

SOBRE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

María de Rivera Parga. Letrada de la Universidad Autónoma de Madrid.

ÍNDICE

I.- Introducción

II.-Clasificación de distintas materias según la incidencia que sobre las mismas presenta la negociación colectiva: Delimitación del ámbito objetivo de la negociación colectiva

1. Materias incluidas en la negociación colectiva
2. Materias excluidas de la negociación colectiva
3. Diferencias entre la regulación anterior y la del EBEP

III.-Especial referencia a las relaciones de puestos de trabajo dentro de la negociación colectiva

1. Concepto jurisprudencial de las Relaciones de Puestos de Trabajo
2. Concepto legal de las Relaciones de Puestos de Trabajo
3. Diferencias entre la regulación anterior y la del EBEP

IV.- Reflexión Final

I.- Introducción

Al plantearse escribir sobre un tema encabezado por el título “Negociación Colectiva”, lo primero que se piensa es que dada la extensión del presente artículo será muy difícil tratar sobre todas y cada una de las materias incluidas bajo dicha denominación. El resultado sería una especie de esquematización de los distintos asuntos, respecto de los cuales tan solo sería posible referirse a su concepto, regulación y muy poco más.

No parece esta opción interesante para esta ocasión, por lo que la descartamos y nos inclinamos mejor por elegir una materia determinada sobre la cual, al menos podamos explayarnos con los límites que nos impone la extensión recomendada del artículo. Es decir elegimos concretarnos a alguno de los aspectos incluidos dentro de la llamada negociación colectiva, sacrificando “a conciencia” el prescindir del resto.

Ahora bien, tomada esta decisión, ¿Cuál de todos los posibles temas será el elegido?. Muchos son los posibles: Naturaleza del derecho a la negociación colectiva; La negociación colectiva laboral y la negociación colectiva de los funcionarios públicos; Hacia la negociación colectiva común; Génesis de la configuración del derecho a la negociación colectiva a lo largo de la legislación sobre la materia; Los sujetos incluidos y excluidos de la negociación colectiva; Estructura de las unidades de negociación: las Mesas de Negociación; El ámbito objetivo de la negociación colectiva; El procedimiento de la negociación colectiva; Las limitaciones presupuestarias como límite a la negociación colectiva; El fruto de la negociación: Los Pactos y Acuerdos; El control jurisdiccional sobre la negociación colectiva de los empleados públicos, y alguno más que podríamos incluir.

Entre los distintos criterios en virtud de los cuales podríamos optar por alguno de los diversos temas expuestos, quizá el más justificado sea atender al ámbito en el que se desarrollan estas ponencias y los destinatarios de las mismas. En mi más bien corta experiencia como empleada de una Universidad Pública, en mi condición de personal de administración y servicios, echo la vista atrás y hago memoria sobre los múltiples asuntos de los que hemos tenido conocimiento para determinar si alguno se halla incluido en la larga lista del párrafo anterior. Y efectivamente, si bien no es, el de la negociación colectiva un tema recurrente en nuestro día a día, sí que ha habido ocasión de tratarlo con más o menos profusión. Incluso, alguna vez en asuntos que nos afectaban personalmente, por lo que el interés, así hay que reconocerlo, resulta mayor.

Pues bien después de estas idas y venidas, y para concretar el tema sobre el que va a versar esta ponencia, el elegido es el del ámbito objetivo de la negociación colectiva: Materias sobre las que obligadamente hay que negociar, materias sobre las que no se puede negociar, materias sobre las que no es obligatorio negociar, materias negociables pero ¿en qué medida de negociación?, ¿Es negociación la consulta o la simple audiencia de los órganos de representación?

A continuación y ahondando algo más en las materias objeto de negociación colectiva, nos centraremos en un problema que con toda seguridad se plantea en las Universidades públicas que es el de la

trascendencia o incidencia que la negociación colectiva presenta a la hora de la creación y modificación de las Relaciones de Puestos de Trabajo o instrumentos análogos.

II.-Clasificación de distintas materias según la incidencia que sobre las mismas presenta la negociación colectiva: Delimitación del ámbito objetivo de la negociación colectiva

La Exposición de Motivos de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, (en adelante, EBEP), cuando hace referencia al capítulo dedicado a la negociación colectiva y a la participación y representación institucional de los empleados públicos, señala en cuanto al tema en el que nos encontramos, que el Estatuto *“Define con mayor precisión que la legislación hasta ahora vigente las materias que han de ser objeto de negociación y las que quedan excluidas de la misma...”*.

Siguiendo a Bengoetxea Alkorta¹ el derecho a la negociación colectiva tiene como objeto el contenido de la relación de servicio, quedando fuera del mismo lo atinente a la relación orgánica. Al descender a materias concretas resulta a menudo muy difícil determinar en qué tipo de relación nos encontramos. Se trata de una distinción clásica en el Derecho Administrativo. La relación orgánica hace referencia a la relación entre el funcionario público y el órgano administrativo, de forma que tras la pertinente investidura, el primero se convierte en titular del segundo. En la relación orgánica se funden funcionario y órgano, de forma que no distinguimos dos personalidades jurídicas. La relación de servicio, por el contrario, es netamente bilateral, donde el funcionario presta servicio para la Administración, habiendo dos personas diferenciadas en lo jurídico, con intereses propios respecto a las condiciones de prestación del servicio, que hay que componer.

