

La reforma de la negociación colectiva en la AA PP: la mesa general unitaria y las mesas generales conjuntas.

A propósito de la Ley 21/2006 (RCL 2006, 1252) de reforma de la Ley 9/1987 (RCL 1987, 1450), de Órganos de Representación, Determinación de las condiciones de trabajo y Participación del personal al servicio de las AA PP

INMACULADA MARÍN ALONSO

Profesora Titular de Facultad. Universidad de Sevilla

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN
- II. LA REFORMA DE LA LPF POR LA LEY 21/2006 (RCL 2006, 1252)
- III. LAS MESAS DE NEGOCIACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA—1. *Estructura negociacional en el sector público*—2. *Principales diferencias entre las mesas negociadoras*—3. *Características generales de las Mesas de Negociación*—4. *El cuadro actual de Mesas de Negociación en la Administración Pública*

I. INTRODUCCIÓN

La Ley 21/2006, de 20 de junio (RCL 2006, 1252), por la que se modifica la Ley 9/1987, de 12 de junio (RCL 1987, 1450), de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas¹ (en adelante, LPF), viene a ser la tercera norma que actualiza el sistema de relaciones colectivas en la Administración Pública² y la segunda en centrarse específicamente en reformar el derecho a la negociación colectiva en el ámbito público³.

La principal novedad de la Ley 21/2006 consiste en la introducción en la LPF de una Disposición Adicional Sexta que permite la constitución de nuevas mesas negociadoras en la Administración Pública: una, como foro de contacto y relación permanente entre las distintas Administraciones Territoriales y, otras, como órgano de negociación de las condiciones de trabajo comunes a todos los empleados públicos en cada Administración Territorial. En este sentido, la primera Mesa abordará materias negociables que atañen en común a los funcionarios de la Administración estatal, autonómica y local (o universitaria) y, las segundas, se centraran no sólo en el establecimiento de condiciones de trabajo del personal sometido a régimen jurídico público, es decir, a los funcionarios públicos, sino también a la del personal estatutario y laboral que prestan servicios en las distintas Administraciones Públicas, dando así cobertura legal a una concreta variante de la negociación colectiva conjunta⁴ que, desde hace años, coexiste en la práctica con las manifestaciones típicas de negociación en la Administración Pública⁵.

Pero qué duda cabe que el reconocimiento normativo de estas últimas Mesas de Negociación conjunta no supone, sin más, la equiparación legal entre la negociación colectiva funcionarial y laboral que se desarrolla en el seno de la Administración Pública ya que las diferencias entre ambas todavía son importantes, aunque sí suponen un paso más en la tan necesitada consecución de mayor eficacia y agilidad en las relaciones colectivas del sector público. Y es que con esta modalidad negociada se pretende dar satisfacción a una de las reivindicaciones más solicitadas por los entes públicos de menor tamaño de nuestro país que han utilizado distintas variantes de

1. BOE de 21 de junio de 2006 (RCL 2006, 1252).
2. La Ley 7/1990, de 19 de julio (RCL 1990, 1505), modificó el Título III de la Ley 9/1987 (RCL 1987, 1450) dedicada a la negociación colectiva mientras que la Ley 18/1994, de 30 de junio (RCL 1994, 1887), afectó a los órganos de representación.
3. Téngase en cuenta que esta norma no sólo modifica la LPF sino que también reforma puntualmente la Ley 30/1984, de 2 de agosto (RCL 1984, 2000, 2317, 2427), de Medidas para la Reforma de la Función Pública, orientada a conciliar la vida familiar y laboral de los funcionarios públicos.
4. Sobre esta cuestión puede verse, MARÍN ALONSO, I.: *La negociación colectiva conjunta del personal laboral y funcionarial en la Administración Pública. Los Acuerdos Mixtos*, Edit. Comares, Granada, 1997.
5. Esto es, con los Acuerdos y Pactos de la negociación colectiva de los funcionarios públicos y los Convenios colectivos estatutarios y extraestatutarios del personal laboral que presta servicios profesionales en la Administración Pública.

negociación colectiva conjunta para la totalidad de los empleados públicos desde finales de los años setenta⁶ y que, pese a su gran utilidad, sus resultados eran estigmatizados por los Tribunales de Justicia al no tener un apoyo normativo expreso⁷.

En definitiva, el legislador asume así, aunque con los matices que más adelante veremos, una práctica negociadora habitual en el seno de la Administración Pública, pareciendo dar un paso más en la idea de que la negociación colectiva no debe entenderse como un mero sistema normativo subalterno e independiente en el sector público sino que también puede alzarse como un instrumento básico de ordenación de las relaciones de trabajo donde el debate entre las partes se convierte en el origen de sus relaciones mutuas.

