organitzacions sindicals que no detenen la representativitat que preveu l'article 36.3 del TREBEP. El que es vol evitar és una atracció de la negociació de determinades matèries sense la cobertura legal necessària cap a una mesa situada en una altra dimensió, en què els requisits de legitimació negociadora dels sindicats són més excoents, que sostragui la negociació de la unitat prevista i determinada per l'estatut corresponent, cosa que, sens dubte, acaba vulnerant el dret dels legitimats per a la negociació en un àmbit específic correspo-

---

194. STS, Sala Contenciosa, de 16 d'abril de 2014, rec. 138/2013.

ment al personal laboral o al personal funcionari. Certament es pot opinar que les dificultats exposades es poden esmenar fàcilment amb la voluntat de les parts, ja que, en definitiva, són les que determinen quines matèries comunes negociaran (LÓPEZ GÓMEZ, 2009: 282). No obstant això, aquesta voluntat no pot arribar a desplaçar la legalitat objectiva i, a més, difícilment la poden imposar d'una manera unilateral unes organitzacions sindicals determinades o l'Administració pública mateixa quan no coincideixen els subjectes amb legitimació negociadora en representació del personal laboral i del personal funcionari.

Aquest és un aspecte nuclear de la qüestió. La legitimació per integrar la mesa de negociació conjunta exigeix una representació acumulada en els àmbits del personal funcionari i del laboral que dificulta la participació dels sindicats, que tenen una simple representació únicament en un d'aquests dos col·lectius. L'article 36.3 del TREBEP estableix de manera explícita que són aplicables a aquestes meses els criteris sobre representació de les organitzacions sindicals en la mesa general de negociació de les administracions públiques, tenint en compte, en cada cas, els resultats obtinguts en les eleccions als òrgans de representació del personal funcionari i laboral del corresponent àmbit de representació. Això vol dir que en aquestes meses han d'estar presents les organitzacions sindicals més representatives i les que hagin obtingut almenys el deu per cent dels representants en les eleccions de delegats de personal, juntes de personal i comitès d'empresa, en el conjunt de les administracions públiques, sempre que hagin obtingut el deu per cent dels representants a personal funcionari o personal laboral en l'àmbit corresponent a la mesa de què es tracti. Per tant, en la mesa de negociació conjunta d'una corporació local determinada han d'estar presents els sindicats més representatius i les organitzacions sindicals amb presència en la mesa general de negociació de les administracions públiques que hagin obtingut un deu per cent de representació en l'àmbit del personal funcionari o del personal laboral, és a dir, en un dels dos. En canvi, les organitzacions sindicals que no siguin més representatives, o que no tinguin representació en la mesa general de negociació de totes les administracions públiques, han d'obtenir una representació del deu per cent o més dels representants en les eleccions als òrgans de representació del personal funcionari i laboral de l'àmbit de representació corresponent. És a dir, se'ls exigeix una representació del deu per cent en l'àmbit del personal funcionari i una representació del deu per cent en l'àmbit del personal laboral.

Encara més, se'ls exigeix d'una manera separada. Una qüestió que no és menor en l'abordatge d'aquesta matèria és si aquest deu per cent de representació s'ha d'obtenir de manera conjunta o separada en cadascun dels col·lectius amb presència; és a dir, si es considera prou representatiu un sindicat que ha obtingut el vint per cent de representació en el personal funcionari i en el personal laboral, o si s'exigeix que obtingui com a mínim un deu per cent de representació en cada un dels òrgans de representació del personal funcionari i del personal laboral, la



qual cosa implica no permetre'n la suma o agregació. Precisament, la tesi de la possible agregació l'ha descartada la nostra jurisprudència, ja que manté que el límit quantitatiu mínim del deu per cent dels representants, segons els resultats obtinguts en les eleccions a òrgans de representació del personal, s'ha de superar, tant en l'àmbit del personal laboral com en l'àmbit del personal funcionari, perquè una determinada organització sindical resulti legitimada i pugui formar part de la mesa de negociació sobre matèries comunes.