El autor distinguía tres bloques: las materias que se encuentran en el ámbito de la relación orgánica que serían de competencia inherente y exclusiva de la Administración, y que no deben de ser negociadas obligatoriamente. En aquellas materias del ámbito orgánico que incidan sobre la relación de servicio, en las que procede la consulta, y por último las cuestiones que atañen directamente a la relación de servicio que son de obligada negociación.

Hoy en día, tras la publicación del EBEP, hay que entender que se funden los dos últimos bloques de materias o cuestiones mencionadas, de forma que para los dos se exigirá la correspondiente negociación.

¹ “Negociación colectiva y autonomía colectiva en la Función Pública” Tirant lo Blanch 2005

Por su parte la Comisión para el Estudio y Preparación del EBEP², señala que el Proyecto de Ley del Estatuto Básico de la Función Pública de 1999 depuraba ya en algunos extremos la relación originaria de materias negociables, excluyendo algunas por entero (por ejemplo, la clasificación de puestos de trabajo) y matizando el alcance de otras.

A su modo de ver, es conveniente partir del deslinde de materias negociables que ya se hizo al elaborar ese último Proyecto de Ley, ampliamente consensuado con los sindicatos en estos aspectos, introduciendo si acaso algunas precisiones adicionales para mayor seguridad.

En consecuencia, entendemos que debe diferenciarse con la mayor claridad posible lo que puede ser objeto de negociación o, en su caso, tan solo de consulta a las organizaciones sindicales, por tratarse de materias que, afectando a las potestades de organización administrativa y gestión de personal, repercutan sólo en parte o de manera indirecta en las condiciones de empleo.

En realidad, las únicas materias objeto de negociación según el Proyecto de 1999 que nos suscitan algunas dudas, son las relativas al acceso, carrera o promoción profesional, sistemas de evaluación y provisión de puestos de trabajo, en la medida en que las decisiones correspondientes deben estar estrictamente regidas por los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad.

1. Materias incluidas en la negociación colectiva

De acuerdo con la anterior Ley 9/1987, de 12 de junio, de Órganos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas:

Artículo 32. [Materias objeto de negociación]

Derogado por [disp. derog. única.c](#) de [Ley 7/2007, de 12 de abril RCL2007\768](#).

“Serán objeto de negociación en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración Pública las materias siguientes:

a) El incremento de retribuciones de los funcionarios y del personal estatutario de las Administraciones Públicas que proceda 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

² Informe de para el estudio y preparación del EBEP de 25 de abril de 2005

personal, en los proyectos normativos correspondientes de ámbito autonómico y local.

b) La determinación y aplicación de las retribuciones de los funcionarios públicos.

c) La preparación y diseño de los planes de oferta de empleo público.

d) La clasificación de puestos de trabajo.

e) La determinación de los programas y fondos para la acción de promoción interna, formación y perfeccionamiento.

f) La determinación de las prestaciones y pensiones de las clases pasivas y, en general, todas aquellas materias que afecten, de algún modo, a la mejora de las condiciones de vida de los funcionarios jubilados.

g) Los sistemas de ingreso, provisión y promoción profesional de los funcionarios públicos.

h) Las propuestas sobre derechos sindicales y de participación.

i) Medidas sobre salud laboral.

j) Todas aquellas materias que afecten, de algún modo, al acceso a la Función Pública, Carrera administrativa, retribuciones y Seguridad Social, o a las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos y cuya regulación exija norma con rango de ley.

k) Las materias de índole económica, de prestación de servicios, sindical, asistencial, y en general cuantas otras afecten a las condiciones de trabajo y al ámbito de relaciones de los funcionarios públicos y sus Organizaciones Sindicales con la Administración.”

Jurisprudencialmente se aclaró la diferencia entre “negociación obligatoria” y “consulta”.

Así se decía que la negociación es el instrumento principal y el repertorio de materias negociales, nominalmente muy extenso, se halla contenido en el artículo 32 de la Ley 9/1987 cuya forma imperativa (“será objeto de negociación en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración Pública, sugiere el carácter estrictamente obligatorio de la negociación previa, se alcance o no un resultado y requiera o no el acuerdo alcanzado el refrendo o la regulación por parte del órgano de la Administración. Y consiguientemente la sanción de nulidad del acto o disposición en cuya elaboración se haya omitido este requisito formal de carácter esencial para la correcta formación de la voluntad del órgano.

El segundo instrumento de participación, el de consulta, juega a partir del límite legal impuesto a la obligatoriedad de la negociación que excluye “en su caso, las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus facultades de organización, al ejercicio del derecho de los ciudadanos ante los funcionarios públicos y al procedimiento de formación de los actos y disposiciones administrativos”, si bien, “cuando las consecuencias de las decisiones de las Administraciones públicas que afecten a sus potestades de organización puedan tener repercusión sobre las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos, procederá la consulta a las Organizaciones Sindicales y Sindicatos...”, según el artículo 34 de la Ley 9/1987. La forma imperativa igualmente utilizada para esta segunda modalidad (“procederá la consulta...”) no obstante su menor intensidad participativa en relación con la “negociación”, mantiene inalterable su condición de requisito esencial para la correcta elaboración de la decisión administrativa y su omisión comporta la nulidad de pleno derecho, tratándose de un requisito no susceptible de subsanación a posteriori.