Pese a ello, la negociación colectiva conjunta que aborda esta reforma legal no implica, sin embargo, el reconocimiento del instrumento unitario puro de determinación de las condiciones de trabajo de los «empleados públicos» ya que la manifestación más genuina de negociación colectiva conjunta en la Administración Pública lo conforman los «Acuerdos Mixtos», los cuales no han tenido acogida en el texto de la ley⁸. Entiendo, no obstante, que el reconocimiento legal de la negociación colectiva conjunta en el seno de la Administración Pública, aunque lo sea sólo de una de las modalidades de la misma, aportará sin duda resultados beneficiosos para la Administración empleadora, los empleados públicos y la sociedad en general en tanto éstos han sido los criterios impulsores de su adopción.

Ahora bien, no puede dejar de advertirse que resulta sorprendente que haya salido a la luz esta puntual reforma de la LPF en materia de negociación colectiva teniendo en cuenta que el actual Anteproyecto de Ley que regula el futuro Estatuto Básico de los Empleados Públicos contempla en idénticos términos la reforma contenida en la Ley 21/2006⁹. Así, sin perjuicio de las conclusiones a las que pueda llegarse al respecto, queda patente que para el legislador es urgente la modificación llevada a efecto en materia de negociación colectiva en el sector público.

II. LA REFORMA DE LA LPF POR LA LEY 21/2006 (RCL 2006, 1252)

La Ley 21/2006 modifica, o más bien matiza o adecua a las actuales necesidades de las AA PP, tres artículos de la LPF e introduce una nueva Disposición Adicional

6. Las primeras prácticas negociales unitarias de las que tengo noticia se produjeron en las Corporaciones Locales del País Vasco, pioneras no sólo en el fenómeno de la negociación colectiva de los funcionarios públicos sino también en la negociación colectiva conjunta de laborales y funcionarios como demuestra el Acuerdo Mixto de 11 de junio de 1979 aprobado por el Pleno de la Diputación Foral de Vizcaya o el Acuerdo Mixto de la Diputación Foral de Guipúzcoa de 29 de noviembre de 1979. En detalle sobre estos inicios puede verse MARÍN ALONSO, I.: *La negociación colectiva conjunta del personal laboral y funcionarial en la Administración Pública. Los Acuerdos Mixtos*, Edit. Comares, Granada, 1997, pgs. 190 y ss.
7. Cierto es que a esta situación contribuyó considerablemente la falta de reconocimiento constitucional expreso del derecho a la negociación colectiva de los funcionarios públicos o, más bien, la interpretación mayoritaria que del art. 37.1 CE (RCL 1978, 2836) se ha hecho por parte de la doctrina científica y, sobre todo, de la jurisprudencia que ha dejado en manos del legislador ordinario el desarrollo del mencionado derecho.
8. El Acuerdo Mixto es el acuerdo sobre condiciones de trabajo de trabajadores y funcionarios de una misma Administración Pública recogido en un único instrumento regulador. Sobre ellos y otras modalidades de negociación colectiva conjunta véase, MARÍN ALONSO, I.: *La negociación colectiva conjunta del personal laboral y funcionarial en la Administración Pública. Los Acuerdos Mixtos*, Edit. Comares, Granada, 1997, pgs. 241 y ss.
9. Véase el art. 36 del actual borrador de Anteproyecto de Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

Sexta que es la que establece la verdadera novedad en materia de negociación colectiva y sobre la que gira la reforma de los tres anteriores preceptos. Así, se modifica el apartado d) del art. 2.1 de la LPF (RCL 1987, 1450) en el único sentido de aclarar que el personal laboral también se regulará por lo dispuesto en la nueva Disposición Adicional Sexta referida a las nuevas Mesas Generales de Negociación¹⁰.

Se modifica también el art. 7.5 LPF que, además de requerir novedosamente la previa negociación y acuerdo con los sindicatos mayoritarios para fijar nuevas Juntas de Personal, suprime la necesidad de requerir el informe favorable del Consejo Superior de la Función Pública para ello. Señala en concreto que, para que los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas puedan modificar o establecer Juntas de Personal en razón al número o peculiaridades de sus colectivos, con el objeto de adecuar las mismas a las estructuras administrativas «y/o a los ámbitos de negociación constituidos o que se constituyan» (es decir, a las nuevas Mesas de Negociación establecidas en la Disposición Adicional Sexta por la Ley 21/2006), será necesario no sólo su negociación con los sindicatos mayoritarios sino también que exista acuerdo con ellos para su establecimiento.

