

## **LOS CONDICIONANTES DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA DEL PERSONAL LABORAL DEL SECTOR PÚBLICO**

*“Las especialidades de la relación laboral de empleo público se justifican por la necesidad de observar los principios de orden constitucional de organización y funcionamiento de las Administraciones Públicas, para que éstas puedan cumplir satisfactoriamente con el interés general”*

PEDRO GÓMEZ CABALLERO\*

JESÚS CRUZ VILLALÓN

*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*

Universidad de Sevilla

### SUMARIO:

1. DEL RÉGIMEN COMÚN A LA ESPECIALIDAD
2. EL CONDICIONANTE PRESUPUESTARIO
3. EL IMPERATIVO DE LA ACTUACIÓN REGLADA
4. EL MANDATO DE IGUALDAD DE TRATO
5. EL ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO CONFORME A CRITERIOS DE MÉRITO Y CAPACIDAD
6. ESPECIALIDAD EN MATERIA DE ESTRUCTURA NEGOCIAL
7. PROCEDIMIENTO NEGOCIAL Y CONTROL ADMINISTRATIVO DE LEGALIDAD
8. LA INAPLICACIÓN UNILATERAL DE LO PACTADO

\*Las fuentes de regulación de las relaciones laborales del personal al servicio de las administraciones públicas, Relaciones Laborales 2008 (II), pg. 610.

## 1. DEL RÉGIMEN COMÚN A LA ESPECIALIDAD

La legislación laboral, tanto en sus aspectos individuales como colectivos, se presenta inicialmente como aplicable de manera indiferenciada a cualquier tipo de empleador, sin establecer ninguna separación regulativa en función de que se trate de un empleador privado o de un empleador público (art. 1.2 ET). Más allá de que se establece un régimen claramente aparte de aquellos empleados públicos que tienen la condición de funcionarios públicos o de personal estatutario, la normativa común no establece trato especial cuando admite la posibilidad de quienes, bajo la denominación de personal laboral al servicio de la Administración Pública, se sometan a la legislación laboral. Aunque contemple para los mismos una aplicación parcial del Estatuto Básico del Empleado Público, el punto de partida es la aplicación de la legislación laboral sin exclusión formal alguna: “el personal laboral al servicio de las Administraciones públicas se rige, además de por la legislación laboral y por las demás normas convencionalmente aplicables, por los preceptos de este Estatuto que así lo dispongan” (art. 7). Por lo que afecta el concreto al Estatuto de los Trabajadores, sin perjuicio de que para algunas concretas materias se contemplan algunas especialidades para aspectos muy concretos, el Estatuto de los Trabajadores siempre ha descartado calificar la situación de estos empleados públicos con contrato de trabajo como relación laboral de carácter especial, a pesar de las múltiples propuestas que se han producido al respecto. Por lo que se refiere, en particular, a la negociación colectiva, materia en la que nos vamos a centrar en este estudio, no se produce ninguna referencia específica respecto de la negociación colectiva de estos empleados públicos, lo que lleva a presumir que el título III del Estatuto de los Trabajadores, cuando establece el marco normativo de la negociación colectiva, presume una plena equiparación de la negociación colectiva en el sector privado y en el sector público.

A pesar de todo lo anterior, apenas que nos adentramos en el conocimiento práctico de la negociación colectiva en este ámbito y apenas pongamos en conexión este resultado con el impacto que tiene la intervención de la Administración Pública como empleadora advertimos que el cúmulo de especialidades es enorme. Los condicionantes a los que se somete a la Administración en su actuación son muy notables, por mucho que se pretenda que se puede someter en su actuación a normas de derecho privado, como lo es la legislación laboral a la que se somete este personal laboral. A tal efecto, debe destacarse que, cuando menos por lo que se refiere a la negociación colectiva, tales especialidades en las más de las ocasiones, no derivan de una determinada opción de política legislativa, que, como tal, podría alterarse en el futuro, sino que es el resultado del diseño general de los principios a los que se somete la intervención del poder público en los modelos de la Europa continental, entre ellos, en el modelo español y, por ende, no susceptible de alteración por mera vía de modificación de la legalidad ordinaria. En gran medida las especialidades que vamos a analizar a continuación derivan del texto constitucional, no por mención en el mismo a especialidades de la negociación colectiva del personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas, sino a resultados del diseño que se contempla en el modo de actuación del poder público. Incluso, más allá de reglas precisas del propio texto constitucional que obligan a este tratamiento diferenciado, ello también es resultado del contraste de intereses presente en el desarrollo de esta negociación colectiva. En efecto, sin poder entrar en mayores detalles, mientras que la lógica básica del desarrollo de la negociación colectiva en el sector privado es la del contraste de intereses privados entre los representantes de los trabajadores y empresarios, en el desarrollo de esta negociación colectiva en el sector público (sin abandonarse la lógica del conflicto de intereses entre trabajadores y empleadores) emerge correlativamente la presencia de tutela

adicional de interés público como garante del interés general de la comunidad. Y estos intereses generales de la comunidad, a ponderar también en el diseño de la negociación colectiva en el sector público, son una realidad a diferenciar de los intereses propios de la Administración Pública como cualquier otro empleador.

Una última consideración metodológica de obligada toma en consideración, todo este tipo de condicionantes a la negociación colectiva en este ámbito son referibles con carácter general no sólo a la Administración Pública en el sentido estricto del término, sino que impactan por igual sobre el conjunto de lo que se conoce como el sector público, por tanto, a cuantas empresas públicas y entidades públicas se sometan a las reglas constitucionales que vamos a mencionar y, en general, a la garantía del interés general de la comunidad. Ciertamente el legislador ordinario tenderá a establecer un régimen jurídico que permite una aplicación más extensa del Derecho Privado a las empresas y entidades públicas, pero ello tiene sus límites, por cuanto que las especialidades derivadas de los principios constitucionales permanecen a todos los efectos y constituyen elemento condicionante en igual medida de la negociación colectiva para el conjunto del sector público.

A partir de aquí, lo que procede es concretar, dentro del régimen concreto de la negociación colectiva en el sector público, las consideraciones generales precedentes derivadas de los condicionantes constitucionales y toma en consideración del interés general de la comunidad.

## **2. EL CONDICIONANTE PRESUPUESTARIO**

La materia que suele resultar central, incluso es el origen mismo en términos históricos de la negociación colectiva, es precisamente la regulación de la retribución del trabajador y, más ampliamente, del conjunto de derechos económicos del trabajador; visto desde la perspectiva opuesta, la determinación de las obligaciones económicas del empleador y, por ende, de los costes laborales. De ahí que resulta difícil la identificación de un proceso negocial como tal sin abordar los aspectos económicos y, en particular, los salariales. De ahí que la práctica totalidad de los convenios colectivos del sector público contengan una completa regulación del régimen retributivo y, en general, de todos los aspectos de relevancia económica.

