

# La negociación colectiva en las administraciones públicas

Juan García Blasco  
Catedrático de Derecho del Trabajo  
de la Universidad de Zaragoza.  
Presidente de la Comisión Consultiva Nacional  
de Convenios Colectivos

1. La doble relación jurídica del empleo público y el ejercicio de la negociación colectiva.
2. La negociación colectiva del personal laboral: legitimación, contenido y procedimiento.
  - 2.1. Las unidades de negociación.
  - 2.2. Sujetos negociadores.
  - 2.3. Contenido negocial.
  - 2.4. Procedimiento negocial.
  - 2.5. Vigencia temporal.
  - 2.6. Impugnación judicial.
3. Experiencias de negociación colectiva laboral en la Administración pública.
4. La negociación colectiva de los funcionarios públicos y sus peculiaridades.
  - 4.1. Unidades de negociación.
  - 4.2. Sujetos negociadores.
  - 4.3. Contenido negocial.
  - 4.4. Procedimiento de negociación.
5. Experiencias de negociación colectiva de los funcionarios públicos.
6. Las posibilidades de negociación colectiva unitaria.
7. La insuficiencia legal y la necesidad de un nuevo régimen jurídico de la negociación colectiva en el empleo público.

## 1. La doble relación jurídica del empleo público y el ejercicio de la negociación colectiva

Como en otras muchas materias, el análisis de la negociación colectiva en el empleo público, la existencia de una relación jurídica diferenciada para los funcionarios y el personal laboral, vuelve a estar presente también. Al existir así dos tipos de personal, aparece igualmente una doble modalidad de negociación colectiva con origen y régimen jurídico diferenciado que se proyecta, como se verá, en un amplio abanico de cuestiones relaciona-

das con el ejercicio de la autonomía colectiva en las administraciones públicas.

En efecto, por lo que se refiere a los funcionarios públicos, el derecho a la negociación colectiva no viene, desde el punto de vista constitucional, reconocido en el artículo 37.1 de la CE, como así lo ha reconocido expresamente la jurisprudencia constitucional. Ha entendido así el Tribunal Constitucional que del derecho de sindicación de los funcionarios públicos no se puede derivar como consecuencia necesaria la negociación colectiva y menos todavía con efectos vinculantes (STC 57/1982). Confirma, de esta manera, el Tribunal Constitucional, en un primer momento, que la Constitución española no reconoce a los funcionarios públicos el derecho a la negociación colectiva. Más recientemente, sin embargo, ha señalado que forma parte del contenido esencial de la libertad sindical (STC 80/2000, 224/2000, 85/2001), aunque sigue siendo una de las cuestiones pendientes desde esta perspectiva. El régimen de ejercicio descansa en la Ley 9/1987, que es la norma reguladora de la negociación colectiva de condiciones de trabajo y empleo para los funcionarios públicos.

Por el contrario, el derecho a la negociación colectiva del personal laboral viene reconocido expresamente en el artículo 37.1 de la CE, cumpliendo el Estatuto de los trabajadores (ET) el papel de garantía legal de su ejercicio, a la vez que norma reguladora del mismo, siendo, por tanto, el régimen jurídico aplicable a esa relación jurídica.

## **2. La negociación colectiva del personal laboral: legitimación, contenido y procedimiento**

La aplicación del Estatuto de los trabajadores al ejercicio de la negociación colectiva del personal laboral al servicio de las administraciones públicas presenta también algunas peculiaridades en contraste con el régimen regulador de la relación de empleo privado. Éstas características se dejan notar en la mayor parte de las previsiones materiales y formales de la negociación colectiva, que alcanza las siguientes materias:

### **2.1. Las unidades de negociación**

De acuerdo con el artículo 83.1 del ET, los convenios colectivos tendrán el ámbito de aplicación que las partes acuerden, lo que introduce una libertad para su fijación. Puede acordarse así una unidad de negociación en la

Administración pública semejante a la de la empresa en la relación de empleo privado, aplicándose, de esta manera, las reglas de legitimación negocial previstas en el artículo 87 del ET.