Lo más significativo de esta modificación radica, a mi juicio, no en la mayor flexibilidad que se pretende imponer en materia de participación de los funcionarios públicos en la determinación de sus condiciones de trabajo, sino en la evidente relación entre las nuevas Juntas de Personal que se constituyan y las nuevas Mesas negociadoras conjuntas y ello pese a que, como se sabe, los órganos unitarios de representación de los funcionarios públicos no detentan capacidad negociadora alguna en el sector público, reservada dicha materia a las organizaciones sindicales. En este sentido, ha de recordarse que la legitimación negociadora de los funcionarios públicos se ha determinado hasta el momento en la LPF por normas de orden público negocial, de modo que no ha existido concesión alguna al libre juego de la autonomía colectiva para que ésta modifique tales reglas¹¹. La novedad introducida en la LPF podría facilitar, o incluso propiciar, que en el futuro se amplíen las facultades de la representación unitaria funcionarial en materia de negociación colectiva o que, al menos, éstas sean consultadas en ámbitos negociales creados *ex novo* en detrimento del monopolio sindical.

Asimismo, se reforma el art. 31.2 LPF referido a la composición de las Mesas Sectoriales de Negociación en las que se pretende eliminar la irradiación automática y directa de representatividad. Se suprime así la imposición de que las organizaciones sindicales más representativas a nivel estatal, las de Comunidad Autónoma y las que

10. Recuérdese que hasta ahora la LPF (RCL 1987, 1450) sólo se aplicaba al personal laboral en lo referente a los artículos 39 y 40 de la misma y a la Disposición Adicional Quinta ya que la negociación colectiva de este personal se somete al Derecho del Trabajo aunque con limitaciones específicas entorno a la contención del gasto público y a la necesidad de que lo acordado se apruebe por los órganos de gobierno correspondiente según el ámbito negocial. Es por ello que la negociación colectiva del personal laboral en la Administración Pública se ha considerado por la doctrina como uno de los más complicados y, sin duda, de mayor importancia práctica en el seno de la Administración Pública debido al carácter público del empleador y a las peculiaridades o especialidades que de ello se derivan. Al respecto, véase, LÓPEZ GÓMEZ, J. M.: *El régimen jurídico del personal laboral de las Administraciones Públicas*, Civitas, Madrid 1995, pgs. 396 y SALA FRANCO, T.: *Incidencia de la legislación laboral en el marco de la Función Pública*, Madrid, 1989, pgs. 56 y ss. La existencia de limitaciones importantes no implica, sin embargo, desconocer la normativa laboral y obviar el deber de negociar como manifiesta recientemente la STS 14-3-2006 (RC 99/05) (RJ 2006, 5227).

11. Al respecto véase ROQUETA BUJ, R.: *La negociación colectiva en la Función Pública*, Edit. Tirant lo Blanch, Valencia, 1995, pg. 185.

hayan obtenido al menos el 10 por 100 de los representantes en las elecciones a Delegados y Juntas de personal, estén «en todo caso» ya que la nueva redacción señala que «en las Mesas Sectoriales, además de las Organizaciones Sindicales más representativas a nivel estatal y las de Comunidad Autónoma, estarán presentes los sindicatos que hayan obtenido en el correspondiente sector el 10 por 100 o más de los representantes en las elecciones para Delegados y Juntas de Personal».

La novedad radica en acomodarse más a las previsiones establecidas en la Ley Orgánica de Libertad Sindical (RCL 1985, 1980) (LOLS en adelante) en materia de legitimación negociadora. Con esta reforma se mantiene con carácter automático y directo la legitimación negociadora de los sindicatos más representativos de Comunidad Autónoma para participar en las Mesas Sectoriales de ámbito estatal, pero se limitan las amplias posibilidades de irradiación de la representatividad de los sindicatos que actúan en un sector determinado de la Función Pública. Es decir, con la versión no modificada de la LPF, un ente sindical que actuara en un concreto ámbito pero se encontrara vinculado orgánicamente con un sindicato más representativo o que hubiera obtenido el 10 por 100 o más de representantes unitarios en el conjunto de la función pública estatal podía alcanzar la consideración de más representativo en su ámbito específico sin necesidad de acreditar ninguna otra circunstancia¹². Y esta concesión normativa es la que ha restringido con la nueva redacción del art. 31.2 LPF, ya que los sindicatos que quieran participar en una Mesa Sectorial deberán acreditar su representación en el ámbito territorial y funcional concreto sin que opere automáticamente la representatividad.