No obstante, es aquí donde surge la primera de las limitaciones comparativa para estos convenios. La clave a estos efectos se encuentra en la previsión constitucional de que han de ser los Presupuestos Generales del Estado quienes deben incluir “la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal” (art. 134.2 CE). Como es obvio, los gastos de personal constituyen uno de los necesariamente incluidos dentro de la previsión a contener en los Presupuestos Generales que, en la medida en que se deben aprobar por medio de Ley en todo caso, comporta su aprobación por el Parlamento, sin posible sustitución del mismo por parte del Gobierno. Más aún, a pesar de que se trata de una regla que en el texto constitucional va referida exclusivamente al gasto del sector público estatal, la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año contempla el límite de incremento de gastos de personal para el conjunto del sector público, incluyendo, por tanto, también a las Administraciones autonómicas y locales. Prueba de ello es que la legislación aplicable al personal laboral de todas las Administraciones Públicas y, en general, de todo el sector público, establece que “no podrán acordarse incrementos

retributivos que globalmente supongan un incremento de la masa salarial superior a los límites fijados anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el personal<sup>1</sup>. Complementariamente a ello, se aprueban reglas idénticas por parte de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, quienes aprueban el gasto de todo el sector público autonómico, del mismo modo que son los Plenos de los Ayuntamientos y de las Diputaciones Provinciales los que aprueban el gasto de las entidades locales. Como bien es sabido, el procedimiento que se utiliza a estos efectos es el de fijar de manera precisa el porcentaje máximo de incremento del gasto del personal laboral en los sucesivos presupuestos generales y, con ello, el establecimiento de un tope de incremento, que, al final, en la práctica, se convierte en el incremento pactado en los convenios colectivos<sup>2</sup>. Fórmula, por lo demás, plenamente aceptada desde la perspectiva constitucional por parte de nuestro Tribunal Constitucional<sup>3</sup>. En estos términos, se construye el concepto de “masa salarial”, de lo que deriva que los convenios del sector público en la práctica no pueden negociar la cuantía retributiva y de costes de personal, pudiendo tan sólo negociar su distribución entre los diversos grupos de empleados públicos siempre y cuando en términos globales no se supere la masa salarial previamente calculada<sup>4</sup>.

A estos efectos debe tenerse presente que los condicionantes presupuestarios no alcanzan exclusivamente al régimen retributivo, sino a cuantos aspectos tengan repercusión directa o indirecta sobre los gastos de personal. Esta comprensión general del control del gasto público atribuida al Parlamento presenta una vis expansiva enorme, desde el instante en el que no se trata tan sólo de los aspectos que, de manera directa, afectan al gasto, sino que, de manera amplia, cualquier regulación de condiciones de trabajo acaba incidiendo en su aplicación sobre el gasto público. Incluso, en muchas ocasiones, las normas presupuestarias establecen una conexión entre retribución y jornada de trabajo, de modo que se entiende que una reducción de los tiempos de trabajo puede provocar un incremento del salario hora, que sólo sería admisible en aquellos casos en los que ese incremento no supere los límites de gasto público autorizados por el propio Parlamento. En estos términos, el resultado final es que la fijación de la jornada anual o semanal en el conjunto del sector público queda remitida a su fijación general y, en todo caso, externa al propio convenio colectivo. A la negociación colectiva en el sector público, una vez más, lo que se le permitiría sería actuar sobre la distribución del tiempo de trabajo, pero no sobre la cuantía del mismo.

---

<sup>1</sup> Arts. 21 y 27 Estatuto Básico del Empleado Público.

<sup>2</sup> Por todas, Ley 31/2022, de 23 de diciembre, BOE 24 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023, arts. 19 y 24; Ley 1/2022, de 27 de diciembre, BOE 20 de enero de 2023, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2023, art. 24); art. 103 bis Ley 7/1985, de 2 de abril, BOE 3 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local.

<sup>3</sup> “No resulta injustificado que, en razón de una política de contención de la inflación a través de la reducción del déficit público, y de prioridad de las inversiones públicas frente a los gastos consuntivos, se establezcan por el Estado topes máximos globales al incremento de la masa retributiva de los empleados públicos, como los que impone el apartado 3 del impugnado artículo 2º de la Ley 44/1983, respecto de la masa salarial global para el personal laboral al servicio de las Administraciones y Organismos públicos, lo que, por otra parte, no vacía, aunque condicione la autonomía de gasto de las Comunidades” (STC 63/1996, de 21 de mayo, BOE 17 de junio; STC 96/1990, de 24 de mayo, BOE 20 de junio).

<sup>4</sup> Por todas, SSTS 30 de marzo de 2017, rec. 16/2016, ECLI:ES:TS:2017:1557; 10 de noviembre de 2020, rec. 49/2019, ECLI:ES:TS:2020:3924.

### 3. EL IMPERATIVO DE LA ACTUACIÓN REGLADA

Elemento clave de diferenciación entre la actuación de los poderes privados y los públicos se encuentra en que mientras que los primeros se someten a la autonomía de la voluntad que les permite hacer todo aquello que no sea contrario a la ley, los segundos sólo pueden actuar conforme a lo que le permite la ley. En definitiva, la actuación del poder público se encuentra reglada a todos los efectos, mientras que el poder privado se desenvuelve dentro del ámbito de la discrecionalidad. Dicho de otro modo, el poder privado puede hacer todo aquello que considere a favor de sus intereses, siempre que no esté legalmente prohibido, en tanto que el poder público sólo puede hacer aquello que le está legalmente permitido. Como indica el texto constitucional, la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa...con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho (art. 103.1 CE).

Ello tiene igualmente consecuencias tanto de diseño general como de concreción en el detalle en lo que supone nuevos condicionantes de la negociación colectiva, o bien reforzamiento de los ya analizados. Ante todo, en esta negociación colectiva se tiene que someter a las modalidades de negociación tipificadas legalmente, sin que le sea posible a la Administración acudir a modalidades atípicas no reguladas legalmente aunque no se encuentren prohibidas por la legislación privada. En concreto, nos referimos a la contratación colectiva extraestatutaria, que es un ejemplo emblemático de contratación atípica, no prevista como tal por la normativa laboral pero no prohibida por el Código Civil. Por tanto, al no encontrarse prohibida resulta plenamente lícita en el ámbito del sector privado, pero, al estar reglado sólo el convenio colectivo estatutario, éste es el único que puede celebrarse en el ámbito del sector público. A ello abundará el sometimiento al principio de igualdad de trato que analizaremos a continuación.