Més concretament, «s'afirma que l'acord impugnat no s'ha negociat amb el sindicat recurrent, cosa que vulnera, es diu, el dret d'igualtat, en concordança amb la llibertat sindical de l'article 28 de la CE, en el doble vessant, individual i col·lectiu, atès que aquest sindicat té el 15,6% dels representants del personal funcionari i el 8,2% dels representants del personal laboral, i, per tant, supera en conjunt el 10% de representativitat. No obstant això, com manifesta l'Advocat de l'Estat, a través del seu escrit de contestació, així com la codemandada Central Sindical Independent i de Funcionaris (CSIF), en el cas de la Mesa de Negociació de l'art. 36.3 EBEP, el sindicat recurrent no té la representativitat necessària per legitimar la seva presència en aquesta Mesa, tenint en compte que si bé el percentatge aconseguit respecte del personal funcionari supera el 10%, i se situa en el 15,6%, no arriba a aquest 10% de representativitat, sinó només al 8,2%, en l'àmbit del personal laboral, i cal arribar al 10% per separat en tots dos àmbits, d'acord amb el que estableix el repetit article 36.3 de l'Estatut, sense que, per tant, n'hi hagi prou assolint el 10% en el conjunt de tots dos àmbits».<sup>195</sup>

En tot cas, la discussió plantejada sobre el còmput agregat o separat de la representació, a l'efecte de la legitimació per participar en una mesa comuna de negociació, ha d'acabar en vista d'una sèrie de pronunciaments del Tribunal Suprem en què s'opta clarament per remetre la representativitat a cadascun dels àmbits del personal empleat públic, de manera que es priva la conjunció «i» del segon paràgraf de l'article 36.3 del TREBEP de qualsevol sentit agregatiu.<sup>196</sup>

D'aquesta manera, s'acaba establint un sistema de doble legitimació per negociar que presenta les característiques següents: 1) amb caràcter específic, s'opta per un tractament privilegiat per als sindicats més representatius i per als que formen part de la mesa general de negociació de les administracions públiques de l'article 36.1 del TREBEP, als quals només se'ls demana l'acreditació de la seva presència o una representació simple del deu per cent dels representants del personal funcionari o del deu per cent dels representants del personal laboral en l'àmbit específic d'una Administració determinada, de manera que –diguem-ho clar–, la representativitat simple obtinguda en un col·lectiu es comunica automàticament

195. SAN, Sala Contenciosa, de 25 de juliol de 2013, rec. 2/2013.

196. STS, Sala Contenciosa, d'11 d'octubre de 2016, rec. 2651/2014; de 28 de març de 2017, rec. 632/2016; de 18 de gener de 2018, rec. 702/2017, i de 19 de març de 2019, rec. 2334/2016.

a un altre; i 2) amb caràcter general, per a la resta d'organitzacions sindicals es prenen en consideració els resultats obtinguts en les eleccions a òrgans de representació del personal funcionari i a òrgans de representació del personal laboral, de manera que és necessari i imprescindible obtenir un deu per cent de representació en cadascun dels col·lectius per tal de ser considerat sindicat prou representatiu en un àmbit funcional i territorial específic, àmbit que ha de ser el que delimiti el seu camp d'actuació directe i únic.

L'artificialitat de la construcció ordida amb l'objectiu únic i exclusiu d'afavorir un dels grans sindicats representatius del personal al servei de l'Administració General de l'Estat –CSIF– acaba produint conflictes freqüents entorn de la legitimació per negociar en altres nivells territorials, que, com no podia ser d'una altra manera, es traslladen a l'àmbit de les matèries que han de ser objecte de negociació.

El plantejament és senzill i la doctrina del nostre Tribunal Suprem el recull d'una manera contundent: la consolidació d'una mesa general de negociació de matèries comunes pot acabar pressuposant la constitució d'una mesa general de negociació de tot el personal empleat públic i desvirtuar notòriament i substancialment el que estableix l'article 36.3 del TREBEP, atès que produeix un efecte nítid de primàcia d'aquesta mesa, i això permet instrumentalitzar, distorsionar, obstruir i banalitzar l'existència i el contingut dels altres òrgans de negociació.<sup>197</sup>

Tot això provoca una dosi evident d'inseguretat en el sistema de relacions col·lectives de les administracions públiques, i acaba per afectar el principi d'igualtat de tracte que s'ha de considerar consubstancial a una llibertat sindical fonamentada en la pluralitat, llibertat que pot recollir el concepte d'un grau més elevat de representativitat, però que és difícil que pugui acceptar la projecció de la representativitat obtinguda en un àmbit de negociació –la funció pública i l'escala estatal– cap a d'altres de definits per uns altres règims de personal i escales territorials amb els quals no té una connexió raonable.

Aquest estrany efecte buscat laboriosament per resoldre un problema de «política sindical» es podria haver evitat amb una mica de generositat, amb el reconeixement de la legitimitat de tots els sindicats prou representatius en un àmbit específic del personal funcionari o del personal laboral per participar en la negociació conjunta corresponent, sense que això suposés un trencament del principi d'igualtat representativa (RIVERO LAMAS, VAL TENA, 2017: 2287; MARÍN ALONSO, 2009: 141), però no ha estat així.