Por último, la mayor novedad de la reforma producida con la Ley 21/2006 consiste en el contenido introducido por una nueva Disposición Adicional Sexta que literalmente coincide con el art. 36 del Anteproyecto de Estatuto Básico de los Empleados Públicos. Dicha Disposición establece, por un lado, la posibilidad de constituir adicionales órganos encargados de la negociación colectiva en el sector público, compuestos por representantes de las AA PP y de los empleados públicos¹³. Así, además de las Mesas de Negociación previstas en el art. 31 de la LPF, es decir, de las Mesas Generales y Mesas Sectoriales de Negociación, se prevé la posible constitución de una Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas –llamémosla «Mesa General Unitaria de negociación»– cuya representación por parte de la Administración Pública será unitaria pese a integrar en la misma a representantes de las

12. Sobre ello, véase, GARCÍA MURCIA, J.: «Libertad sindical y representatividad de los sindicatos en la Función Pública», AA VV. Seminario sobre Relaciones Colectivas en la Función Pública, IAAP, Sevilla, 1990, pgs. 180 y 188; también, ROQUETA BUJ, R.: *La negociación colectiva...*, ob. cit., pg. 231.

13. Téngase en cuenta que en la Administración Pública las partes integrantes de la negociación colectiva no llegan nunca a negociar las condiciones de trabajo o empleo del personal de la Administración Pública de manera autónoma o independiente, es decir, como meras o simples partes que intentan llegar a un compromiso mutuo generador de derechos y obligaciones como ocurre en el sector privado sino que, para llevar a cabo la negociación colectiva han de valerse de una institución predefinida por la ley como son las Mesas de Negociación. Ello no obstante, tiene excepciones como ha puesto de relieve RODRÍGUEZ RAMOS, M^a J.: *El Estatuto de los funcionarios públicos. Su convergencia con el Estatuto de los Trabajadores*, Edit. Comares, Granada, 1997, pg. 572. Además, las Mesas de Negociación pueden analizarse desde dos perspectivas: objetivamente como unidad de negociación definida por sus ámbitos personal, territorial y funcional o, subjetivamente, como comisión negociadora en paralelo al ámbito laboral. Sobre ello, DEL REY GUANTER, S.: *Comentarios a la Ley de Organos de representación. Determinación de las condiciones de trabajo y Participación del Personal al servicio de las Administraciones Públicas*, MAP, Madrid, 1988, pg. 181.

distintas Administraciones Territoriales, mientras que en representación de los empleados públicos estarán presentes las Organizaciones Sindicales legitimadas conforme a los arts. 6 y 7 de la LOLS.

Por otro lado, el apartado 2 de la Disposición Adicional Sexta introduce una variante de la denominada negociación colectiva conjunta al permitir que se constituyan otras Mesas Generales de Negociación en cada Administración Territorial (estatal, autonómica y local) con el objeto de negociar «todas aquellas materias y condiciones generales de trabajo comunes al personal funcionario, estatutario o laboral de cada Administración Pública», mesas a las que vamos a llamar Mesas Generales de Negociación Conjuntas.

III. LAS MESAS DE NEGOCIACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Antes de analizar las nuevas mesas de negociación de la Administración Pública conviene recordar brevemente la estructura actual de la negociación colectiva de los funcionarios públicos y subrayar brevemente las principales diferencias con las nuevas Mesas establecidas por la Ley 21/2006 (RCL 2006, 1252).

1. Estructura negocial en el sector público

El art. 30 LPF (RCL 1987, 1450) señala que para «la participación en la determinación de las condiciones de trabajo [...] se constituirán Mesas de Negociación». Tales Mesas se conciben desde una doble vertiente: subjetivamente, como comisión negociadora y objetivamente, como unidad negociadora en clara relación con la estructura de la negociación colectiva. Así la Mesa de Negociación «equivale al conjunto de relaciones de trabajo tomadas en consideración como ámbito potencial de sujeción a las condiciones de empleo que se han de establecer en el Acuerdo o Pacto que se negocie»¹⁴. Pero ha de quedar claro que el derecho a la negociación colectiva de los funcionarios públicos no se atribuye directamente a los sujetos que pueden participar en las Mesas negociadoras señaladas en el art. 30 LPF pues éstos carecen de legitimación propia para la negociación colectiva de condiciones de trabajo¹⁵.