De acuerdo con el EBEP:

“Artículo 37. Materias objeto de negociación”

1. Serán objeto de negociación, en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración Pública y con el alcance que legalmente proceda en cada caso, las materias siguientes:

a) La aplicación del incremento de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas que se establezca en la Ley de Presupuestos Generales del Estado y de las Comunidades Autónomas.

b) La determinación y aplicación de las retribuciones complementarias de los funcionarios.

c) Las normas que fijan los criterios generales en materia de acceso, carrera, provisión, sistemas de clasificación de puestos de trabajo, y planes e instrumentos de planificación de recursos humanos.

d) Las normas que fijan los criterios y mecanismos generales en materia de evaluación del desempeño.

e) Los planes de Previsión Social Complementaria.

f) Los criterios generales de los planes y fondos para la formación y la promoción interna.

g) Los criterios generales para la determinación de prestaciones sociales y pensiones de clases pasivas.

h) Las propuestas sobre derechos sindicales y de participación.

i) Los criterios generales de acción social.

j) Las que así se establezcan en la normativa de prevención de riesgos laborales.

k) Las que afecten a las condiciones de trabajo y a las retribuciones de los funcionarios, cuya regulación exija norma con rango de Ley.

l) Los criterios generales sobre ofertas de empleo público.

m) Las referidas a calendario laboral, horarios, jornadas, vacaciones, permisos, movilidad funcional y geográfica, así como los criterios generales sobre la planificación estratégica de los recursos humanos, en aquellos aspectos que afecten a condiciones de trabajo de los empleados públicos.”

Tal y como señala Joan Mauri Majós³, el principio de competencia como criterio de delimitación de las áreas susceptibles de tratamiento convencional aporta poca cosa, sirviendo a los únicos efectos de resaltar la obviedad de que no se puede contratar aquello sobre lo que no se dispone. No obstante el principio de competencia debería ordenar la capacidad negociadora de las Administraciones Públicas. Acogiéndose tal criterio, resulta que algunas de las materias que detalla el apartado 1 del artículo 37 del EBEP, sólo podrán referirse a determinadas Administraciones Públicas dependientes del Estado y de las Comunidades Autónomas y no en general a todas y cada una de las entidades públicas, ya que por ejemplo, los municipios no ostentan capacidad normativa para determinar el incremento de las retribuciones del personal que se hayan de establecer en la correspondiente ley presupuestaria.

La virtualidad práctica del precepto contenido en el artículo 37.1 del EBEP reside en la determinación de un listado de materias objeto de negociación siempre que se tenga la competencia para ello. Lo que pretende este precepto es identificar una serie de ámbitos negociales relacionados de una manera más o menos precisa con un contenido y un tipo de intervención o actuación determinado.

La actividad pública que ha de quedar sujeta a negociación son las normas, los criterios generales o los planes capaces de articular una política de personal en el seno de nuestras Administraciones Públicas. Por tanto se considera el proceso de negociación colectiva como un sistema de producción de disposiciones generales que definan las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos en sus aspectos estructurales, básicos y generales.

³ “Los Derechos Colectivos en el nuevo Estatuto Básico del Empleado Público”, La Ley 2007

2. Materias excluidas de la negociación colectiva

Artículo 37.2 del EBEP

“2. Quedan excluidas de la obligatoriedad de la negociación, las materias siguientes:

a) Las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización.

Cuando las consecuencias de las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización tengan repercusión sobre condiciones de trabajo de los funcionarios públicos contempladas en el apartado anterior, procederá la negociación de dichas condiciones con las Organizaciones Sindicales a que se refiere este Estatuto.

b) La regulación del ejercicio de los derechos de los ciudadanos y de los usuarios de los servicios públicos, así como el procedimiento de formación de los actos y disposiciones administrativas.

c) La determinación de condiciones de trabajo del personal directivo.

d) Los poderes de dirección y control propios de la relación jerárquica.

e) La regulación y determinación concreta, en cada caso, de los sistemas, criterios, órganos y procedimientos de acceso al empleo público y la promoción profesional.”

Antes de comparar la anterior disposición con la que regía en esta misma materia antes de ser derogada por el EBEP, señalar que los apartados 1.c) y 2.e) del este artículo 37, incurren en una contradicción que se podría haber evitado suprimiendo de este último la alusión a la “regulación” de los sistemas, criterios, órganos y procedimientos de acceso al empleo público y a la promoción profesional.

La anterior Ley 9/1987, de 12 de junio, de Órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas, en su artículo 34, con la redacción dada por la Ley 7/1990, de 19 de julio, decía lo siguiente:

Artículo 34. [Decisiones de la Administración excluidas de la obligatoriedad de la negociación. Consulta a las Organizaciones Sindicales]

“1. Quedan excluidas de la obligatoriedad de la negociación, en su caso, las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización, al ejercicio del derecho de los ciudadanos ante los funcionarios públicos y al procedimiento de formación de los actos y disposiciones administrativos.

2. Cuando las consecuencias de las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización puedan tener repercusión sobre las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos, procederá la consulta a las Organizaciones Sindicales y Sindicatos a que hacen referencia los [artículos 30](#) y [31.2](#) de la presente Ley.”

Quedan pues excluidas de la negociación una vez en vigor el EBEP, las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización, teniendo en cuenta que cuando dichas decisiones tengan repercusión sobre las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos procederá la negociación con las organizaciones sindicales. Por lo tanto esta excepción dependerá de la extensión que se de al concepto de potestad de organización y al de condiciones de trabajo.