Encara més, hi ha hagut alguns intents voluntariosos de rectificar la situació, consistents a possibilitar la integració dels sindicats representatius en un sol col·lectiu en les meses de negociació de matèries comunes, amb veu però sense vot. Aquests intents han estat discutits seriosament per la jurisprudència en posar de manifest que la integració en una mesa de negociació sense vot, només amb veu,

---

197. STS, Sala Contenciosa, de 16 d'abril de 2014, rec. 938/2013.

és una aporia al si d'un òrgan que canalitza l'exercici de la negociació col·lectiva, perquè, si no es pot votar, és a dir, incidir directament en la presa de decisions pròpies de la competència de l'òrgan negociador, no es participa realment en aquest òrgan, de manera que un sindicat que no participa, perquè no pot influir en la presa de decisions amb el seu vot, no exerceix la seva llibertat sindical i, per tant, la seva presència és merament testimonial, amb una intervenció substancialment minvada respecte al sentit i la finalitat de la seva configuració institucional.<sup>198</sup>

A més de tot el que ja hem dit, en el límit, la ignorància final de les regles sobre representativitat real que suposa l'esquema de legitimació per negociar les matèries comunes pot arribar a oferir algun resultat sorprenent com la manca de constitució de la mesa conjunta, per no arribar els sindicats amb dret a negociar en conjunt a la majoria absoluta dels membres dels òrgans unitaris de representació en l'àmbit de què es tracti, que preveu l'article 35.1 del TREBEP, la qual cosa seria un impediment per constituir de manera vàlida aquesta instància de negociació.<sup>199</sup>

Per si no fos prou, als problemes de legitimació i als d'àmbit, la negociació col·lectiva conjunta afegeix els que es deriven de la naturalesa peculiar dels seus productes convencionals. El règim jurídic dels acords sobre matèries comunes l'estableix l'article 38 del TREBEP, que preveu expressament que els pactes i els acords que, d'acord amb el que estableix l'article 37 del TREBEP, continguin matèries i condicions de treball comunes al personal funcionari i laboral, tenen la consideració i els efectes que preveu aquest article per als funcionaris, i en l'article 83 del TRET pel personal laboral.

L'article 83 del TRET fa referència a dos tipus d'instruments negocials: els acords interprofessionals o convenis col·lectius marc (article 83.2 del TRET), i els acords sobre matèries concretes (article 83.3 del TRET). Aquests acords tenen en comú la pretensió d'estructurar la negociació i de regular una matèria o unes matèries concretes mitjançant disposicions de caràcter substantiu que són de compliment obligat per als seus destinataris. En conseqüència, la qüestió de la seva diferenciació rau en la identificació dels destinataris.

De fet, els acords de l'article 83.2 del TRET són convenis de convenis, la mesa dels quals consisteix a establir clàusules sobre l'estructura de la negociació col·lectiva i, si escau, establir les regles que han de resoldre els conflictes de concurrència entre convenis d'àmbit diferent. Per tant, aquests acords no estan directament destinats a reglamentar les relacions laborals. Senzillament, el propòsit dels acords de l'article 83.2 del TRET és ordenar la negociació col·lectiva, no regular les condicions laborals amb el personal laboral (SANTIAGO REDONDO, 1998: 20-27).

---

198. STSJ, Sala Contenciosa de Cantàbria, de 28 de febrer de 2020, rec. 219/2019.

199. STSJ, Sala Contenciosa d'Andalusia, Sevilla, de 4 de juny de 2020, rec. 191/2019.

Els acords sobre matèries concretes de l'article 83.3 del TRET són una altra cosa. Tenen alguns punts en comú amb els acords per negociar de l'article 83.2 del TRET, com ara els legitimats per negociar-los i la seva amplitud particular, però en difereixen substancialment quant al contingut i a la possible aplicació directa a les relacions individuals compreses en el seu àmbit d'aplicació. Amb tot, la regulació legal d'aquests acords és d'una brevetat absoluta. L'apartat tercer de l'article 83 del TRET afirma que els subjectes legitimats per negociar acords marc «poden elaborar acords sobre matèries concretes», sense adjectius ni pautes afegides, i es limita a establir que aquests acords, així com els acords interprofessionals del paràgraf anterior, tenen el tractament reconegut per les lleis per als convenis col·lectius.

En tot cas, sembla que hi ha dues regles interpretatives d'aquest tipus particular d'acords: la posició preeminent sobre els nivells inferiors de negociació i la limitació específica a una matèria o a un conjunt de matèries, sense exhaurir totes les que són potencials i pròpies d'un conveni col·lectiu general (SALIDO BANNÚS, 2001: 145-151).