La LPF prevé en su art. 31 un cuadro de Mesas a un doble nivel: en el primero, la constitución de una Mesa General para la Administración del Estado, otra para la Administración de cada Comunidad Autónoma y otra para cada Entidad Local; en el segundo nivel, aunque referido sólo a la Administración General del Estado, se fijan una serie de Mesas Sectoriales y se permite, además, por decisión de la Mesa General que se formen otras Mesas negociadoras «en atención al número y peculiaridades de sectores concretos de funcionarios públicos». Además, con el art. 33 LPF, tras la modificación efectuada por la Ley 7/1990 (RCL 1990, 1505), se fija un nivel negocial superior al permitir que los sindicatos, de acuerdo con el Gobierno u órganos de Gobierno de las restantes AA PP, encuadren temporal y materialmente el proceso de negociación desarrollado por la correspondiente Mesa General de Negociación. Y ahora, tras la Ley 21/2006, la LPF mantiene los niveles anteriores pero añade dos

más: uno al máximo nivel y de carácter unitario para las AA PP en general, y otro, también al máximo nivel y de carácter conjunto para cada Administración Pública Territorial¹⁶. Sobre ellas volveremos más adelante.

2. Principales diferencias entre las mesas negociadoras

Puede decirse que la primera diferencia la constituyen, precisamente, los distintos preceptos que regulan las Mesas Negociadoras de la Administración, circunstancia de la que puede extraerse la clara intención separadora del legislador. Así, el art. 31 LPF se encarga de regular la estructura negociadora de los funcionarios públicos en los diversos ámbitos territoriales que existen en nuestro país, mientras que las nuevas Mesas Negociadoras, con el ámbito que seguidamente analizaremos, se regulan por la Disposición Adicional Sexta introducida por la Ley 21/2006.

La observación anterior nos lleva a constatar una diferencia más: el art. 31 LPF establece exclusivamente las Mesas Negociadoras de los funcionarios públicos en las diferentes Administraciones Públicas, mientras que la nueva Disposición Adicional Sexta de la LPF dispone un ámbito subjetivo más amplio para las nuevas Mesas de negociación ya que éstas establecerán, en un caso, condiciones de trabajo o empleo para todos los «empleados públicos» en sentido unívoco¹⁷, es decir, con independencia del régimen jurídico que una a un concreto empleado con su empleador común y, en otro caso, condiciones de trabajo comunes a todo el personal de cualquier Administración Territorial.

Es importante subrayar también que tanto las Supermesas Generales establecidas por el art. 33 LPF como las Mesas Generales y Sectoriales que se constituyan en la Administración del Estado tienen el carácter de norma básica conforme a lo dispuesto en la Disposición Final de la LPF¹⁸, mientras que las Mesas negociadoras que

16. Es de lamentar, como ya manifestara DEL REY GUANTER, S.: «La nueva regulación de la negociación colectiva y de la solución de los conflictos en la función pública», RR LL núm. 11, 1991, pg. 14, respecto de las Supermesas Generales del art. 33 LPF que, al menos sistemáticamente, no se hayan ubicado tales mesas en el mismo art. 31 para su más fácil puesta en relación con los niveles de negociación y la legitimación del art. 30 LPF (RCL 1987, 1450).

17. El término «empleado público» tiene un amplio alcance y no es significativo desde el punto de vista del régimen jurídico al que está sometido dicho personal que puede ser administrativo o laboral. Este término, no obstante, se diferencia del aún más genérico «personal al servicio de la Administración Pública» en que aquél no engloba a los individuos que ostentan *imperium* o *auctoritas* pública. Al respecto puede verse, GARCÍA MURCIA, J.: «Marco legal y contenido de la negociación colectiva de los empleados públicos», Revista de Trabajo y de Seguridad Social, julio-septiembre, 1993, pg. 142. Esta denominación es consecuencia de una nueva realidad reflejada ya en algunas disposiciones legales y convencionales recientes sobre negociación colectiva en la función pública como son, por un lado, la Ley 7/1990 (RCL 1990, 1505) que modificó la LPF (RCL 1987, 1450) y, por otro lado, los grandes acuerdos colectivos reguladores de condiciones de trabajo en la función pública como el Acuerdo Administración-Sindicatos para la Modernización y Mejora de la Administración Pública de 16 de noviembre de 1991 (BOE 21 de enero de 1992), el Acuerdo Administración-Sindicatos sobre condiciones de trabajo en la Función Pública para el período 1995-1997, de 19 de septiembre de 1994 (BOE 20 de septiembre) o el Acuerdo Administración-Sindicatos para la Modernización y Mejora de la Administración Pública de 2002 para el período 2003-2004. Sobre todos estos aspectos, véase, MARÍN ALONSO, I.: *La negociación colectiva conjunta...*, ob. cit., pgs. 36 y ss. y 126 y ss.