Mayores problemas presenta la negociación colectiva del personal laboral en un ámbito supraempresarial, esto es, aplicable a dos o más administraciones u organismos con personalidad jurídica propia. En tales casos, la legitimación negocial viene acompañada de algunas dificultades de articulación del lado de la Administración pública, habida cuenta que esta última no pertenece a las asociaciones empresariales a las que se refiere el artículo 87.3 del ET (STS de 14 de junio de 1999).

## 2.2. Sujetos negociadores

De conformidad con las reglas establecidas en el citado artículo 87 del ET, los sujetos negociadores serán aquellos que reúnen la legitimación correspondiente (comités de empresa o representaciones sindicales). Como en el caso anterior, la cuestión se plantea del lado de la negociación colectiva supraempresarial en la Administración pública y, en particular, de parte de la representación del personal laboral. El criterio utilizado al respecto ha sido elaborado por la STS de 21 de diciembre de 1999, de forma que ha optado por un criterio mixto, criticable sin duda, en cuya virtud la representación de los trabajadores para la negociación de un convenio colectivo que afecta a una única administración autonómica estaría conformada por las organizaciones sindicales que reúnan los requisitos de legitimación del artículo 87.2 del ET como si se tratase de una negociación colectiva de ámbito superior al de empresa.

## 2.3. Contenido negocial

De conformidad con el artículo 85 del ET, el contenido de los convenios colectivos es libre dentro del respeto a las leyes. No obstante, también la negociación colectiva laboral en la Administración pública queda afectada por las limitaciones a los incrementos salariales establecidas en las leyes de presupuestos, de forma que se erigen en límites legales de derecho necesario, siendo ilegal un incremento salarial de este personal por encima del fijado legalmente.

De esta forma, la negociación colectiva del personal laboral de las administraciones públicas y en lo referido a los salarios deberá consistir únicamente en la distribución y aplicación individual de aquellas partidas en las que ello sea posible, esto es, en la distribución y aplicación individualizada de la masa salarial disponible cada año, por lo que no es posible la consecución de un incremento global al venir éste fijado obligatoria e inamoviblemente en la Ley general de presupuestos estatal, como así lo ha confirmado la jurisprudencia ordinaria y constitucional.

Al margen de esta limitación, también se muestran con este mismo carácter otras normas legales y reglamentarias con la naturaleza limitativa absoluta para la negociación colectiva laboral. Es el caso de algunas normas de la función pública (LMRPF), del Reglamento de ingreso en la Administración pública y de provisión de puestos y promoción profesional con proyección en materias como la oferta de empleo, las dotaciones de personal, la valoración de puestos, la selección de personal o la racionalización de las plantillas.

De igual forma, las leyes generales de presupuestos prohíben expresamente la financiación del sistema de previsión social complementaria, con la excepción de los planes de pensiones, con fondos o financiación pública, limitación a la negociación colectiva que no merece reproche constitucional (STC 237/1992).

## 2.4. Procedimiento negocial

Tanto las leyes de presupuestos estatales como autonómicas, exigen la obligatoriedad de un informe favorable ministerial para proceder a la determinación o modificación de las condiciones retributivas del personal laboral, a través de un procedimiento interno, de forma que si no se cumple o el informe es negativo el incremento deviene nulo.

## 2.5. Vigencia temporal

Se establece una limitación temporal para pactar salarios, que no puede rebasar los dos años.

## 2.6. Impugnación judicial

La impugnación del convenio colectivo, de oficio o por los sujetos colectivos legitimados, se realiza ante la jurisdicción social [artículo 2.m) de la LPL] y no ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Por último, es dudosa la negociación colectiva de carácter extraestatutario en la Administración pública, sobre todo por su incompatibilidad con el principio de igualdad. No obstante, sería posible si se garantizase la posibilidad de la adhesión individual al convenio de los trabajadores con relación jurídico-laboral, garantizando las exigencias de ese principio y las de la propia libertad sindical.