La veritat és que l'article 38.8 del TREBEP remet als instruments que preveu l'article 83 del TRET, sense més precisions. Cal afanyar-se, però, a desfer aquesta ambigüitat per raó del context en què s'inscriu el precepte estatutari i de la seva finalitat darrera. Difícilment es pot admetre que un acord sobre matèries comunes es pugui assimilar a un acord marc, atès com són d'especials la posició i la funció d'aquests acords al si de l'estructura negocial. L'àmbit d'intervenció i la posició o l'ordre dins del sistema de negociació els allunyen definitivament de qualsevol relació que s'hi vulgui establir. És molt més fàcil, en l'àmbit laboral, l'assimilació entre l'acord sobre matèries concretes i l'acord sobre matèries comunes, que no deixen de ser matèries específiques pròpies de la negociació, que pretenen regular elements substantius de les relacions de treball incloses en el seu àmbit d'aplicació, així com criteris o bases comunes que cal desenvolupar al si dels convenis respectius, i que també poden indicar els aspectes d'aquestes matèries que no poden ser objecte de negociació en altres àmbits. Així i tot, cal entendre correctament que l'acord sobre matèries comunes continua sent un acord sobre matèries concretes que poden limitar la funció pròpia del conveni col·lectiu de caràcter general, però no poden substituir-la.

Més enllà de l'especialitat demostrada d'aquest tipus d'instruments col·lectius en l'ordenament jurídic laboral, convé reparar ara en la redacció de l'article 38.8 del TREBEP. Aquest precepte ens diu que els pactes i els acords que, d'acord amb el que estableix l'article 37 del TREBEP, continguin matèries i condicions generals de treball comunes al personal funcionari i laboral «tenen la consideració i els efectes que preveu aquest article per als funcionaris i l'article 83 de l'Estatut dels treballadors per al personal laboral».

Al meu parer, l'expressió literal d'aquest precepte comença a il·luminar el tema objecte de discussió, que no és menor: els instruments sobre matèries comunes són acords que s'acullen a la legislació d'ocupació pública i que, per al personal laboral de les administracions públiques, tenen la consideració i els efectes dels acords sobre matèries concretes que preveu l'article 83.3 del TRET. Però una cosa és tenir la consideració i els efectes dels acords sobre matèries concretes i una altra de molt diferent és que l'instrument negociat a partir d'aquesta previsió legislativa específica sigui un acord sobre matèries concretes.

En tot cas, tal com especifica la frase final de l'article 83.3 del TRET, en la legislació laboral els acords sobre matèries concretes tenen el mateix tractament que es reserva per als convenis col·lectius, i això significa que aquests acords tenen eficàcia normativa pròpia, de manera que creen dret objectiu per al col·lectiu de treballadors sense la necessitat que els aculli un conveni col·lectiu d'eficàcia general i d'àmbit empresarial. D'aquesta manera, les condicions de treball que estableixin els acords comuns d'ocupació pública s'aplicarien directament al personal de l'Administració pública corresponent sense la necessitat que el seu contingut concret l'aculli cap conveni col·lectiu, és a dir, que després de la subscripció de l'acord no seria procedent d'obrir una segona fase de la negociació sobre aquestes matèries al si de la comissió negociadora del conveni col·lectiu, la qual estaria jurídicament impedida per alterar-lo o condicionar-lo.

Al meu parer, més enllà de l'equivalència que estableix l'article 38.8 del TREBEP amb els productes que preveu l'article 83.3 del TRET, el que passa és que els acords sobre matèries comunes al personal funcionari i laboral acaben sent un nou tipus d'instrument col·lectiu, creat per la llei que regula l'estatut del personal empleat públic, i dotat de la capacitat per determinar les condicions de treball regulades per normes de naturalesa pública que són comunes al personal funcionari i al personal laboral d'una Administració determinada.

De fet, ens trobem davant d'un acord amb capacitat per produir efectes en la determinació de les condicions de treball del personal funcionari i del personal laboral. Però no estem davant d'un acord amb el personal funcionari i un conveni col·lectiu laboral. Al meu entendre, aquest instrument, hauria de ser considerat únic i singular.

Aquesta afirmació pot prendre com un punt de partida adequat una doctrina jurisprudencial que considera els anomenats acords mixtos, desenvolupats en l'experiència negocial anterior a l'EBEP, com un tipus únic i singular, dotat d'una unitat indivisible que es deriva de la pròpia actuació de l'Administració i de les organitzacions sindicals, amb un contingut mixt o complex que inclou disposicions relatives a les condicions de treball del personal funcionari i laboral.<sup>200</sup>

---

200. STS, Sala Social, de 24 de gener de 1995, rec. 409/1994.

Aquest raonament es reforça si es té en compte l'article 32 del TREBEP, que adverteix que la «negociació col·lectiva, representació i participació dels empleats públics amb contracte laboral s'ha de regir per la legislació laboral, sense perjudici dels preceptes d'aquest capítol que expressament els són aplicables». Precisament, els articles del TREBEP que regulen els acords comuns al personal funcionari i laboral són aplicables directament al personal laboral, de manera que configuren un règim específic per a tot un seguit de matèries comunes, com és ara les que es refereixen a les condicions de treball del personal laboral que reben un tractament unitari en l'EBEP mateix o en altres normes de dret públic.