18. Téngase en cuenta que el párrafo 1 del art. 31 LPF (RCL 1987, 1450) no se contempla expresamente en la Disposición Final de la misma como norma básica en el sentido previsto en el art. 149.1.18ª de la Constitución (RCL 1978, 2836). Al respecto, existe, no obstante, un claro posicionamiento jurisprudencial y doctrinal. Así, el Tribunal Constitucional entiende que las normas básicas han de delimitarse expresamente, además de señalar cuál es su concreto alcance, salvo que del carácter normativo unitario se desprenda naturalmente el carácter básico de sus propias determinaciones (STC 189/1989, de 16 de noviembre [RTC 1989, 189], entre otras); que el carácter de norma básica del art. 31.1 LPF se desprende de sus propias determinaciones se sostiene, entre otros, por PALOMAR

14. ROQUETA BUJ, R.: *La negociación colectiva...*, ob. cit., pg. 109; también, DEL REY GUANTER, S.: *Comentarios a la Ley de Organos de Representación...*, ob. cit., pgs. 180 y ss.

15. Véanse al respecto las SSTs de 14 de julio (RJ 1994, 6017) y 3 de noviembre de 1994 (RJ 1994, 10190) y de 20 de enero y 1 de febrero de 1994; también, STSJ de Canarias de 28 de enero de 1998, STSJ de Baleares de 19 de enero de 1999.

se constituyan a partir de la Disposición Adicional Sexta no tienen tal carácter, lo que en última instancia significa que la creación de tales Mesas no son obligatorias para todas las AA PP en el sentido previsto en el art. 149.1.18ª CE (RCL 1978, 2836).

Por último, se dejará aquí apuntado que las nuevas Mesas de negociación presentan un problema común de orden procedimental y es que en la ley no se establecen reglas sobre la periodicidad de las reuniones, la composición numérica de las mesas o adopción de acuerdos entre otras cuestiones, planteando la duda sobre la normativa aplicable al respecto, es decir, la existente pero escasa que se fijan para las Mesas Generales del art. 31 LPF, o la laboral por analogía teniendo en cuenta que algunas de ellas incluyen al personal laboral en su ámbito de aplicación.

3. Características generales de las Mesas de Negociación

Las características generales de estas Mesas continúan siendo la fijación heterónoma de las mismas a través del legislador, la rígida centralización de las unidades negociadoras, la verticalidad de las mismas y la interdependencia entre todas las unidades negociadoras¹⁹. La reforma producida por la Ley 21/2006 refuerza claramente las mencionadas característica, sobre todo, la primeramente mencionada, ya que es únicamente la Ley la que fija con detalle dos nuevas unidades negociadoras²⁰ al estilo de lo que ya hiciera la Ley 7/1990 cuando añadió a la LPF una suerte de «Supermesa General» con competencias extraordinariamente decisivas sobre la efectividad de las demás Mesas generales de las AA PP²¹.

Por otro lado, la falta de implantación legal en la reciente reforma de una negociación colectiva de nivel descentralizado (v. gr. nivel de centro de trabajo o establecimiento, grupos, cuerpos o categorías de funcionarios, Departamentos u Organismos Autónomos o por provincias para los funcionarios de las dependencias periféricas de la Administración del Estado) reafirma la opción de continuar con la intrínseca centralización y verticalidad que en materia de personal opera desde hace tiempo en la Función Pública²², y ello pese a la necesaria interconexión que, a mi juicio, debería tenerse en cuenta entre la LPF y la LOLS (RCL 1985, 1980) en esta materia²³. Ello,

OLMEDA, A.: «Comentarios a la Ley por la que se regula la negociación colectiva y la participación en la determinación de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos», *Actualidad Administrativa* núm. 23, 1991, pg. 305; DEL REY GUANTER, S.: *Comentarios...*, ob. cit., pg. 187; GÓMEZ CABALLERO, P.: Los derechos colectivos de los funcionarios, CES, Madrid, 1994, pg. 298; ROQUETA BUJ, R.: *La negociación colectiva...*, ob. cit., pg. 111.

19. Al respecto, ROQUETA BUJ, R.: *La negociación colectiva...*, ob. cit., pgs. 113-123.
20. Téngase en cuenta que en lo que respecta a la fijación de unidades negociadoras la LPF unas veces las fija detalladamente caso por caso y, otras, en cambio, señalando de modo genérico y abstracto los principios que determinan la consideración como apropiada de una determinada unidad negociadora. Al respecto, ESCUDERO RODRÍGUEZ, R.: «Comentarios a la Ley de Organos de Representación, Determinación de las condiciones de trabajo y Participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas», RR LL núm. 15, 1987.
21. Así, el art. 33 LPF (RCL 1987, 1450) en la redacción proporcionada por la Ley 7/1990 (RCL 1990, 1505) señala que «el proceso de negociación se abrirá, con carácter general, en la fecha que de común acuerdo fijen el Gobierno [...] y los sindicatos más representativos a nivel Estatal y de Comunidad Autónoma [...] y comprenderá, de entre las materias relacionadas en el artículo anterior, las que ambas partes estimen oportuno».
22. Al igual que ocurrió con el Capítulo II de la LPF en lo referente a las «macrounidades electorales», incluso tras la modificación realizada por la Ley 18/1994 (RCL 1994, 1887) y su normativa de desarrollo.
23. Es cierto que la LPF (RCL 1987, 1450) no hace referencia a la negociación colectiva de empresa o centro de trabajo en las AA PP, pero también lo es que la LOLS (RCL 1985, 1980), en su artículo 8.2 b), de aplicación a la Función Pública, está reconociendo a las Secciones Sindicales de los Sindicatos