### **3. Experiencias de negociación colectiva laboral en la Administración pública**

El ejercicio de la negociación colectiva del personal laboral al servicio de las administraciones públicas presenta un elenco amplio de manifestaciones que han sido objeto de análisis y estudio. Destaca, en este sentido, el informe promovido por la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos. De este amplio estudio cabe deducir los siguientes ejemplos en este terreno:

En la negociación colectiva referida a la Administración estatal, destaca el convenio colectivo único para su personal laboral, cuya finalidad principal ha sido la ordenación y simplificación de la negociación colectiva existente hasta el momento. De igual forma, presenta elementos novedosos respecto de las condiciones de trabajo y empleo del personal laboral en lo que toca a la organización del trabajo, el ingreso al trabajo, el sistema de cobertura de vacantes, el personal temporal, la clasificación profesional, la movilidad funcional, el tiempo de trabajo, las licencias y permisos, la estructura salarial, la modificación sustancial de condiciones de trabajo, la movilidad geográfica, la suspensión contractual, las excepciones, la seguridad y salud en el trabajo, el régimen disciplinario, la formación profesional, los derechos colectivos, los conflictos colectivos y la aplicación e interpretación del convenio.

Por lo que se refiere a la negociación colectiva en la Administración autonómica, existe una gran variedad de ámbitos de aplicación. La mayoría de los convenios establecen un ámbito de aplicación indiferenciado, incluyendo no sólo al personal de la Administración autonómica directa, sino también al personal de los organismos autónomos adscritos a la misma e, incluso, al personal de las empresas públicas dependientes. En el ámbito personal de aplicación, se producen también algunas exclusiones, como las referidas a los trabajadores del servicio de salud correspondiente o a los altos cargos. La duración temporal de los convenios suele ser de cuatro años, si bien existen

ejemplos de tres o dos años. Se cumple también con el contenido obligatorio del convenio colectivo (comisiones paritarias), fijándose sistemas de clasificación profesional por grupos profesionales. La organización práctica del trabajo se atribuye a las facultades y responsabilidad de la Administración, regulándose algunos aspectos particulares de los sistemas de provisión de vacantes, del período de prueba, de la movilidad funcional y geográfica o de la modificación sustancial de condiciones. En cuanto al tiempo de trabajo, la jornada laboral ordinaria pactada oscila entre las 37 horas y 50 minutos y las 35 horas según las administraciones autonómicas. En materia salarial, no existe una estructura tipo compartida por los distintos convenios colectivos, siendo destacable la variedad de denominaciones de los complementos salariales.

En lo que toca a la Administración local, destaca una negociación colectiva de tres niveles diferenciados: la de ayuntamientos de capitales de provincia, la de otros municipios y la de las diputaciones provinciales. Esta negociación pone de relieve también la problemática en este ámbito, centrada así en la determinación de la eficacia geográfica derivada de la inexistencia de asociaciones empresariales que representen a las administraciones y los organismos autónomos implicados; en la delimitación de la eficacia personal del convenio (la exclusión de determinados trabajadores de obra o servicio cuya contratación trae causa de una subvención) o en relación con la organización del trabajo y el acceso al empleo del personal temporal. Destaca la negociación colectiva de reducción del tiempo de trabajo, así como una negociación muy homogénea en materia salarial. Queda sin resolver el problema del ejercicio de la negociación colectiva por los trabajadores empleados en municipios pequeños sin experiencia al respecto, sobre todo del lado de la legitimación para negociar de la Administración municipal, sin que ello se pueda resolver a través de la práctica, sin duda ilegal, de la aplicación al personal laboral del convenio colectivo sectorial privado más próximo a la tarea desarrollada, que ha sido criticado también por la jurisprudencia.

#### **4. La negociación colectiva de los funcionarios públicos y sus peculiaridades**

Con más razón y fundamento que en la negociación colectiva del personal laboral, la de los funcionarios públicos presenta bastantes peculiaridades derivadas de su mismo régimen jurídico regulador contenido en la Ley 9/1987. Contrasta así con el del régimen laboral y contiene especiali-

dades que afectan ahora a la mayor parte de los aspectos de su régimen jurídico.