Como dice el ya citado, Joan Mauri Majós, respecto del concepto de condiciones de trabajo, es crucial a la hora de delimitar las materias que han de ser objeto de negociación. Tratándose de funcionarios públicos, el concepto de condiciones de trabajo, remite a las concretas materias con capacidad para determinar la posición de los funcionarios públicos en el seno de una determinada organización, tales como la jornada laboral, el horario, las vacaciones, las retribuciones o las percepciones extrasalariales de contenido asistencial.

También quedan fuera de la negociación los poderes de dirección y control propios de la relación jerárquica que deberían alcanzar a la determinación concreta de las funciones y tareas propias de un determinado puesto de trabajo y su adaptación a las necesidades de prestación de los servicios, a la localización de las personas en los puestos correspondientes a los diferentes puestos de trabajo de una Administración Pública, a la determinación concreta del tiempo de trabajo y a su extensión con carácter extraordinario en el marco siempre de las normas sobre jornadas y horarios y, por último a la adopción y aplicación de los pertinentes medios de control, vigilancia y valoración de la actividad de las personas en el seno de las correspondientes estructuras administrativas.

Otra de las exclusiones se refiere a la imposibilidad de negociar la regulación del ejercicio de los derechos de los usuarios de los servicios públicos. Se reconoce de esta manera la obligación de los funcionarios de condicionar el régimen jurídico de sus condiciones de trabajo a la prestación de los servicios necesarios para el mantenimiento de la vida social, al tiempo que se consagra la imposibilidad de negociar alguna posición profesional que pueda suponer una ruptura del principio de igualdad en el acceso a los servicios públicos que implique un trato de favor para los funcionarios públicos.

Se excluyen también de la negociación las condiciones de trabajo del personal directivo dada su natural proximidad con los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas y, a menudo, su condición de parte pública en los procesos de negociación con las organizaciones sindicales. La excepción resulta congruente con el artículo 8.2 del EBEP⁴ que no reconoce al personal directivo como una clase de empleado público.

En cuanto a la primera de las exclusiones: Las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización, hay que dilucidar como advierte Remedios Roqueta Buj⁵ el alcance de la expresión “potestades de organización”, si comprende solo las decisiones adoptadas en materia de estructura administrativa interna o también las adoptadas en relación con la organización de la función pública. A favor de una interpretación restrictiva del concepto hay que hacer notar que varias de las materias específicamente contempladas en el artículo 37.1 del EBEP son más organizativas que funcionariales. Por lo tanto habrá que considerar que el ámbito de las llamadas “potestades de organización” queda reducido a la determinación de la estructura orgánica interna de las diferentes Administraciones que supone el establecimiento o configuración de la organización y que se traduce en la posibilidad de determinar concretamente la estructura interna, el detalle de los diferentes órganos administrativos y la concreción de sus funciones, así como la elección de las modalidades de gestión de los servicios.

3. Diferencias entre la regulación anterior y la del EBEP

Siguiendo a Remedios Roqueta Buj se pueden enumerar las siguientes:

⁴ Artículo 8.2 del EBEP: “Los empleados públicos se clasifican en:

- a) Funcionarios de carrera
- b) Funcionarios interinos
- c) Personal laboral, ya sea fijo, por tiempo indefinido o temporal.
- d) Personal eventual”

⁵ “El ámbito objetivo de la negociación colectiva funcionarial y laboral en las Administraciones Públicas”, dentro de “La Negociación Colectiva en las Administraciones Públicas a propósito del Estatuto Básico del empleado público”, Centro de Documentación Judicial del consejo general del Poder Judicial, 2007

En primer lugar, el EBEP amplía las materias excluidas de la obligatoriedad de la negociación y por lo tanto, el ámbito material propio del sistema de determinación unilateral.

En segundo lugar suprime la consulta al sustituirla por la necesidad de la negociación propia cuando las consecuencias de las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización tengan repercusión sobre las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos. Así procedía la consulta conforme a la regulación de la LORAP, cuando por ejemplo se establecían las zonas en las que los funcionarios docentes no universitarios podían ser desplazados de oficio por la Administración, pues tal cuestión atañía claramente a las condiciones de trabajo y muy particularmente a un aspecto fundamental como es el lugar de desempeño del mismo⁶; o cuando se acordaba que la gestión de un servicio público se verificase por medio de una empresa adjudicataria, pues los funcionarios destinados en dicho servicio tendrían que ser adscritos a otros puestos de trabajo de la organización administrativa, lo que entraba dentro del concepto de asignación de efectivos que era una de las formas de provisión de los puestos de trabajo⁷.

Como consecuencia de esas decisiones, habría que modificar las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos, y esas decisiones sí que tendrían que ser negociadas colectivamente en el futuro cuando se hubiera llevado a cabo la reestructuración orgánica o la adjudicación del servicio a la empresa adjudicataria.

Para estos mismos supuestos, en la actualidad el EBEP exige directamente la negociación de tales decisiones dado que sus consecuencias afectarían directamente a las condiciones de trabajo.

Y en tercer lugar, el EBEP viene a consagrar expresamente a nivel legal, que la negociación colectiva funcional se somete a los principios de “legalidad” y “cobertura presupuestaria”. Así se viene a confirmar legal y expresamente la distinción entre la pseudonegociación o legislación prenegociada y la negociación colectiva propiamente dicha. Se matiza que la negociación colectiva tendrá “el alcance que legalmente proceda en cada caso” (artículo 37.1 EBEP) y se subraya la distinta naturaleza de los instrumentos negociales según afecten o no a materias sometidas a reserva legal (artículo 38.3 de EBEP).