no obstante, va a restar eficacia en determinados supuestos a la recién regulada negociación colectiva conjunta de condiciones de trabajo para todo el personal de la Administración Pública ya que la imposibilidad de que las partes determinen libremente su ámbito de actuación impedirá un mayor grado de flexibilidad tanto funcional como geográfico en detrimento del mayor contacto entre los empleados y el centro en el que se toman las decisiones que afectan, directa o indirectamente, a sus condiciones de trabajo²⁴.

Por último, la Ley 21/2006, insiste en la interdependencia de las unidades de negociación en tanto fomenta que la autonomía negociadora de cada una de ellas se encuentre condicionada por la distribución de competencias entre las distintas AA PP diseñada por la Constitución y las Leyes. Así, la Mesa General de Negociación establecida en la LPF por el primer apartado de la Disposición adicional Sexta advierte que estas Mesas sólo podrán negociar, de entre las materias permitidas en el art. 32 LPF, aquellas «que resulten susceptibles de regulación estatal con carácter de norma básica, sin perjuicio de los acuerdos a que puedan llegar las Comunidades Autónomas en su correspondiente ámbito territorial en virtud de sus competencias exclusivas y compartidas en materia de Función Pública». Por su parte, el apartado 2 de la Disposición Adicional Sexta señala que la en las nuevas Mesas de Negociación Colectiva Conjunta se tratarán todas aquellas materias y condiciones generales de trabajo comunes a todo el personal de cada Administración Territorial, es decir, en el ámbito de sus competencias respectivas.

4. El cuadro actual de Mesas de Negociación en la Administración Pública

a) *La «Supermesa General» del art. 33 LPF.* Ya se ha dicho que con esta «Supermesa General» se daba pie en 1990 a un nuevo nivel negociador, superior al previsto para las Mesas Generales y Sectoriales del art. 31 LPF por cada persona jurídico-pública de carácter territorial y con poderes normativos de articulación temporal y sustancial de los procesos negociados, en línea con lo previsto para el personal laboral con los denominados Acuerdos Marco o «Superconvenios» contemplados en el art. 83.2 TRET (RCL 1995, 997).

En concreto, el art. 33 LPF señala que «el proceso de negociación se abrirá, con carácter anual, en la fecha que de común acuerdo fijen el Gobierno u órganos de Gobierno de las restantes Administraciones Públicas y los sindicatos más representativos a nivel estatal y de Comunidad Autónoma, según lo dispuesto en los artículos 6 y 7 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, y comprenderá, de entre las materias relacionadas en el artículo anterior, las que ambas partes estimen oportuno».

En cuanto al ámbito territorial, funcional y personal de esta Mesa puede decirse que coincide con los de la Mesa General que se verá a continuación ya que esta Mesa se constituye territorialmente en la Administración General del Estado, ya sea central

los más representativos y de los que tengan representación en los órganos unitarios de las AA PP, al derecho a la negociación colectiva «en los términos establecidos en su legislación específica», por lo que esta ley garantizaría la negociación colectiva descentralizada en el ámbito público.

24. Piénsese, por ejemplo, en un determinado centro del cualquier Patronato Municipal de Deportes o en las Bibliotecas municipales con organización específica y autónoma pertenecientes a Diputaciones o Ayuntamientos de grandes ciudades. Sobre ello véase MARÍN ALONSO, I.: *La negociación colectiva conjunta...*, ob. cit., pgs. 340 y ss.

o periférica; funcionalmente, representa a la Administración Civil del Estado y sus Organismos Autónomos, a la Administración Militar y sus Organismos Autónomos, a la Administración de la Seguridad Social y la de Justicia y a los órganos constitucionales salvo al Parlamento; y personalmente, por último, comprende a los funcionarios de carrera, funcionarios interinos, personal estatutario y los contratados administrativos, siendo relevante que no comprenda la determinación de las condiciones de trabajo del personal laboral de las Administraciones Públicas mencionadas. Esto último implica que no van a desempeñar ningún papel previo en la negociación de las condiciones de trabajo atribuidas a las nuevas mesas negociadoras de la Disposición Adicional Sexta de la LPF ya que éstas tienen un ámbito de aplicación personal más amplio que la de la Supermesa General.