#### 4.1. Unidades de negociación

Frente a la libertad prevista para la negociación colectiva laboral, las unidades de negociación (denominadas *mesas de negociación* por la Ley 9/1987) no son fijadas por las partes negociadoras sino que vienen establecidas rígidamente por la ley, a modo de enunciado cerrado de ámbitos negociales en su artículo 31. Cada mesa tiene su competencia para la determinación de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos de su ámbito correspondiente, si bien está condicionada por la distribución de competencias entre las distintas administraciones públicas, reconociéndose una competencia residual a las mesas sectoriales.

La estructura de la negociación, así, destaca por la inexistencia de libertad de las partes para su fijación, por la centralización negocial a través de macrounidades supeditadas a la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado y por la verticalidad de las unidades de negociación, al configurar únicamente mesas sectoriales de negociación sin posibilidad para la negociación colectiva de franja o de un grupo de funcionarios públicos. De ahí que, como ha señalado la jurisprudencia constitucional, no se puede obligar a la Administración pública, a petición del sindicato legitimado para negociar, a abrir un proceso de negociación no previsto en la Ley 9/1987 (STC 85/2001, de 26 de marzo).

#### 4.2. Sujetos negociadores

La legitimación negocial del lado de los funcionarios públicos corresponde en exclusiva a los sindicatos, sin que los órganos de representación unitaria (juntas de personal y delegados de personal) puedan negociar colectivamente. La representación sindical se corresponde con la condición de sindicato más representativo, si bien existen lagunas legales evidentes respecto del número de miembros y el reparto de los puestos entre los sindicatos legitimados, que parece que debe ser proporcional a la representatividad alcanzada a través de los resultados electorales.

No existen tampoco reglas ordenadoras de la mesa negociadora, de forma que se viene manteniendo que ésta se constituye válidamente,

siendo igualmente válidos y de eficacia personal general sus pactos y acuerdos colectivos conseguidos, cuando todos los sindicatos legitimados hayan sido convocados y se les haya permitido asistir, con independencia de que lo hagan o no, bastando así con que un sindicato legitimado acuda a la llamada, lo que contrasta con la imposibilidad de una negociación colectiva extraestatutaria.

### 4.3. Contenido negocial

El contenido de la negociación colectiva de los funcionarios públicos se regula en los artículos 32 y 34 de la Ley 9/1987, que distingue tres tipos de materias a efectos de negociación: las excluidas de la negociación y de la consulta, las que son objeto de consulta y las que son objeto de negociación. Las primeras son ya clásicas y afectan a las decisiones de las administraciones públicas relacionadas con sus potestades de organización, con el ejercicio del derecho de los ciudadanos ante los funcionarios públicos y con el procedimiento de formación de los actos y disposiciones administrativas. Las segundas tienen que ver con la repercusión de las potestades de organización en las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos, siendo consultas preceptivas aunque no vinculantes, por lo que su incumplimiento invalidará el procedimiento de elaboración de la disposición administrativa, siendo ésta, de acuerdo con la jurisprudencia, nula de pleno derecho.

Por lo que se refiere a las materias objeto de negociación, la regulación contenida en el artículo 34 se refiere a un amplio conjunto de condiciones de trabajo y empleo que, sustancialmente, tiene que ver con el ingreso y promoción en la función pública (preparación y diseño de planes de oferta de empleo, clasificación de puestos de trabajo, programas y fondos de promoción interna, sistemas de ingreso, provisión y promoción profesional, así como aquellas que afecten al acceso a la función pública), con las retribuciones (el incremento de las retribuciones que procede incluir en el proyecto de presupuestos generales del Estado de cada año, así como el incremento de las demás retribuciones a establecer, para su respectivo personal, en los proyectos normativos correspondientes del ámbito autonómico y local; la determinación y aplicación de las retribuciones y las materias de índole económica); con las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos (salud laboral, prestación de servicios); con la Seguridad Social (prestaciones y pensiones de clases pasivas, vertiente

asistencial); y con la materia sindical (derechos sindicales y de participación).