Al mismo tiempo, se observa una regulación más estricta por lo que afecta a las condiciones de trabajo del personal laboral al servicio del sector público, que se establece en términos imperativos tales que no permite el juego de la complementariedad o de subsidiariedad, que tanto espacio de actuación proporciona a la negociación colectiva en el sector privado. A mayor abundamiento, en algunos casos, esa regulación tiene un contenido más preciso y detallado, en términos tales que permite poco espacio de actuación por la vía de la complementariedad, que igualmente en el sector privado permite un intenso espacio de intervención a la negociación colectiva.

Como ejemplo emblemático de ello, baste con tomar como referencia la regulación de la jornada de trabajo en el empleo público, donde se aprecia una notable disparidad en la fijación de la cuantía del tiempo de trabajo entre la regulación contemplada en el Estatuto de los Trabajadores, que, en la práctica, se convierte de exclusiva aplicación al sector privado, frente a la regulación especial para el conjunto del empleo público, aplicable para el personal laboral del sector público. Disparidad en cuanto a la relación que se establece respecto a la negociación colectiva en la cuantía legalmente así fijada de la jornada de trabajo. En efecto, mientras que la fórmula del Estatuto de los Trabajadores se contempla como un típico máximo de derecho necesario, que permitiría, en todo caso, en un típico juego de la complementariedad, la rebaja de la cuantía de la jornada de trabajo anual por parte de la negociación colectiva, en el diseño de la normativa destinada al conjunto del empleo público se contempla como una cifra uniforme y, por tanto, que no puede ser alterada ni en más ni en menos por parte de la negociación colectiva. En efecto, la redacción del Estatuto de los Trabajadores es la de partir de la fijación de la jornada a través de los convenios colectivos: “la jornada máxima será la pactada en los convenios

colectivos” (art. 34.1 ET). Frente a ello, la norma presupuestaria no sólo prevé una cifra exacta de jornada de 37,5 semanales en promedio anual, sino que, de manera expresa, indica que “quedan sin efecto las previsiones en materia de jornada y horario contenidas en los Acuerdos, Pactos y Convenios vigentes o que puedan suscribirse que contravengan lo previsto en esta disposición”<sup>5</sup>. Expresamente se declara que esta disposición tiene el carácter de básico y se dicta, entre otros títulos competenciales, sobre la base del art. 149.1.7 CE, es decir, con base en la competencia exclusiva del Estado en materia laboral, aparte de ser un precepto de vigencia indefinida, aunque se recoja en una Ley anual de presupuestos.

#### 4. EL MANDATO DE IGUALDAD DE TRATO

A pesar de las reiteradas confusiones en las que se incurre en muchas ocasiones, los poderes privados sólo se encuentran vinculados por la prohibición de discriminación, en tanto que los poderes públicos se someten a límites mucho más estrictos en cuanto que, adicionalmente, están obligados a actuar respetando el mandato de igual de trato. Discriminación e igualdad de trato no son las dos caras de la misma moneda: La discriminación se desenvuelve en el terreno de la prohibición de conductas perjudiciales para los trabajadores tradicionalmente marginados y en situación de especial vulnerabilidad en el empleo y en las condiciones de trabajo; es decir, la prohibición de discriminación va dirigida a proteger con mayor intensidad a los grupos socialmente identificados como especialmente victimizados, por las circunstancias personales y sociales jurídicamente identificadas (género, discapacidad, etnia, orientación social, ideología, etc.). Frente a ello, la igualdad de trato impide el establecimiento de diferencias entre cualesquiera otros sujetos, aunque no presenten esos elementos de estigma negativo identificados por la norma; por contraste, la igualdad de trato es un mandato genérico de tratamiento igualitario de cualquier sujeto salvo que concurran razones objetivas y proporcionadas que justifiquen la diferencia.

Pues bien, ello deriva en que la negociación colectiva en el sector privado sólo presente como límite la imposibilidad de incurrir en tratamientos discriminatorios, mientras que la negociación colectiva en el sector público exige un tratamiento igualitario del conjunto de los empleados públicos, salvo las excepciones ya referidas. La confusión deriva también del hecho de que en algunas ocasiones nuestro Tribunal Constitucional, sobre la base de un presunto carácter cuasi-público de nuestra negociación colectiva, a resultas de la eficacia ‘erga omnes’ de los convenios colectivos, ha defendido que aquélla, en su conjunto (también para la del sector privado), también se encuentra sometida al principio de igualdad de trato, aunque también precisando que, para el caso concreto de los convenios colectivos del sector privado, se encuentra sometido a importantes matizaciones<sup>6</sup>. Sin embargo, al propio tiempo, se detectan otros pronunciamientos del mismo Tribunal que aceptan cláusulas con diferencias de trato notables. A nuestro juicio, aparte de ser discutible ese carácter semi-público, resulta más fundado el segundo de los criterios, pudiendo apreciarse que cuando se defiende lo primero, en la práctica, lo que se analizan son posibles tratamientos discriminatorios en el sentido estricto del término.

---

<sup>5</sup> Apartado 1 y 4 de la disp. adic. 144ª Ley 6/2018, de 3 de julio, BOE 4 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018.

<sup>6</sup> SSTC 177/1988, de 10 de octubre; 119/2002, de 20 de mayo; 36/2011, de 28 de marzo; 112/2017, de 16 de octubre.

Por ello, reafirmamos que, en realidad, la única que se encuentra sometida al principio de igualdad de trato es la negociación colectiva del sector público.

Esto redundaría en la imposibilidad de que sea posible la celebración de convenios colectivos extraestatutarios en el ámbito de personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas, dado que su eficacia subjetiva limitada provoca una diferencia de tratamiento injustificado entre los que se encuentran dentro y fuera del ámbito de aplicación de dicho convenio colectivo.

Es más, ello afecta de manera general a los contenidos de los convenios colectivos, que tienen una mayor rigidez en la medida en que tienen que quedar plenamente justificadas las diferencias de condiciones de trabajo que se puedan establecer a través de los mismos.

Al mismo tiempo, se presentan ciertos aspectos relacionados con la condición de empleados públicos que asume el personal laboral al servicio del sector público, que repele al principio de igualdad de trato que puedan ser regulados de manera diferenciada respecto de quienes igualmente siendo empleados públicos tienen la condición de funcionarios públicos. Ello deriva en un resultado de importante convergencia de condiciones de trabajo entre funcionarios públicos y personal laboral del sector público, que acentúa el carácter reglado de la actuación del poder público antes referido. Esa convergencia de estándares laborales entre funcionarios y personal laboral desemboca en una regulación de condiciones de trabajo más intensa por parte de la normativa estatal y, por ende, reduciendo el espacio de actuación posible de la negociación colectiva en el sector público. Baste con mencionar toda la regulación relativa al establecimiento de medidas de conciliación de la vida laboral y familiar.