Però no es tracta únicament d'això: tal com ha dit algun pronunciament menor, la llei que regula l'estatut del personal laboral públic ha establert imperativament l'àmbit material de la negociació conjunta, el procediment de negociació i els efectes pertinents.<sup>201</sup> I així ho acrediten un seguit de factors. En primer lloc, cal atendre la dada mateixa de la legitimació per negociar. Els agents de la negociació dels acords que preveu l'article 83 del TRET són únicament i exclusivament les organitzacions sindicals i les associacions empresarials més representatives. Aquest esquema representatiu sembla coherent si tenim en compte el caràcter de negociació «en el cim» que caracteritza aquesta tipologia particular de convenis. En canvi, els acords sobre matèries comunes els han de negociar les organitzacions sindicals més representatives, les que tenen presència en la mesa general de negociació de les administracions públiques i representació en l'àmbit del personal funcionari o laboral, i, finalment, les que tenen una simple representació acumulada del deu per cent en l'àmbit del personal funcionari i del personal laboral. A més, la legitimació per concloure acords presenta variacions substancials d'un tipus a un altre. La doctrina judicial és prou il·lustrativa en aquest sentit quan es planteja la majoria necessària per convenir, que es pot referir als representants dels membres de la junta de personal i del comitè d'empresa per separat, és a dir, als representants dins de l'àmbit funcional o de l'àmbit laboral, o presumir que la regulació pròpia del TREBEP permet deduir que els subjectes negociadors del banc social d'un acord sobre matèries comunes representen conjuntament a personal funcionari i personal laboral i que, per tant, no cal fragmentar per àmbits la validesa del que es negocia.<sup>202</sup>

Finalment, no és sobrer indicar la importància que acaba tenint la determinació de la jurisdicció que ha de conèixer dels litigis sobre matèries comunes. De fet, el TREBEP no determina l'ordre jurisdiccional competent per resoldre sobre la impugnació dels pactes i els acords de les meses generals comuns a personal funcionari i laboral. No obstant això, l'article 2 de la Llei 36/2011, de

---

201. STSJ, Sala Social d'Extremadura, de 29 de novembre de 2007, rec. 7/2007.

202. STSJ, Sala Social de Madrid, de 13 d'abril de 2012, rec. 1068/2012.

10 d'octubre, reguladora de la jurisdicció social (d'ara endavant, LRJS), relatiu a l'àmbit de l'ordre jurisdiccional social, conté el paràgraf h), que afirma la competència d'aquesta jurisdicció sobre impugnació de convenis i acords, sigui quin sigui la seva eficàcia, inclosos els concertats per les administracions públiques, però «quan siguin aplicables exclusivament a personal laboral».

Això vol dir que els acords conjunts que són aplicables al personal funcionari i al laboral queden al marge de la jurisdicció social, i cal procedir a residenciar-ne les possibles impugnacions en l'ordre contenciós administratiu. Per aquesta raó, l'article 3.e) de la LRJS adverteix que els òrgans jurisdiccionals de l'ordre social no han de conèixer «Dels pactes o acords concertats per les administracions públiques de conformitat amb el que preveu la Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut bàsic de l'empleat públic, que siguin aplicables al personal funcionari o estatutari dels serveis de salut, ja sigui de manera exclusiva o conjunta amb el personal laboral; i sobre la composició de les meses de negociació sobre les condicions de treball comunes al personal de relació administrativa i laboral».