Este contenido integrador de la materia objeto de negociación de los funcionarios públicos mezcla materias negociables sometidas a reserva de ley material y materias típicas de negociación, que introduce confusión e inseguridad jurídica en su aplicación e interpretación.

Además, son de aplicación también los límites del Estatuto de la función pública (como sucede con la negociación colectiva laboral), si bien no existe aquí una autocalificación ni siquiera embrionaria de la naturaleza imperativa o dispositiva de los preceptos estatales, lo que abona a la negociación al conflicto. La jurisprudencia contencioso-administrativa le suele atribuir naturaleza de derecho imperativo absoluto, lo que hace prácticamente imposible en términos jurídicos la negociación colectiva de estas materias por los funcionarios públicos.

También existe un contenido mínimo a incluir en la negociación colectiva, tanto en los pactos como en los acuerdos colectivos, que son el resultado de aquélla, en términos parecidos a la negociación colectiva laboral, si bien adolecen de alguna previsión respecto de la denuncia de los pactos y acuerdos y de una comisión paritaria.

Desde luego, las limitaciones establecidas por las leyes de presupuestos en materia salarial son aplicables a esta negociación colectiva, que se muestran así imperativas de acuerdo con una ya reiterada jurisprudencia constitucional (STC 62/2001, de 1 de marzo, entre otras). De igual forma, no cabe negociar en materia de protección social, a excepción de los planes y fondos de pensiones, habiendo declarado la jurisprudencia constitucional la constitucionalidad de esta limitación (STC 237/1992, de 15 de diciembre).

#### 4.4. Procedimiento de negociación

A diferencia de la negociación colectiva privada, la negociación colectiva de los funcionarios públicos se caracteriza por su obligatoriedad según el artículo 32 de la Ley 9/1987. De esta manera, el deber negociador proviene de la ley y no de la iniciativa negociador que pudiera formular alguna de las partes, pues la Administración no podrá determinar unilateralmente las condiciones de trabajo objeto de negociación sin haber intentado antes sin éxito su negociación. Lo que no queda resuelto es el problema derivado del incumplimiento del deber de negociar. En el caso de tratarse de una

disposición reglamentaria, podría defenderse su unidad, conclusión más difícil de trasladar cuando se trata de una ley, que quedaría probablemente en un efecto sancionatorio moral para la Administración incumplidora, abierta, en su caso, a acciones colectivas de conflicto. La negativa al deber de negociar por la parte sindical parece que debería equipararse a una falta de acuerdo, en cuyo caso la Administración procedería a establecer las condiciones de trabajo de los funcionarios de manera unilateral en aplicación del artículo 37.2 de la Ley 9/1987.

Se prevé una apertura de negociaciones una vez al año, debiendo dar la Administración negociadora a sus representantes las instrucciones a que debe atenerse. Tampoco existe una previsión legal sobre el deber de negociar de buena fe, si bien sería aplicable este principio general, lo que engloba conductas obstaculizadoras de la negociación sobre las que existe una experiencia muy desarrollada en la negociación colectiva de empleo privado, sin alcanzar este deber la obligación de llegar a un acuerdo.

La terminación de la negociación sin acuerdo abre la puerta a la fijación unilateral de las condiciones de trabajo de los funcionarios por el Gobierno u órganos de gobierno de las correspondientes administraciones públicas, sin que se haya regulado hasta el momento un procedimiento de mediación que facilite la consecución del acuerdo. Y es que los instrumentos de solución extrajudicial de conflictos en esta materia y en este escenario de la negociación colectiva de los funcionarios públicos encuentran evidentes obstáculos normativos y funcionales para su aplicación, lo que requerirá un tratamiento normativo particular al respecto.

Tampoco existen reglas relativas a la adopción de los acuerdos, si bien se coincide en que estos últimos requerirán el asentimiento de las representaciones negociadoras, esto es, la mayoría de los sindicatos representados en la mesa de negociación y las reglas administrativas respecto de la formación de la voluntad de los órganos de la Administración.