Finalmente, aunque pueda ser un elemento que puede jugar a la inversa de los precedentes, la igualdad de trato que debe respetar el empleador público limita al extremo, colocándolo en un lugar cuasi marginal, el espacio de la individualización de las relaciones laborales. Pocos aspectos de las condiciones de trabajo en el ámbito de lo público pueden ser objeto de pacto individual: mientras que en el sector privado es lícito pactar en el ámbito individual todo aquello que mejore las condiciones de trabajo establecidas tanto por ley como por convenio colectivo, en el sector público la premisa de partida será que todo aquello que pretenda alterar las condiciones de trabajo establecidas sea por ley o sea por convenio colectivo se ha de considerar como contrario a la obligación de igualdad de trato a la que se somete el empleador público.

## **5. EL ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO CONFORME A CRITERIOS DE MÉRITO Y CAPACIDAD**

Todo lo anterior, por tanto derivado del juego conjunto del carácter reglado y del sometimiento al principio de igualdad de trato, desemboca con especial relevancia en el régimen de acceso al empleo público. El mandato constitucional es muy estricto en el sentido de que el acceso al empleo público debe efectuarse “de acuerdo con los principios de mérito y capacidad” (art. 103.3 CE), conforme a los correspondientes procedimientos reglados de convocatoria pública sometida igualmente a un régimen de concurrencia igualitaria (art. 23.2 CE). No merece la pena detenernos en justificar lo que hoy en día es de pacífica y unánime aceptación: de un lado, que esta regla formulada expresamente respecto de los funcionarios públicos, es exigible al conjunto del empleo público y, por ello, por igual al personal laboral; de otro lado, que estos requerimientos no afectan

exclusivamente al momento puntual, por importante que sea del acceso al empleo público, sino que condicionan todas las decisiones de desarrollo de la relación laboral en el empleo público, es decir también a todo el conjunto de medidas de cambio de condiciones de trabajo derivadas de movilidad interna, de promoción profesional, incluido el momento final de extinción de la relación contractual. La única discusión a estos efectos es si esta exigencia se extiende también al sector público. Nuestro Tribunal Supremo viene entendiendo que dicha exigencia se extiende al sector público administrativo, pero no al sector público empresarial, interpretando que las sociedades mercantiles estatales no están sometidas a estas exigencias constitucionales de contratación conforme a los criterios mencionados de mérito, capacidad, igualdad y publicidad<sup>7</sup>. No podemos entrar a fondo en esta diferenciación, pero baste con indicar que a nuestro juicio resulta bastante discutible exigirlos a unos y no a los otros; existiendo identidad de fundamento, las razones de su exigencia son comunes a todos los supuestos y, por ello, a nuestro personal juicio deben extenderse a todo el sector público.

Sobre todo, lo que interesa destacar en este momento es que todo el régimen que se pueda regular a través de la negociación colectiva de todos estos aspectos se encuentra sometido a los precedentes parámetros objetivos de mérito, capacidad, igualdad y publicidad. Indiscutiblemente todo ello limita notablemente, cuando no elimina, los márgenes de discrecionalidad en la actuación del empleador público, pero también, por efecto derivado, condiciona en igual medida los contenidos posibles de los convenios colectivos del sector público en materias importantes. Y lo condiciona tanto de manera directa (régimen jurídico de las correspondientes instituciones) como de forma indirecta (imposibilidad de establecer tratos de favor para los empleados públicos incluidos dentro del ámbito de aplicación del correspondiente convenio respecto del resto de los empleados públicos con identidad de méritos y capacidad).

## **6. ESPECIALIDADES EN MATERIA DE ESTRUCTURA NEGOCIAL**

En materia de estructura de la negociación colectiva siempre conviene comenzar por recordar que la regla de partida es la relativa a la libertad de las partes de establecimiento del mapa de negociación colectiva que estimen conveniente: “los convenios colectivos tendrán el ámbito de aplicación que las partes acuerden” (art. 83.1 ET), incluso complementado por una remisión general a los acuerdos interprofesionales y convenios colectivos para que puedan establecer la estructura de la negociación colectiva que estimen por conveniente, incluida las reglas oportunas de resolución de las posibles situaciones de concurrencia entre convenios colectivos (art. 83.2 ET). Tampoco en esta materia se establecen reglas especiales respecto de los convenios colectivos del sector público.

Sin embargo, la realidad práctica es que nuestra estructura de la negociación colectiva se ha establecido esencialmente sobre la base de territorios plenamente diferenciados, a partir de la negociación colectiva de convenios colectivos específicos separados para el sector público, sin interferencias entre lo uno y lo otro. Más aún, en los últimos tiempos se ha reforzado el llamado principio de correspondencia entre la legitimación negocial y el ámbito de aplicación del convenio colectivo, que presenta especial trascendencia para la materia que estamos analizando en estos momentos. El principio de correspondencia supone en positivo que los integrantes de la comisión negociadora a la hora de decidir libremente el ámbito de aplicación del convenio correspondiente se encuentran limitados

<sup>7</sup> STS 18 de junio de 2020, rec. 1911/2018, ECLI:ES:TS:2020:2129.

por la representatividad que ostentan, de modo que sólo pueden incluir dentro del ámbito funcional, territorial y personal de aplicación a aquellos sujetos (empresa y trabajadores) a los que representan. En sentido contrario, no pueden incluir en su ámbito de aplicación a sujetos a los que no representan. Ello, en términos concretos, ha conducido a la jurisprudencia a establecer el criterio de que los convenios colectivos pactados por las organizaciones empresariales lo son exclusivamente para el sector privado, de modo que no se puede incluir en su ámbito de aplicación al personal laboral de las Administraciones Públicas, por cuanto que ello va contra el principio de correspondencia, ya que tales organizaciones empresariales carecen de la capacidad de representar a la Administración Pública<sup>8</sup>.

El precedente criterio puede provocar en el inmediato futuro una bolsa importante de personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas sin cobertura negocial. Ello puede presentarse de especial preocupación en relación con el personal de entidades locales de pequeñas dimensiones, sin entidad suficiente para negociar convenios colectivos propios y que tradicionalmente se han regido por los correspondientes convenios del sector privado. Ello debería llevar a un debate en torno a la posibilidad de establecer alguna respuesta que evite tales vacíos de cobertura, por ejemplo, a través de la atribución de expresa legitimación negocial para estas entidades locales por parte de las Federaciones de municipios y provincias.