⁶ STSJ de la Comunidad Valenciana de 12 de julio de 2004 (Rec.núm.2272/1995)

⁷ STS de 25 de marzo de 2002 (Rec. núm. 9894/1997)

III.-Especial referencia a las relaciones de puestos de trabajo dentro de la negociación colectiva

1. Concepto jurisprudencial de las Relaciones de Puestos de Trabajo

En terminología del Tribunal Supremo⁸ las Relaciones de Puestos de Trabajo se introducen en el ordenamiento de la Función Pública como medida de racionalización de la misma, como el instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal de acuerdo con las necesidades de los servicios y se precisan los requisitos para su desempeño. La Relación de Puestos de Trabajo (en adelante, R.P.T.) es una especial clasificación cuyo contenido y efectos jurídicos están predeterminados por la Ley, y debe ser el efecto de una evaluación anterior.

La Jurisprudencia atribuye a las R.P.T. la consideración de reglamentos y ello supone, a efectos no solamente procesales, de considerar recurribles en casación las sentencias de instancia en las que se enjuicien las R.P.T. sino también para permitir la impugnación de determinaciones de la RPT con ocasión de los recursos dirigidos contra actos singulares de aplicación conforme al artículo 26 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (impugnación indirecta de las disposiciones de carácter general)

2. Concepto legal de las Relaciones de Puestos de Trabajo

La Ley de la Función Pública de la Comunidad de Madrid⁹ define a las R.P.T.:

“1. Las relaciones de puestos de trabajo son el instrumento técnico a través del cual el Consejo de Gobierno racionaliza y ordena las plantillas del personal, determinando sus efectivos de acuerdo con las necesidades actuales de los servicios y precisando los requisitos exigidos para el desempeño de cada puesto, así como su valoración.

2. Las relaciones de puestos de trabajo tendrán carácter público y su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad, a propuesta del Consejero de Presidencia.”

Es decir, a través de las R.P.T. se lleva a cabo la ordenación del personal y se perfilan los requisitos para el desempeño de cada puesto de trabajo, constituyendo un mecanismo básico de la organización administrativa ya que al elaborarlas y modificarlas la Administración, en el ejercicio de la potestad de

⁸ STS de 2 de diciembre de 2010 (RJ/2010/8787)

⁹ Artículo 13 de la Ley 1/1986, de 10 de abril

autoorganización que le está conferida, diseña el detalle de su propia estructura interna con la finalidad de servir de cauce para el cumplimiento de las finalidades que representa.

Por su parte, el EBEP¹⁰ indica que:

“Las Administraciones Públicas estructurarán su organización a través de las relaciones de puestos de trabajo u otros instrumentos organizativos similares que comprenderán, al menos, la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, en su caso, a que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias. Dichos instrumentos serán públicos.”

Por su parte la Ley de Medidas de Reforma de la Función Pública¹¹ dispone:

“1. Las relaciones de puestos de trabajo de la Administración del Estado son el instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios y se precisan los requisitos para el desempeño de cada puesto en los términos siguientes:

- a. Las relaciones comprenderán, conjunta o separadamente, los puestos de trabajo del personal funcionario de cada centro gestor, el número y las características de los que puedan ser ocupados por personal eventual así como los de aquellos otros que puedan desempeñarse por personal laboral.*
- b. Las relaciones de puestos de trabajo indicarán, en todo caso, la denominación, tipo y sistema de provisión de los mismos; los requisitos exigidos para su desempeño; el nivel de complemento de destino y, en su caso, el complemento específico que corresponda a los mismos, cuando hayan de ser desempeñados por personal funcionario, o la categoría profesional y régimen jurídico aplicable cuando sean desempeñados por personal laboral.*
- c. Con carácter general, los puestos de trabajo de la Administración del Estado y de sus organismos autónomos así como los de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, serán desempeñados por funcionarios públicos.*

Se exceptúan de la regla anterior y podrán desempeñarse por personal laboral:

¹⁰ Artículo 74 del EBEP

¹¹ Artículo 15 de la Ley 30/84, de 2 de agosto, vigente pues no se incluye dentro de las disposiciones derogadas por la Disposición Derogatoria del EBEP.

- *Los puestos de naturaleza no permanente y aquellos cuyas actividades se dirijan a satisfacer necesidades de carácter periódico y discontinuo.*
- *Los puestos cuyas actividades sean propias de oficios, así como los de vigilancia, custodia, porteo y otros análogos;*
- *Los puestos de carácter instrumental correspondientes a las áreas de mantenimiento y conservación de edificios, equipos e instalaciones, artes gráficas, encuestas, protección civil y comunicación social, así como los puestos de las áreas de expresión artística y los vinculados directamente a su desarrollo, servicios sociales y protección de menores;*
- *Los puestos correspondientes a áreas de actividades que requieran conocimientos técnicos especializados cuando no existan Cuerpos o Escalas de funcionarios cuyos miembros tengan la preparación específica necesaria para su desempeño,*
- *Los puestos de trabajo en el extranjero con funciones administrativas de trámite y colaboración y auxiliares que comporten manejo de máquinas, archivo y similares.*
- *Los puestos con funciones auxiliares de carácter instrumental y apoyo administrativo.*

Asimismo, los organismos públicos de investigación podrán contratar personal laboral en los términos previstos en el [artículo 17 de la Ley 13/1986, de 14 de abril, de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica](#).