Així ho ha entès la sala social del nostre Tribunal Suprem, quan, d'acord amb la nova llei reguladora de la jurisdicció social, més concretament amb l'article 2, apartats f) i h), i l'article 3, apartats c), d) i e), afirma que «cal aplicar el principi general consistent en el fet que, tractant-se d'aquests actes plurals de l'Administració dictats en exercici de les seves competències i funcions que afectin conjuntament el personal laboral i funcional i/o estatutari, la impugnació directa incumbeix a l'ordre jurisdiccional contenciós administratiu i no al social».<sup>203</sup>

Encara més, aquesta mateixa sala ha concretat que, quan es procedeix a fer una negociació conjunta de les condicions de treball del personal funcionari i del laboral mitjançant una instància de negociació única, encara que s'acabi articulant la regulació adoptada en acords separats per al personal laboral i per al funcionari, cosa que permet diferenciar tots dos col·lectius i, per això, obre la possibilitat d'assumir la competència a la jurisdicció social per conèixer d'aquells que afectaven exclusivament el personal laboral, cal entendre que aquesta separació o distinció és purament estilística, i no implica cap conseqüència per a l'abast i la concreció de la mesura adoptada, el coneixement de la qual s'ha de residenciar en l'ordre contenciós administratiu, atès que el conflicte té una afectació mixta.<sup>204</sup>

## VIII. A tall de conclusió: la negociació col·lectiva com una institució del servei públic

La nostra Constitució conté un mandat de particularització de l'exercici de la llibertat sindical del personal funcionari públic. Aquest mandat es projecta directament sobre el seu dret de negociació col·lectiva, que ha de ser objecte de reconeixement i configuració legal per tal d'adaptar-lo al sistema estatutari de la funció pública. El mandat en qüestió es desconeix obertament quan es propugna una lògica d'assimilació o equiparació dels drets col·lectius del personal funcionari amb els de l'àmbit laboral.

La simple lògica de l'homologació entre els drets col·lectius del personal laboral i els del personal funcionari, en termes de transferència de regles, lògiques i valors de la cultura de l'estatut dels treballadors a la cultura de l'estatut del personal funcionari públic, és un instrument objectivament insuficient i una perspectiva errònia per reconèixer un sistema que es va constituint laboriosament a cop de sentència judicial.

Amb això no es vol negar que, en la interpretació i l'estudi de les relacions col·lectives en la funció pública, l'experiència i la tècnica jurídica acumulada en la disciplina laboral ha de ser un punt de suport indispensable, atès que aquest és l'espai jurídic en què s'han desenvolupat els drets de llibertat sindical, negociació col·lectiva i vaga, un espai en què s'han sedimentat els «dipòsits» de formes jurídiques que poden facilitar la solució de problemes concrets des d'una perspectiva constructiva.

Senzillament, es tracta de tenir en compte que l'àmbit jurídic de l'estatut dels treballadors constitueix un equilibri determinat de drets i deures que defineix la situació dels individus a l'empresa. Un sistema els principis d'articulació del qual són substancialment diferents dels que sostenen la doctrina de l'estatut del personal funcionari, en què emergeix el caràcter instrumental de tota la disciplina de l'ocupació pública amb relació a les finalitats institucionals de l'Administració, entesa aquesta com una organització sotmesa a la llei, caracteritzada per la seva vocació de servei a l'interès general.



La negociació col·lectiva en la funció pública no pot ser únicament un instrument de solució del conflicte social i de millora de les condicions de treball del personal funcionari. És, o almenys hauria de ser, una institució orientada primàriament a una finalitat: la satisfacció de l'interès general. Així doncs, cal procurar, o almenys tenir-ne l'ambició, un redisseny de la negociació en el sector públic que no la confongui amb la del sector privat i que afavoreixi el seu acostament a la constitució d'un instrument idoni per dur a terme un objectiu precís com és ara la conservació i la disposició de serveis públics per satisfer les necessitats dels ciutadans.

A aquesta finalitat volen contribuir aquestes pàgines. A aquesta finalitat, tots hi estem convocats.

# Bibliografía

ALFONSO MELLADO, C. L. *Los derechos colectivos de los empleados públicos en el estatuto básico*. Albacete, Bomarzo, 2008.

BLASCO ESTEVE, A. «Sobre el concepto de competencias exclusivas». *Revista Española de Derecho Administrativo* 29, 1981.

— «La negociación colectiva de los funcionarios públicos», *Revista Española de Derecho Administrativo* 52, 1986.

BOBBIO, N. *Teoria della norma giuridica*. Torí, G. Giappichelli editore, 1958.

BRACCI, M. *La proposta in diritto amministrativo. Dell'atto complesso in diritto amministrativo*. Florencia, Felice Le Monnier, Editore, 1961.

CABEZA PEREIRO, J. *La buena fe en la negociación colectiva*. Santiago de Compostela, EGAP, 1995.

CARRERA ORTIZ, C. «Naturaleza y eficacia jurídica de la negociación colectiva en la función pública en España». *Revista Española de Derecho del Trabajo* 38, 1989, p. 263-277.

CASTRO MARÍN, E. de. *El «descuelgue» de convenio colectivo*. València, Tirant lo Blanch, 2016.

DÍEZ PICAZO, L. M. *La derogación de las leyes*. Madrid, Civitas, 1990.