No puede desconocerse que hasta el momento presente esta jurisprudencia se ha aplicado exclusivamente en relación con el personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas, dado que éstas últimas no pueden asociarse a una asociación empresarial. Esta imposibilidad asociativa en estos momentos no está contemplada formalmente para las empresas públicas, por lo que no cabría efectuar una extensión del precedente criterio a todo el conjunto del sector público. En todo caso, más allá de la inexistencia de esta prohibición, lo cierto es que de manera generalizada, en la práctica, las empresas públicas no se encuentran afiliadas a las asociaciones empresariales y, desde luego, en la medida en que los estatutos de estas últimas contemplen que su ámbito de actuación lo es en exclusiva en relación con el sector privado, los convenios que firmen no podrán tampoco afectar a las entidades públicas. En todo caso, la realidad práctica muestra que las empresas públicas tienden a optar por una negociación de estricto ámbito empresarial, de modo que se mantienen ajenas a la negociación sectorial que se produce en su concreto ámbito de actuación.

A mayor abundamiento, la aplicación de la precedente consecuencia derivada del principio de correspondencia, debe conducir a la extensión de este efecto aplicativo limitado al sector privado de los convenios colectivos negociados por asociaciones empresariales también para los acuerdos interprofesionales. Por ello, las reglas sobre estructura de la negociación colectiva y, en particular, sobre concurrencia entre convenios colectivos no pueden aplicarse a los convenios colectivos del personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas. En idéntica lógica, los acuerdos interprofesionales sobre solución autónoma de los conflictos colectivos no suelen aplicarse directamente al personal al servicio de las Administraciones Públicas, sin perjuicio de quedar abiertos a su incorporación a resultados del correspondiente acuerdo de adhesión expresa (por todos, art. 4.4 ASAC).

---

<sup>8</sup> SSTS 6 de mayo de 2019, rec. 406/2018, ECLI:ES:TS:2019:1956; 9 de julio de 2020, rec. 4608/2018, ECLI:ES:TS:2020:2638.

Finalmente, al no existir asociaciones empresariales representativas de las Administraciones Públicas, queda excluida la posibilidad de celebrar convenios colectivos de ámbito sectorial, quedando la estructura negocial reconducida a convenios colectivos de empresa, para grupos de empresa o para una pluralidad de empresas vinculadas por razones organizativas o productivas. Si acaso, el ámbito más amplio en lo negocial puede ser el correspondiente al conjunto del personal dependiente de una determinada Administración Pública. Dicho en sentido inverso, la autonomía política y administrativa de cada una de las Administraciones Públicas dificulta, cuando no impide, el desarrollo de una negociación colectiva común para el conjunto de las Administraciones Públicas o, si acaso, para un grupo de ellas. Sin poder ello ser legalmente inviable, siendo prueba de ello que hoy en día existen algunos casos emblemáticos, vía, por ejemplo, los convenios colectivos para un grupo de ellas (baste con pensar en los convenios colectivos para un grupo de Universidades Públicas), lo cierto es que se trata de ejemplos excepcionales.

Por todo lo anterior, la estructura de la negociación colectiva dentro del sector público presenta menores ámbitos de negociación y, con ello, son menores, las situaciones de concurrencia convencional que requieran de reglas específicas para las mismas. En todo caso, lo que sí puede afirmarse es que las reglas de concurrencia establecidas en el Estatuto de los Trabajadores para poco sirven en el ámbito de la negociación colectiva en la Administración Pública, incluso más ampliamente en el conjunto del sector público.

## **7. PROCEDIMIENTO NEGOCIAL Y CONTROL ADMINISTRATIVO DE LEGALIDAD**

Esta materia relativa al procedimiento negocial, incluida la conclusión del mismo, es una de las que presenta mayores diferencias respecto del régimen común, la que puede tener un mayor impacto práctico y, por paradójico que parezca, la que presenta superiores imperfecciones, mayores rasgos de inseguridad jurídica. Con toda seguridad es la que requeriría de una actuación normativa general, en términos que pueda canalizar el proceso negocial en términos más seguros.

La intervención legal en esta vertiente por lo que se refiere a la generalidad de la negociación colectiva, si bien pensada esencialmente para el sector privado, resulta mínima. A tal efecto, se parte de un amplio juego de la autonomía negocial, donde el protagonismo les corresponde casi exclusivamente a los representantes de los trabajadores y empresarios que integran cada comisión negociadora. Como efecto derivado de lo anterior, la intervención es residual o marginal por parte de los poderes públicos, tanto nos refiramos a una intervención legislativa regulativa del procedimiento negocial como a una intervención administrativa de seguimiento y control por parte de la autoridad laboral.

Por contraste, la intervención resulta intensa en lo que afecta a los convenios colectivos del sector público, cuando menos del conjunto del estatal y del conjunto del autonómico, lo que comporta una regulación aislada, pero de enorme trascendencia, que atribuye un papel decisivo a la intervención administrativa, tanto en el inicio del procedimiento negocial como en momento final de adquisición de plena eficacia jurídica de lo pactado.

El primer diagnóstico de desconcierto se produce respecto del instrumento normativo utilizado para establecer esa regulación e intervención administrativa. En efecto, la misma se incorpora a nuestro sistema negocial a través de las sucesivas leyes de presupuestos

anuales, sean la estatal o se trate de las autonómicas. Una cosa es que se trate de un régimen formalmente circunscrito a cada año presupuestario y otra cosa es que se trata de una disciplina que se reitera año tras año, con meros matices diferenciales en la redacción de un año tras otro. Tanto por esta circunstancia de su reiteración todos los años, como sobre todo, atendiendo a la materia objeto de regulación, debe destacarse que se trata de un aspecto de alcance institucional y estructural del funcionamiento de la negociación colectiva en el sector público. Por ello, no se trata de una materia propiamente presupuestaria, lo que nos lleva a concluir que su incorporación no es apropiada para lo que corresponde a la normativa presupuestaria. A pesar de que tiene una relación con el respeto al mandato constitucional de respecto a la determinación del gasto público efectuada por el Parlamento, va más allá de ello, por cuanto que establece los poderes de intervención de la Administración Pública en el desarrollo del proceso negocial, incluso por cuanto que, a ciertos efectos, esa intervención administrativa en cuanto a su objeto va más allá del control presupuestario. Una cosa es que correctamente las Leyes de Presupuestos fijen el tope de incremento del gasto de personal cada año, y otra, cualitativamente diferente, es la intervención que en base a ello se le atribuye a la Administración Pública. Del mismo modo que, como veremos a continuación, el régimen especial de inaplicación del convenio colectivo en el sector público, se establece con carácter general en el Estatuto Básico del Empleado Público, esta misma intervención se debe redireccionar a una norma con rango de ley que, con carácter estructural y permanente establezca el régimen de intervención administrativa en este terreno. Aunque sea respecto de otros asuntos, el Tribunal Constitucional ha establecido el criterio de que las Leyes de Presupuestos no constituyen el instrumento idóneo para establecer regulaciones institucionales de carácter general, que trascienden lo estrictamente presupuestario<sup>9</sup>. Este criterio, a nuestro juicio, sería perfectamente aplicable a esta materia.