El régimen regulador de la negociación colectiva reserva la denominación de pactos y acuerdos a los resultados de su ejercicio según se negocie sobre materias de la competencia estricta del órgano de la Administración negociador o del Consejo de Ministros, de los consejos de gobierno de las comunidades autónomas o de los plenos de las administraciones locales. De esta forma, para la validez o eficacia de los pactos colectivos bastará con la aprobación de ambas partes en la mesa de negociación; por el contrario, los acuerdos colectivos requieren la aprobación expresa de los órganos mencionados.

Un rasgo propio de esta negociación colectiva viene dado por la posibilidad reconocida a la Administración correspondiente de no aprobar el acuerdo, en cuyo caso regulará unilateralmente las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos. No están claros los motivos o razones para esa desaprobación, que parece que se sitúan más en el terreno de la legalidad que en el de la oportunidad.

No hay previsión legal tampoco respecto de la eficacia de esta negociación colectiva, que ha sido colmada por la doctrina entendiendo que los pactos y acuerdos colectivos poseen eficacia jurídica normativa y eficacia personal aplicativa general a todos los funcionarios públicos representados en la mesa de negociación correspondiente. De ahí la posibilidad de ejercer acciones judiciales frente al incumplimiento de esa negociación por parte de la Administración pública. Lo que ya plantea mayores problemas es el incumplimiento del compromiso del Gobierno de presentar un proyecto de ley reclamado por la propia negociación, que podría merecer una actuación de conflicto colectivo o la exigencia de responsabilidad a la Administración incumplidora.

Son las partes las que fijan la duración de los pactos y acuerdos colectivos, si bien hay limitaciones en materia retributiva a favor de las leyes de presupuestos, que deben tener una vigencia anual. De igual forma, cabe la terminación *ante tempus* de la vigencia por mutuo acuerdo de las partes, por cambio radical de las circunstancias que sirvieron de base a la negociación o por incumplimiento de alguna de aquéllas.

El control de legalidad de esta negociación colectiva corresponde al orden jurisdiccional contencioso administrativo, sin que exista, a diferencia de la negociación laboral un procedimiento especial para la impugnación judicial, que deberá ejercitarse así por la vía del procedimiento especial en materia de personal, a no ser que esté comprometida la lesión de algún derecho fundamental. No parece, por último, que sea posible una negociación colectiva al margen de la Ley 9/1987, que difícilmente podría tener amparo en el artículo 37.1 de la CE en el presente caso.

## 5. Experiencias de negociación colectiva de los funcionarios públicos

La realidad negocial de los funcionarios públicos presenta una experiencia centrada básicamente en los ámbitos autonómico y local, pues han ido desapareciendo progresivamente los acuerdos a escala estatal, sin que se encuentre vigente pacto o acuerdo colectivo de funcionarios públicos a este nivel.

En el ámbito autonómico, destacan los referidos a las condiciones de trabajo y empleo en las administraciones de las comunidades autónomas, de carácter general y cuyos contenidos se centran básicamente en las materias de empleo, que incluye los sistemas de ingreso, provisión y promoción profesional y de preparación y diseño de la oferta de empleo público. No todos incluyen cláusulas relativas a la organización del trabajo y la totalidad de ellos incorporan pactos en materia retributiva estableciendo incrementos retributivos de conformidad con la legislación aplicable o mediante remisión a las normas de presupuestos, recogiendo, algunos, cláusulas de revisión, y otros no. Apenas se regula la estructura salarial, siendo más amplio el tratamiento relativo al tiempo de trabajo, especialmente para la reducción de jornada, habiendo referencias a la creación y dotación de fondos de acción social.

También existen experiencias de pactos y acuerdos sobre materias concretas, referido sobre todo a la implantación de las 35 horas semanales, vacaciones y permisos, útiles de trabajo, salud laboral, ingreso y promoción en la función pública, materia retributiva, cuestiones sindicales y de Seguridad Social.

Destaca también la negociación colectiva sectorial, particularmente la referida al sector sanitario, que experimentará sin duda un cambio con la nueva ordenación contemplada en la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto marco del personal estatutario de los servicios de salud.