ESTÉVEZ GÓMEZ, C. «El ámbito objetivo de la negociación colectiva en las Administraciones públicas». Dins: Escudero Rodríguez, R. (coordinador). *Observatorio de la negociación colectiva. Empleo Público, igualdad, nuevas tecnologías y globalización*. Madrid, Ediciones Cinca, 2010.

FABREGAT MONFORT, G. *Introducción al derecho laboral en el empleo público*. Albacete, Bomarzo, 2016.

GÁRATE CASTRO, J. *Lecturas sobre el derecho a la negociación colectiva laboral*. Madrid, Ediciones Cinca, 2019.

GARCÍA MURCIA, J. «Las peculiaridades de la libertad sindical en la función pública». *Revista Jurídica de Asturias* 16, 1993.

GARCÍA PÉREZ, M. *El contenido de la negociación colectiva entre administraciones y empleados en régimen laboral*. Oviedo, Consejo Económico y Social del Principado de Asturias, 2011.

GÓMEZ ABELLEIRA, F. J. *La adhesión al convenio colectivo*. Santiago de Compostela, EaGP, 1997.

GÓMEZ CABALLERO, P. *Los derechos colectivos de los funcionarios públicos*. Madrid, CES, 1994.

GORELLI HERNÁNDEZ, J. «Vigencia y ultraactividad en la negociación colectiva del sector público». Dins. *La negociación colectiva en el sector público*, GARCÍA BLASCO, J. (director); VILA TIERNO, F. (coordinador). Madrid, Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, 2019.

KELSEN, H. *Teoría pura del derecho, II*. Barcelona, Edicions 62, 1988.

LINDE PANIAGUA, E. «Notas sobre la naturaleza, el ámbito y el desarrollo del Estatuto Básico del Empleado Público». Dins. LINDE PANIAGUA, E. (director). *El Estatuto Básico del Empleado Público y su desarrollo por el Estado y las Comunidades Autónomas*. Madrid, Colex, 2008.

LÓPEZ GANDÍA, J. «La negociación colectiva de los funcionarios públicos». *Revista de Treball* 8, 1988.

LÓPEZ GÓMEZ, J. M. *La relación laboral especial de empleo público*. Madrid, Civitas, 2009.

LORENTE RIVAS, A. *Las modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo*. Tesis Doctoral. Granada, Universidad de Granada, 2009, p. 204-222.

MARÍN ALONSO, I. «La negociación colectiva conjunta de los empleados públicos en el EBEP». *Revista Española de Derecho del Trabajo* 141, 2009.

MELERO ALONSO, E. *Reglamentos y disposiciones administrativas; análisis teórico y práctico*. Valladolid, Lex Nova, 2005.

OJEDA AVILÉS, A. «La negociación colectiva de los funcionarios públicos y la entrada en vigor del Convenio Internacional núm. 151 OIT». *Relaciones Laborales* 11, 1985.

OJEDA AVILÉS, A. «La negociación colectiva en el sector público». Dins. CASTILLO BLANCO, F. A. (coordinador). *Situación actual y tendencias de la función pública española*. Granada, CEMCI, 1998.

OLARTE ENCABO, S. *El convenio colectivo por adhesión. Régimen jurídico-positivo*. Madrid, Civitas, 1995.

PALOMEQUE LÓPEZ, M. C. «El derecho de sindicación de los funcionarios públicos». *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense* 7, 1986.

POQUET CATALÀ, R. «La interpretación judicial del deber de negociar de buena fe». *IuSlabor* 1, 2016.