A mayor abundamiento, mientras que los topes máximos de incremento de las retribuciones se establecen en las sucesivas leyes anuales de presupuestos para la totalidad del sector público (incluyendo de este modo tanto al estatal, como al autonómico y el local), el régimen de intervención administrativa al que nos estamos refiriendo se contempla tan sólo para lo que afecta a la negociación colectiva del sector estatal. Es cierto, que sucesivamente cada una de las leyes de presupuestos autonómicos establecen su propio régimen de intervención administrativa, pero sin que existan reglas comunes. Más aún, lo que se prevé para el ámbito estatal y el autonómico, se prevé de manera específica en la legislación general relativa a la misma; cuando menos nada de ello se establece en la Ley de Bases del Régimen Local, lo que permite que en ciertas Administraciones locales no se establezca intervención administrativa alguna para la negociación colectiva que se desarrolla en su seno y en las empresas públicas dependientes de las mismas. A la vista de ello, entendemos como conclusión subsiguiente que sería necesario que dentro de las bases que le corresponde a la legislación estatal se regulara un régimen de cierta uniformidad en esta materia, con afectación al conjunto del sector público, sea estatal, autonómico o local.

Entrando en el contenido habitual de la regulación presupuestaria de la intervención administrativa que venimos comentando, de manera generalizada se contempla la necesidad de un informe favorable de la Administración competente en materia de personal del texto del preacuerdo alcanzado entre las partes en el seno de la comisión negociadora. Adicionalmente, en paralelo, se está extendiendo también una adicional exigencia de que la representación empresarial, que va a ser responsable de la negociación en el seno de

---

<sup>9</sup> Po todas, STC 122/2018, de 31 de octubre, BOE 6 de diciembre.

la correspondiente comisión, solicite a la misma Administración competente en materia de personal que se le autorice para iniciar las negociaciones<sup>10</sup>. De nuevo, como tercera propuesta sería recomendable uniformar el procedimiento, de modo que ese doble control se establezca para toda negociación colectiva en el sector público, con independencia de la Administración que tomemos como referencia, de nuevo sea estatal, autonómica o local.

A partir de aquí, por motivos de simplificación del análisis, nos vamos a centrar en la regulación actualmente vigente para la negociación colectiva estatal, sin perjuicio de que muchas de las consideraciones que haremos pueden ser extensibles lo que actualmente se contempla en las leyes de presupuestos autonómicas.

Respecto del inicio de la negociación la normativa común es muy sencilla: quienes ostenten legitimación plena pueden promover el inicio de las negociaciones, comunicándolo a la contraparte y notificándolo a la autoridad laboral (art. 89.1 ET)<sup>11</sup>. En el plazo máximo de un mes debe procederse a constituir la comisión negociadora y, por tanto, a iniciar las negociaciones (art. 89.2 ET), salvando los casos en los que la contraparte se puede negar a ello cuando no concurra el deber de negociar de buena fe (art. 89.2 ET). Para el caso concreto de la negociación colectiva en el sector público estatal y, en general por extensión a las Comunidades Autónomas, el procedimiento de separa notablemente del régimen contemplado en el Estatuto de los Trabajadores, al extremo que puede afirmarse que el grueso de esta última regulación queda sustituida por la normativa presupuestaria.

En concreto, lo que se contempla es que, como primer paso, la Comisión Delegada para Asuntos Económicos ha de aprobar las pautas para la negociación colectiva en el sector público estatal para cada ejercicio presupuestario. Como segundo paso, una vez aprobadas las pautas precedentes, se exige que con carácter previo al inicio de las negociaciones que todas las entidades del sector público con independencia de su configuración jurídica (con excepción de las negociaciones de la propia Administración Pública) deben solicitar a la Secretaría de Estado de Función Pública informe favorable sobre las líneas de la negociación y las principales medidas que se pretenden plantear en la negociación. En estos casos, la negociación sólo se puede iniciar una vez emitido este informe favorable, al mismo tiempo que la negociación debe ajustarse a la propuesta notificada en la solicitud mencionada<sup>12</sup>.

Los elementos más relevantes a resaltar del procedimiento apenas resumido serían los siguientes. Se produce una actuación externa a la comisión negociadora, condicionante tanto del inicio como del desarrollo de las negociaciones, por parte de la Administración estatal responsable en materia de personal, por vía del establecimiento primero de unas pautas y segundo de un informe favorable a la negociación. La actuación en estos casos por parte de la Administración lo es, no tanto en el ejercicio del poder ejecutivo propio de la misma, sino en su condición de responsable de personal y, por tanto, como instancia que decide en el rol de empleador del conjunto del personal laboral al servicio del conjunto del sector público estatal. Por ello, formalmente su informe no se dirige a la comisión negociadora en su conjunto, sino a la representación empresarial en el mismo y a la actuación que a la misma se le permite o se le impide. En sentido contrario, se puede

---

<sup>10</sup> Por todas, art. 34 Ley 31/2022, de 23 de diciembre, BOE 24 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023.

<sup>11</sup> STS 2 de diciembre de 2016, rec. 14/2016, ECLI:ES:TS:2016:5619.

<sup>12</sup> Art. 34.1 y 2 Ley 31/2022, de 23 de diciembre, BOE 24 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023.

afirmar que la ausencia de ese informe, o bien una emisión del mismo negativo o con reparos, supone la representación presente en el banco empresarial carece de mandato negocial y, por tanto, no puede iniciar las negociaciones. La norma no contempla plazo alguno para la emisión de este informe, de modo que en ciertas ocasiones el inicio de las negociaciones se puede posponer *'sine die'*. Esa actuación de informe previo, aunque implícitamente manifiesta la preocupación porque en el desarrollo de la negociación no se respeten los límites de incremento de gasto establecidos presupuestariamente, tal como está formulada afecta al conjunto de lo negociable en el correspondiente convenio colectivo: tanto en la regulación de la aprobación de las pautas generales como en el contenido de la solicitud del informe previo se alude a cuantos aspectos puedan ser objeto de negociación en la correspondiente comisión negociadora. A tenor de ello, aunque la redacción del precepto no es nada clara, tanto las pautas como el informe van más allá de un control de legalidad de las limitaciones presupuestarias: además de servir de instrumento de control del respeto a los límites establecidos presupuestariamente, pueden desarrollar una función de determinación de la política negocial en el sentido amplio del término, dado que la Administración Pública a través de esta intervención actúa en su rol de empleador y no exclusivamente en el del control de la legalidad.