- d. *La creación, modificación, refundición y supresión de puestos de trabajo se realizara a través de las relaciones de puestos de trabajo.*
- e. *Corresponde a los Ministerios de Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda la aprobación conjunta de las relaciones de puestos de trabajo, excepto la asignación inicial de los complementos de destino y específico, que corresponde al Gobierno.*
- f. *La provisión de puestos de trabajo a desempeñar por el personal funcionario, así como la formalización de nuevos contratos de personal laboral fijo, requerirán que los correspondientes puestos figuren detallados en las respectivas relaciones. Este requisito no será preciso cuando se trate de realizar tareas de carácter no permanente mediante contratos de trabajo de duración determinada y con cargo a créditos correspondientes a personal laboral eventual o al capítulo de inversiones.*

2. Los puestos de trabajo serán de adscripción indistinta para todos los funcionarios incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley. Únicamente podrán adscribirse con carácter exclusivo puestos de trabajo a funcionarios de un determinado Cuerpo o Escala cuando tal adscripción se derive

necesariamente de la naturaleza y de la función a desempeñar en ellos y en tal sentido lo determine el Gobierno a propuesta del Ministro de la Presidencia.

3. Las relaciones de puestos de trabajo serán públicas.”

3.- La negociación colectiva y las relaciones de puestos de trabajo

De acuerdo con lo expuesto por la ya mencionada Remedios Roqueta Buj, como en las R.P.T. se plasman las normas que fijan los criterios generales en materia de sistemas de clasificación de puestos de trabajo (art.37.1.c) del EBEP) o en terminología del artículo 74 de la misma norma, en otros instrumentos organizatorios similares, los mismos se incluirán en la esfera de lo negociable. Ahora bien, ello no significa que las R.P.T. en cuanto tales hayan pasado al ámbito de la autonomía colectiva. A la actividad negocial le corresponde acordar las normas y criterios generales conforme a los cuales las Administraciones Públicas deberán elaborar o en su caso modificar tales instrumentos organizativos.

El Tribunal Superior de Justicia de Madrid¹² en Sentencia de 3 de febrero de 2006, estando todavía vigente la Ley 9/1987, de 12 de junio de órganos de Representación, Determinación de Condiciones de Trabajo Participación del personal al Servicio de las Administraciones Públicas, se pronunció en los siguientes términos en un recurso contra la Orden de 26 de junio de 2002, por la que se modificaba la R.P.T. y la plantilla de la Consejería de Hacienda de la Comunidad de Madrid. El recurso se basaba en que dicha Orden debía de anularse puesto que se había omitido la negociación, o al menos la consulta de los Sindicatos prevista en el artículo 32.K de la mencionada Ley 9/1987. La modificación había consistido básicamente en la creación de un determinado número de puestos de trabajo, recurriéndose también el sistema de provisión previsto para dichos puestos (en lo que no vamos a entrar por exceder del tema que estamos tratando en este punto) por no estar suficientemente motivada, la forma de provisión. Según el TSJM, ciertamente los artículos 32 apartados c) y e) de la Ley 9/1987, prevén la negociación con las Organizaciones Sindicales con mayor nivel de implantación de aquellas cuestiones que afecten a las condiciones de trabajo del personal, las modificaciones sustanciales de las Relaciones de puestos de Trabajo, así como la clasificación de los puestos de trabajo, pero dejan siempre al margen de aquella negociación las decisiones de la Administración que afecten a sus potestades de organización. De estas concretas previsiones en ningún caso resulta que pueda entenderse que toda regulación en materia de función pública deba estar sometida previamente al mecanismo de la negociación, ni

¹² St. núm.211/2006 de 3 de febrero (RJCA/2006/623)

siquiera al de la consulta, pues ello supondría tanto como desnaturalizar el propio contenido de los preceptos reseñados. Por el contrario los mismos han de entenderse en sus justos y estrictos términos.

La Orden recurrida se limita a introducir una modificación puntual dentro de la RPT y la Plantilla presupuestaria de la Consejería de Hacienda, modificación puntual que no supone una modificación sustancial de dicha Relación habida consideración del alcance global de la misma y que viene justificada en las propias necesidades organizativas de la Administración actuante derivadas de la asunción por la misma de la cesión de nuevos tributos. Este concreto contenido determina la imposibilidad de incardinar las previsiones de la Orden sujeta a revisión con el núcleo de lo que debe entenderse por “condiciones de trabajo”, ya que entendido en sus justos términos tal contenido resulta que el mismo en nada incide respecto a la determinación de condición alguna de trabajo. Por este motivo no se entienden vulnerados los preceptos reseñados.