- REY GUANTER, S. del. *Estado, sindicatos y relaciones colectivas en la función pública*. Madrid, INAP, 1986.
- RIVERO LAMAS, J.; VAL TENA, L. Á. de. «El derecho a la negociación colectiva de los funcionarios públicos». *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* 68, 2007.
- RODRÍGUEZ-FERNÁNDEZ, M. L. *La estructura de la negociación colectiva*. Valladolid, Lex Nova, 2000.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, M. «Criterios constitucionales sobre la negociación colectiva en la Administración Pública». Dins. CRUZ VILLALÓN, J. (coordinador). *Negociación colectiva en la Junta de Andalucía*. Sevilla, Junta de Andalucía, 1997.
- RODRÍGUEZ RAMOS, M. J. «Derechos colectivos de los empleados públicos». Dins. CASTILLO BLANCO, F. A. (director); QUESADA LUMBRERAS, J. E. (coordinador). *Manual del Empleo Público*. Madrid, IuSTEL, 2009.
- ROJAS RIVERO, G. P. «La eficacia jurídica de los instrumentos de la negociación colectiva en el empleo público». Dins. DE SOTO RIOJA, M. (coordinador). *XXVII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales*. Sevilla, Junta de Andalucía, 2009.
- ROQUETA BUJ, R. *El derecho de negociación colectiva en el Estatuto Básico del Empleado Público*. Madrid, La Ley, 2007.
- ROQUETA BUJ, R. *Negociación colectiva en el ámbito de las Administraciones Locales*. Granada, CEMCI, 2013.
- ROQUETA BUJ, R. «El deber de negociar de buena fe en las Administraciones Públicas». *Seminari sobre relacions col·lectives*. Barcelona, FMC, 2016.
- ROQUETA BUJ, R. *Derecho del Empleo Público*. València, Tirant lo Blanc, 2020.
- SANTIAGO REDONDO, K. M. *La negociación colectiva (art. 83.3 E.T.)*. València, Tirant lo Blanc, 1998.
- SALIDO BANÚS, J. L. *La negociación colectiva en España: los acuerdos marco y los acuerdos y convenios colectivos interprofesionales. Su incidencia en la estructura del sistema negocial*. Barcelona, Atelier, 2001.
- SALVADOR CODERCH, P. «Alteración de circunstancias en el art. 1213 de la Propuesta de Modernización del Código Civil en materia de Obligaciones y Contratos». *In-Dret* 4, 2009.
- SOLANS LATRE, M. A. *Garantías legales de la negociación colectiva estatutaria*. Madrid, CES, 2003.
- VALDÉS DAL-RÉ, F. «Las mesas sectoriales de negociación en las Administraciones públicas: continuidad y cambio en la ordenación jurídica (I)». *Relaciones Laborales* 13, 2009.
- VIVER I PI-SUNYER, C. *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*. Barcelona, Ariel, 1989.

# L'autor

Joan Mauri Majós és doctor en Dret per la Universitat de Barcelona i llicenciat en Filosofia i Lletres per la mateixa universitat. En l'actualitat és professor titular (EU) de Dret Administratiu a la Universitat de Barcelona.

És autor de monografies sobre els processos de selecció dels funcionaris, la representació col·lectiva en les administracions i el canvi en la funció pública local. Ha publicat nombrosos treballs i articles en editorials i revistes especialitzades sobre dret local, organització administrativa i ocupació pública.



# cemical

consorci d'estudis,  
mediació i conciliació  
a l'administració local

[cemical.diba.cat](http://cemical.diba.cat)

El CEMICAL, constituït per la Diputació de Barcelona, la Federació de Municipis de Catalunya, l'Associació Catalana de Municipis i Comarques, la Federació de Serveis Públics de la UGT de Catalunya i la Federació de Serveis Públics de CCOO, té dos objectius: promoure el progrés entre els representants dels ens locals i el personal al seu servei, i afavorir la resolució dels conflictes laborals. Amb la col·lecció Estudis de Relacions Laborals, el consorci es proposa facilitar el diàleg social, mitjançant la reflexió i el debat, i abordar qüestions objecte de discussió a les meses de negociació.

El treball que es presenta vol donar una visió alternativa de la negociació col·lectiva en el si de l'estatut del personal funcionari que no en dilueixi les peculiaritats en una visió homogeneïtzadora amb el règim laboral, amb una idea com a principi: en l'estatut funcional la negociació col·lectiva ha de ser una institució orientada primàriament a la satisfacció de l'interès general.

- 1** La funcionarització del personal laboral al servei de les corporacions locals catalanes: 101 preguntes, 101 respostes
- 2** L'assetjament psicològic: incidència en el sector públic
- 3** La carrera administrativa: noves perspectives
- 4** La conciliació de la vida laboral i familiar del personal al servei de les entitats locals catalanes
- 5** El personal directiu a l'Administració local
- 6** El personal laboral de les corporacions locals després de l'Estatut bàsic de l'empleat públic
- 7** Els òrgans de representació del personal funcionari: delegats i juntes de personal. Una visió crítica
- 8** L'acomiadament col·lectiu en les administracions i els ens públics. Marc general, causes i procediment
- 9** Aplicació del principi de no-discriminació al personal temporal al servei de l'Administració pública
- 10** La reducció de la jornada i l'excedència per tenir cura dels fills o els familiars a les administracions públiques
- 11** La discapacitat i l'ocupació a les administracions públiques
- 12** La reinternalització de serveis públics: aspectes administratius i laborals
- 13** Transparència i funció pública
- 14** Extinció de la relació de treball en l'ocupació pública interina. L'impacte de la jurisprudència del TJUE (2016-2020)
- 15** Llibertat sindical i negociació col·lectiva. Peculiaritats del seu exercici en l'estatut del personal funcionari