En definitiva, se trata de un modelo de inicio y desarrollo de la negociación colectiva en el sector público estatal perfectamente comprensible y lícito a todos los efectos, pero claramente separado del marco normativa establecido en el Estatuto de los Trabajadores. Eso sí, conviene advertir que, aunque no constituya ello imperativo legal, en muchas ocasiones esta dinámica también se produce en los procesos negociales en el ámbito del sector privado: también en las negociaciones del sector privado quienes están presentes como miembros a todos los efectos como representantes de los intereses empresariales no tienen la capacidad decisoria última, sino que, en muchas ocasiones, precisan del visto bueno de instancias empresariales externas a la propia comisión, tanto si se trata de convenios de empresa como sectoriales. La diferencia formal se encuentra en que en el caso de la negociación colectiva en el sector público ello se encuentra elevado a rango legal, lo que supone que carece de eficacia los acuerdos adoptados en el seno de la comisión negociadora, con el aval empresarial, que no se encuentren amparados en el contenido del informe previo favorable emitido por la Administración Pública.

Respecto del momento final de aprobación del convenio colectivo, también la normativa presupuestaria contempla una intervención de control de lo pactado. Ahora ese control final se hace extensivo a todos los acuerdos, convenios colectivos e instrumentos de negociación colectiva, de modo que incluye también a los resultados de la negociación para el personal laboral al servicio de la Administración Pública estatal, que como vimos se excluía del informe previo al inicio de las negociaciones. Ahora, de nuevo, se viene a exigir una autorización previa favorable del texto finalmente aprobado. En este caso la autorización en cuanto a su objeto se concentra exclusivamente en el “impacto presupuestario” de lo acordado, de modo que su finalidad es que en ningún caso de lo acordado “pueda derivarse, directa o indirectamente, incremento de gasto en materia de costes de personal y/o incremento de retribuciones por encima de lo autorizado” en la norma presupuestaria<sup>13</sup>. Expresamente se manifiesta que esta autorización se requiere como requisito para la “plena validez” del texto pactado, “siendo nulos de pleno derecho los que se alcancen sin dicha autorización”. Como consecuencia de ello se ha declarado que los convenios colectivos no autorizados carecen de eficacia jurídica y, por tanto, no

<sup>13</sup> Art. 34.3 Ley 31/2022, de 23 de diciembre, BOE 24 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023.

se puede reclamar su ejecución judicial<sup>14</sup>. De este modo, aunque este segundo informe lo emite la misma instancia que el primero, se diferencia significativamente desde dos puntos de vistas claramente diferenciados, siendo significativo que ahora se utiliza el término “autorización”. De un lado, ahora quien emite el informe lo hace en su condición de autoridad administrativa a todos los efectos, y no como mero empleador público. De otro lado, la labor que realiza es estrictamente de control de la legalidad presupuestaria y exclusivamente de la legalidad presupuestaria. Por ello, en modo alguno puede asimilarse esta autorización administrativa a lo que en tiempos ya muy pretéritos fue la homologación de los convenios colectivos, que jugaba en una lógica bien distinta y con un alcance muy diferente.

Esta autorización presenta importantes consecuencias prácticas, tanto en lo procedimental como en lo procesal. En primer lugar, la autorización de la Administración responsable en materia de empleo público, no sustituye a la prevista con carácter general asignada a la autoridad laboral para el registro y control de legalidad de todos los convenios colectivos, sin perjuicio de que se puede producir un cierto solapamiento entre ambas, dado que ambas llevan a cabo un control de legalidad: la Administración responsable en materia de empleo público en el ámbito estricto del respeto a los condicionantes presupuestarios, la autoridad laboral para el conjunto del respeto a la legalidad. Ello requiere que la intervención de una y otra debe ser secuencial y se encuentren coordinadas. Así, en segundo lugar, como la autorización de la Administración responsable en materia de empleo público expresamente se considera como requisito para la plena efectividad del convenio, es la que debe producirse en primer lugar y, por tanto, hasta que no se obtenga esta autorización por parte de la Secretaría de Estado de Función Pública no es posible proceder al registro y depósito del convenio colectivo ante la autoridad laboral, de modo que si se deniega la autorización el convenio no puede proceder a registrarse y si se intenta hacerlo la autoridad laboral lo debe rechazar de plano. En tercer lugar, como consecuencia de lo anterior, ha de interpretarse que obtenida la autorización positiva de la Administración responsable en materia de empleo público, el control de legalidad a realizar por la autoridad laboral debe centrarse en el resto de los aspectos legales, si bien partiendo de la premisa de que lo acordado respeta los límites presupuestarios. En cuarto lugar, en caso de que se deniegue la autorización por parte de la Secretaría de Estado de Hacienda o del órgano homólogo de las Comunidades Autónomas, nos encontramos frente a un acto administrativo que resuelve definitivamente sobre el fondo del asunto y que, como cualquier otro acto administrativo, es revisable judicialmente; revisión que en este caso no corresponde resolver al orden social de la jurisdicción y, por tanto, corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa<sup>15</sup>.

## 8. LA INAPLICACIÓN UNILATERAL DE LO PACTADO

La última de las especialidades expresamente contempladas en la normativa vigente en relación con los convenios colectivos del personal laboral de las Administraciones Públicas refiere a la inaplicación de lo pactado en los mismos, a través de un procedimiento específico previsto para los mismos desde mediados del año 2012, por tanto, en el marco de las medidas de reducción del gasto público adoptadas en el marco de la crisis económica de aquel período. Comoquiera que se trata de una materia de la que me he

<sup>14</sup> STS 23 de abril de 2019, rec. 162/2019, ECLI:ES:TS:2019:1761.

<sup>15</sup> STS, sala de lo social, 9 de marzo de 2023, rec. 231/2023, ECLI:ES:TS:2023:847.

ocupado de manera autónoma en el momento en el que se introdujo esta variante<sup>16</sup>, en estos momentos me voy a limitar a tratar lo esencial para ofrecer el panorama completo de lo que estamos tratando y, en particular, alguna concreta novedad legislativa producida en los últimos tiempos.