El Tribunal Supremo¹³ a propósito de un recurso contra un Decreto del Gobierno Vasco del año 1999, señala que no parece estar en discusión que el establecimiento y la modificación de las R.P.T. incluso del personal laboral, de los distintos Departamentos y Organismos Autónomos de la Administración de Euskadi es una potestad organizativa que corresponde en exclusiva a esa Administración y que no es objeto de negociación colectiva. El esquema recogido tanto en el artículo 15 de la Ley 30/84 como en el artículo 34 de la ley 9/1987, es trasladable a los casos en que los puestos de la relación son de carácter laboral, no solo porque sigue actuando la administración sino también porque se le han de reconocer los poderes de dirección propios del empresario y porque no tiene por objeto la regulación de las condiciones de trabajo, que es el espacio que el artículo 82 del Estatuto de los Trabajadores reserva a la negociación colectiva. Circunstancia ésta que no es contradictoria con la previsión legal de que las R.P.T. deban recoger algunos extremos que sí pertenecen al ámbito de la negociación. Como sostiene el Gobierno Vasco, si en esos puntos las R.P.T. se apartaran de lo convenido, podrían impugnarse judicialmente por incumplir lo pactado, pero una cosa es que la Administración tenga que respetar el Convenio y otra distinta es tomar la elaboración o modificación de un catálogo de puestos de trabajo como un proceso de negociación colectiva en lugar de como lo que es: un instrumento de ordenación de personal, manifestación de la potestad administrativa de organización.

El panorama cambia, no obstante a partir de la aprobación del EBEP.

¹³ Sentencia de la Sala de lo Cont. Admto. Secc. 7ª, de 13 de marzo de 2006

Así, el TSJM¹⁴, dice que en el caso de Autos, tal y como se reconoce implícitamente por el propio Ayuntamiento, el acto impugnado objeto de impugnación carece de la negociación sindical específica, pese a las previsiones contempladas en el vigente Convenio Regulador de las Condiciones de Trabajo del Personal Funcionario del Ayuntamiento de las Rozas que dispone que “se informará a la Junta de Personal de la preparación de la oferta de Empleo que se realice en el Ayuntamiento. Será objeto de negociación el catálogo de puestos de trabajo y establece la constitución de una Comisión de Empleo, constituida por representantes de la Junta de Personal y de la Corporación, que decidirá sobre la movilidad, promoción interna, traslados y nuevos ingresos. Los argumentos del Sindicato accionante han de prosperar pues el hecho de que la Comisión de Empleo nunca hubiere sido constituida no exime el requisito de negociación de la modificación del Catálogo.

Y así llegamos al Tribunal Supremo que junto a la Sentencia que comentaremos seguidamente (y a la que ya nos hemos referido en otro lugar de este artículo), dicta en el mismo sentido, otras varias, de modo que crea Jurisprudencia¹⁵. Así en su Sentencia del 2 de diciembre de 2010¹⁶ concluye que en cuanto a la infracción del derecho a la negociación colectiva reconocido en el EBEP, fácilmente se puede ver que la RPT que nos ocupa por su propio y singular contenido sustantivo y dentro de los términos en que viene establecido por los artículos 15.1.b) de la Ley 30/84 y 74 de la Ley 7/2007, exige la negociación colectiva ya que afecta claramente a las condiciones de trabajo, entre otras, las retribuciones y criterios generales sobre la oferta de empleo público pues la preparación y diseño de los planes de oferta de empleo público deben moverse dentro de los límites de la RPT. En consecuencia la falta de negociación, cuando sea procedente y obligatoria, como es el caso de autos, supone la ausencia de un elemento esencial que vicia el procedimiento y hace nulo el acto ex artículo 62-1-e) de la Ley 30/1992.

Continua diciendo la anterior Sentencia en su fundamento de Derecho Cuarto que: **“En consecuencia la nueva regulación exige, contrariamente a lo prevenido en la Ley 9/87, que las decisiones de las Administraciones que afecten a sus potestades de organización, entre las que cabe citar las relativas a la aprobación de las RPT como instrumento técnico legalmente**

¹⁴ Sentencia de la Sala de lo Cont. Admtvo. Secc. 6ª, de 22 de noviembre de 2010

¹⁵ Artículo 1.6 del Código Civil: “La Jurisprudencia complementará el ordenamiento jurídico con la doctrina que de modo reiterado, establezca el Tribunal Supremo al interpretar y aplicar la ley, la costumbre y los principios generales del Derecho.”

¹⁶ St. de la Sala de lo Cont. Admtvo. Secc. 7ª, de 2 de diciembre de 2010 (RJ/2010/8787)

previsto para llevar a cabo la ordenación del personal, en cuanto repercutan en las condiciones de trabajo de los funcionarios, sean objeto de negociación con las organizaciones sindicales.”

Traigo aquí a colación parte de los comentarios que sobre esta misma Sentencia hace nuestro compañero José Ramón Chaves García¹⁷, según el cual de esta Sentencia se deduce que ha de existir “negociación” (no informe) y en el seno de una Mesa de Negociación (con los sindicatos formando parte de aquélla y no con la Junta de Personal Funcionario ni delegados sindicales). Ahora bien el Tribunal Supremo ha precisado que la negociación no es lo mismo que la concertación, es decir, que el bloqueo negociador no impide que la Administración apruebe la RPT siempre y cuando haya precedido un escenario de reuniones, explicaciones y contraste dentro de la Mesa de Negociación que demuestre una voluntad seria de negociar. Recomienda el autor la conveniencia a efectos judiciales, de probar que ha existido o se ha intentado esa negociación, por ejemplo a través de la documentación sobre la convocatoria y constitución de la Mesa de Negociación, la documentación facilitada a los Sindicatos o el Acta de las deliberaciones o la prueba de su desarrollo.