En el ámbito local, destacan los acuerdos y pactos colectivos de las diputaciones provinciales y de los ayuntamientos grandes, pero también pequeños. Suelen configurar con carácter general una regulación completa de los diversos aspectos de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos. El problema fundamental que se plantea en este ámbito es el de la dificultad de dicha negociación en el ámbito municipal donde no existe un acuerdo propio de cada ayuntamiento, que se manifiesta en las dificultades para deducir y concretar la legitimación negocial de parte de la Administración, que no tiene una solución fácil en estos momentos.

## **6. Las posibilidades de negociación colectiva unitaria**

Como se ha puesto de relieve por la doctrina, existe una tendencia en la negociación colectiva de empleo público, particularmente en el ámbito autonómico y local, a favor de una regulación unitaria de todo el personal laboral y funcional por esta vía. Se trata de una reacción a la doble relación jurídica del empleo público, que ha dado lugar a condiciones de tra-

bajo distintas en el desempeño de funciones idénticas según se tratase de personal laboral o funcionarioal.

Buena parte de estas experiencias han sido anuladas por la jurisdicción contencioso-administrativa al entender que la articulación unitaria de un pacto que integre conjuntamente al personal funcional y laboral resulta inviable por las diferencias de régimen jurídico de la negociación colectiva de uno y otro (STS de 22 de octubre de 1993 o de 9 de febrero de 1998, entre otras).

No obstante, la doctrina entiende que cabría una negociación colectiva unitaria para ambos tipos de personal con base en los principios de economía de procedimiento, de transparencia informativa y de igualdad de trato, logrando así una mayor eficiencia administrativa. Para ello sería necesario que las partes que negociaran conjuntamente fueran las legitimadas por la Ley 9/1987 y por el ET, que se respetasen las normas de procedimiento en la negociación y el derecho imperativo relativo a ese personal respecto del contenido de la negociación, debiendo formalizarse el acuerdo en dos instrumentos separados para su identificación y publicación, siendo igualmente distinta la vía judicial para su impugnación.

Existen así experiencias negociadoras en la Administración autonómica de esta negociación unitaria, aunque no es muy frecuente. Las fórmulas utilizadas son básicamente dos: la suscripción de un pacto o acuerdo de carácter institucional entre la Administración autonómica y los sindicatos más representativos, que abordan y cierran todos los aspectos de la materia objeto de negociación, condicionando su aplicación práctica a la potestad normativa de la comunidad autónoma o a futuros acuerdos; o un acuerdo de la Mesa General de Negociación de la Administración autonómica que incluye en su ámbito de aplicación, también, al personal laboral.

## **7. La insuficiencia legal y la necesidad de un nuevo régimen jurídico de la negociación colectiva en el empleo público**

Las consideraciones anteriores ponen de manifiesto, como ha señalado también la doctrina, que el marco jurídico regulador de esta negociación colectiva adolece de defectos importantes desde el punto de vista sistemático, de la ausencia normativa en aspectos trascendentales y de la existencia de cuestiones problemáticas abiertas al conflicto, que conducen a una evidente inseguridad jurídica.

Prueba de todo ello ha sido la impactante Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 7 de noviembre de 2000, que sometió a una profunda sacudida principios y fundamentos de distintos sectores del ordenamiento jurídico. La corrección de esta doctrina por la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de marzo de 2002 ha revisado la totalidad de sus planteamientos, pero quedan sin resolver todavía buena parte de las cuestiones planteadas.

Las peculiaridades del ejercicio de la negociación colectiva del personal laboral y las deficiencias del marco jurídico regulador de la del personal funcionarial siguen estando presentes en el conjunto del sistema de la negociación colectiva en el empleo público, que deberían ser atendidas y resueltas en el eternamente anunciado, pero no aprobado, Estatuto básico de la función pública. La doctrina ha planteado igualmente las insuficiencias del anteproyecto de este texto, mostrándose partidario incluso del reconocimiento de una relación laboral especial para el personal laboral al servicio de las administraciones públicas. El debate sigue estando, por tanto, presente y sus soluciones todavía con interrogante.