Dejamos al margen la posibilidad de que una norma estatal, en base a los principios de jerarquía normativa y de modernidad, imponga directamente un régimen de condiciones de trabajo de entrada en vigor inmediata, que provoque el efecto de alteración de lo pactado en un convenio colectivo ya vigente, que ha sido validado como correcto por el Tribunal Supremo<sup>17</sup>. Nos centramos, por tanto, en el procedimiento de inaplicación convencional específico previsto en el Estatuto Básico del Empleado Público para los convenios colectivos del personal laboral de las sector público: “Se garantiza el cumplimiento de los convenios colectivos y acuerdos que afecten al personal laboral, salvo cuando excepcionalmente y por causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas, los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas suspendan o modifiquen el cumplimiento de convenios colectivos o acuerdos ya firmados en la medida estrictamente necesaria para salvaguardar el interés público. En este supuesto, las Administraciones Públicas deberán informar a las organizaciones sindicales de las causas de la suspensión o modificación” (art. 32.2 EBEP).

Aunque son muy limitados los supuestos en los que la Administración Pública ha llegado a hacer uso de esta facultad, al punto que salvo error u omisión sólo se ha llegado a dictar una sentencia al respecto por parte del Tribunal Supremo<sup>18</sup>, por su afectación al diseño general de la negociación colectiva del personal laboral, merece la pena señalar los aspectos más significativos del mismo.

Los dos aspectos más importantes, diferenciales del homólogo procedimiento general contemplado para el conjunto de los convenios colectivos (art. 82.3 ET), residen en los siguiente. De un lado, en que en este caso se permite que la inaplicación se produzca por decisión unilateral directa de la propia Administración, sin ni siquiera someterlo a un previo procedimiento de consulta con los representantes de los trabajadores o de quienes negociaron el correspondiente convenio colectivo. De otro lado, que se exige la concurrencia de circunstancias que expresamente se califican de “excepcionales” y “por causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas”. Las conclusiones principales que derivan de lo anterior serían las siguientes.

Ante todo, el procedimiento de presenta como alternativo, pero no como eliminario del procedimiento de inaplicación convencional previsto en el Estatuto de los Trabajadores para el conjunto de los convenios colectivos. Para que se produjera ese sistema sustitutorio y eliminario para la negociación colectiva en este ámbito específico sería necesario que expresamente así se hubiera previsto legalmente en el momento en el que se introdujo esta fórmula en el EBEP. Dicho de otro modo, aunque se trate de una regla especial, la misma no excluye el procedimiento estatutario para los convenios colectivos del sector público. Dicho de otro modo, cuando no concurren las circunstancias “excepcionales” contempladas en el Estatuto Básico del Empleado Público, cabría acudir al procedimiento estatutario, diferente en cuanto a causas justificativas, condiciones de trabajo a modificar

<sup>16</sup> J. Cruz Villalón, El descuelgue de convenios colectivos en el personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas, en *Temas Laborales* nº 117 (2012), 43 páginas, 13-55.

<sup>17</sup> SSTs 23 de febrero de 2012, rec. 146/2011, ECLI:ES:TS:2012:1535; 15 de diciembre de 2015, rec. 67/2015, ECLI:ES:TS:5661.

<sup>18</sup> STS 26 de octubre de 2015, rec. 276/2014, ECLI:ES:TS:2015:5128.

y procedimiento no unilateral por medio del cual se produce la inaplicación. En particular, debe tenerse presente que las causas económicas justificativas del ET son de menor gravedad que las contempladas en el EBEP; debe tenerse en cuenta que en el procedimiento del ET se incorporan adicionalmente las causas técnicas, organizativas o productivas que no se recogen en el EBEP; debe tenerse presente que en el ET se prevé una lista cerrada pero amplia de medidas a adoptar, mientras que ello no figura en el EBEP pero ha de considerarse que sólo caben medidas que sean adecuadas y proporcionadas a la presencia de una causa de carácter económico; debe tenerse presente que el ET contempla diversas vías de efectuar la inaplicación convencional, pero en ningún momento permite que a misma se produzca por decisión unilateral de la Administración.

La última Ley de Presupuestos para 2023 ha introducido un cambio en la regulación de la inaplicación difícil de comprender y que el propio legislador no justifica expresamente. Me refiero a la supresión del último párrafo regulador del procedimiento de inaplicación. Se trataba de un párrafo que definía con bastante precisión la causa justificativa excepcional y grave que facultaría para proceder a la inaplicación convencional<sup>19</sup>. Aparte de que, una vez más, se acuda indebidamente a una Ley Presupuestaria para efectuar una modificación institucional de régimen general, a nuestro juicio no se entiende el fundamento de la supresión de esta aclaración legal de la causa justificativa exigida. La inseguridad jurídica que podría provocar la utilización de unos conceptos jurídicos indeterminados para la habilitación general para llevar a cabo la inaplicación, venía corregida en gran medida con el párrafo ahora suprimido. Por ello, entendemos que la supresión lo único que produce es una alta dosis de inseguridad jurídica, sin ningún tipo de ventaja ni desde el punto de la técnica jurídica no pretenderse con ello corregir el ámbito aplicativo del supuesto. Hubiera resultado más razonable alguna corrección de detalle a la definición causal, que incrementase la seguridad jurídica a estos efectos; por ejemplo, por la vía de eliminar la coletilla “entre otras” en la definición causal que se ha suprimido, que dejaba abierta la posibilidad de utilizar el procedimiento para procedimiento diversos de los realmente deseables.

Finalmente, dejar constancia de algún criterio dejado establecido por la única sentencia que se ha dictado en aplicación del precepto en cuestión. En primer lugar, extender a este procedimiento de inaplicación el criterio establecido para las inaplicaciones estatutarias, en el sentido de que los efectos de la misma no pueden ser de carácter retroactivo. En segundo lugar, que un rector de una universidad pública es Administración en el sentido del precepto en cuestión, de modo que el mismo se encuentra facultado para acordar unilateralmente la inaplicación del convenio vigente para dicha universidad. En tercer lugar, aunque expresamente no lo aborda, pero si lo da por supuesto, el orden social de la jurisdicción es competente para conocer las demandas que se puedan plantear contra este tipo de acuerdos de inaplicación<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> A los efectos de los previsto en este apartado, se entenderá, entre otras, que concurre causa grave de interés público derivada de la alteración sustancial de las circunstancias económicas cuando las Administraciones Públicas deban adoptar medidas o planes de ajuste, de reequilibrio de las cuentas públicas o de carácter económico financiero para asegurar la estabilidad presupuestaria o la corrección del déficit público”. Párrafo suprimido por la disp. final 24.1 de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, BOE 24 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023.

<sup>20</sup> STS 26 de octubre de 2015, rec. 276/2014, ECLI:ES:TS:2015:5128.