El mismo Tribunal Supremo, en ocasión posterior,¹⁸ desestima el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de los Llanos de Aridane contra la Sentencia del TSJ de Canarias de 20 de noviembre de 2008, señalando que las reglas que establece el EBEP exigen que modificaciones como la citada (creación y clasificación de puestos de trabajo asignándoles grupo, nivel y retribuciones básicas y complementarias) vengan precedidas del correspondiente proceso negociador, y ello porque aun cuando pretendan establecerse como consecuencia del ejercicio por la Administración de sus potestades de organización, afectan a aquellas materias que por expresa remisión del artículo 37.2.a), párrafo segundo en relación con lo dispuesto en los apartados b) y c) del artículo 37.1 del EBEP, deben de ser objeto de la preceptiva negociación.

En todo caso, habrá que distinguir distintos supuestos de modificación de R.P.T., y las circunstancias en que éstas se llevan a cabo. Así por ejemplo el Tribunal Superior de Justicia de Galicia¹⁹ desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el Acuerdo de aprobación de la modificación de la R.P.T. del Concello de Lugo publicado en el BOP de 2 de junio de 2009, ya que a través de este Acuerdo se materializó el nuevo cuadro de personal de

¹⁷ “Nulidad radical de las RPT no negociadas”, en su Blog de Derecho Público

¹⁸ St. De la Sala de lo Cont. Admtvo. Secc. 7ª de 24 de junio de 2011

¹⁹ St. De la sala delo Cont. Admtvo. Secc. 1ª de 14 de septiembre de 2011

la policía local con motivo de la adaptación de este Cuerpo de funcionarios a la Ley 4/2007 de Coordinación de Policías Locales de Galicia, acordada por el Pleno del Ayuntamiento en sesión de 7 de octubre de 2008, en donde sí hubo negociación, así se demuestra mediante la mención expresa al Acta de la Mesa Negociadora de 30 de septiembre de 2008. No era por lo tanto necesario que el Ayuntamiento sometiese a negociación colectiva el cuadro de personal que se recogía en el Acuerdo impugnado cuando éste coincidía plenamente (los niveles de complemento de destino asignados a cada puesto eran los mismos) con el cuadro insertado en el Acuerdo de adaptación previamente negociado, siendo suficiente la notificación efectuada a la Junta de Personal.

Por último, más recientemente el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña²⁰ desestima el recurso contencioso administrativo contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Mollet del Vallés de 28 de septiembre de 2009 por el que se aprueba la modificación de la RPT. La recurrente consideraba que con dicha modificación se alteraba el contenido funcional y las condiciones de trabajo establecidas en el Acuerdo de Condiciones de Trabajo del Personal funcionario aprobado por el Pleno de la Corporación el 26 de enero de 2009, y que en consecuencia se debía de haber seguido un proceso de negociación colectiva. El recurso se desestima por entender que se ha cumplido con el requisito de la negociación pues las representaciones sindicales han tenido un papel muy activo en el proceso negociador. No se discute si el resultado de la negociación ha coincidido o no con los criterios sustentados por una representación sindical asistente a las reuniones, sino si aquella negociación se ha llevado a cabo a través de las Mesas de Negociación correspondientes y si han intervenido las organizaciones competentes para hacerlo.

IV.- Reflexión Final

A la vista de las anteriores consideraciones, y desde el punto de vista del ámbito universitario habría que plantearse si las disposiciones contenidas en los distintos Estatutos de las Universidades Públicas respecto de aquellas potestades de organización que pueden incidir en las condiciones de trabajo de sus empleados, han de ser obligatoriamente negociadas y en qué medida.

Cuando los Estatutos universitarios establecen la posibilidad de que las Universidades, puedan crear y modificar sus propias Escalas de funcionarios, puedan modificar sus R.P.T. y otras medidas como fijar el porcentaje de plazas vacantes a cubrir por el sistema de promoción interna, establecer los baremos aplicables para los concursos de provisión de puestos de trabajo, y otros similares, aluden a que se tienen que llevar a cabo tales medidas, "*oída la Junta de Personal*", "*previa consulta con el órgano de representación de los*

²⁰ St. de la Sala de los Cont. Admtvo. Secc.4ª de 25 de enero de 2012

trabajadores”, etc. ¿Cuál es el grado de exigencia de esa disposición? ¿Se le puede llamar verdadera negociación a una simple consulta, o menos aún a una audiencia? En la mayor parte de los casos lo que ha tenido lugar es un informe del órgano de representación correspondiente, en el que se manifiesta su acuerdo o desacuerdo con el objeto de la propuesta.

Para concluir, creo que a pesar del cambio normativo, y parece que también jurisprudencial, lo que hay que tener en cuenta es cada caso concreto sin que se pueda generalizar hablando de “modificaciones de RPT”, ya que hemos tenido ocasión de comprobar en las distintas Sentencias citadas en este artículo que a lo que hay que atenerse es a cuál sea el objeto de la modificación, ya que ésta puede revestir diversas modalidades, y no todas exigirán los mismos requisitos, desde el punto de vista de los Tribunales que son los que tienen que dilucidar los casos controvertidos, decidiendo cuáles de ellas exigen una negociación, que no consenso, con los órganos de representación de los trabajadores correspondientes.

En nuestra Universidad estamos pendientes de que recaiga sentencia en un caso de modificación en la forma de provisión (y por ende de la RPT) de determinados puestos de trabajo en los que habrá que decidir, no sólo sobre el fondo, esto es, el sistema de provisión que procede, sino también sobre si ha tenido lugar o no la consabida negociación previa, en este caso con la Junta de Personal.