Se mantiene invariable en el texto de la reforma la criticada opción de otorgar la fijación de las importantes cuestiones mencionadas a las federaciones de las organizaciones sindicales más representativas a nivel estatal y de comunidad autónoma, limitando así el derecho de los sindicatos que, estando legitimados para formar parte de la mesa general por ser suficientemente representativos en la función pública estatal, no ostentan la condición de más representativo por irradiación. Esta circunstancia, que ha sido corregida en ocasiones mediante la autonomía colectiva²⁵, dejará no obstante de plantear problemas en tanto esta Supermesa General desaparece en el Anteproyecto de Estatuto Básico de los empleados públicos, debido sobre todo a que, gracias a la intervención de la autonomía colectiva, no se producen diferencias reales entre estas mesas y las Mesas Generales de Negociación contempladas en el art. 31.1 LPF, evitando así un desdoblamiento innecesario.

b) *Las Mesas Generales de Negociación*. El art. 31.1 LPF señala que «se constituirá una Mesa General de negociación en el ámbito de la Administración del Estado, así como en cada una de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, que será competente para la determinación de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos del ámbito correspondiente». Existe, por tanto, una Mesa General de negociación de ámbito estatal, una Mesa General en cada Comunidad Autónoma y también en cada Entidad Local, siendo competentes para determinar las condiciones de trabajo de los funcionarios de sus respectivos ámbitos, sin que pueda aplicarse a ninguna de ellas las condiciones de empleo concertadas en otro ámbito de negociación²⁶. De esta distribución legal se extrae una apreciación importante: que las mesas abarcan unidades negociadoras muy amplias, mucho más incluso que el ámbito de actuación que se atribuye a las Juntas de Personal²⁷.

Uno de los aspectos más relevantes de la Mesa General de negociación de ámbito estatal es la que, pese a lo anteriormente dicho, extiende la base representada por dicha mesa a los funcionarios públicos de todas las Administraciones Públicas ya que,

25. No obstante, pese al carácter de *ius cogens* de esta norma, la autonomía colectiva de máximo nivel ha venido corrigiendo esta circunstancia dando pie a que puedan participar en esta Supermesa las organizaciones sindicales a que se refiere el art. 7.2 de la LOLS (RCL 1985, 1980). Al respecto véase el apartado 3 del Capítulo XIV del Título IV del Acuerdo de Modernización y Mejora de la Administración Pública de 1991 que provoca que la diferencia entre esta mesa y la mesa general se diluyan.

26. STS de 2 de noviembre de 1994 (RJ 1994, 8764).

27. Esta observación la ponía de relieve OJEDA AVILÉS, A.: pgs. 563 y ss. haciendo hincapié en que la negociación colectiva en el sector público no contempla la división por provincias pese a que ésta podría ser importantísima para delimitar las unidades representativas.

como se sabe, el Estado es también competente para fijar las bases del Estatuto de los funcionarios públicos autonómicos y locales conforme al art. 149.1.18ª CE y, además, tiene competencia no sólo para dictar principios o directrices dirigidas al legislador autonómico, sino también la facultad de dictar normas de aplicación directa a los funcionarios públicos. Es más, la composición de la Mesa no sufre variación alguna por el hecho de diferenciar, por un lado, la fijación de condiciones de trabajo de los funcionarios de la Administración del Estado y, por otro lado, participar en la fijación y regulación de las bases del Estatuto de los funcionarios del conjunto de las AA PP²⁸.

Respecto a la composición del banco social, el art. 31.2 en su primer párrafo señala que en la mesa general de negociación «estarán presentes las Organizaciones Sindicales más representativas a nivel estatal y de Comunidad Autónoma, así como las que hayan obtenido el 10 por 100 o más de los representantes en las elecciones para Delegados y Juntas de Personal». Los artículos 6 y 7 de la LOLS son los encargados de delimitar los sindicatos que tienen tal consideración²⁹ y de reafirmar el derecho a participar en la determinación de condiciones de trabajo de los funcionarios cuando reúnan los requisitos establecidos en ellos³⁰. Es más, la exclusión en la negociación de un sindicato que tenga derecho a formar parte de la Mesa constituye vulneración del derecho de libertad sindical y vicia de nulidad no sólo el Acuerdo alcanzado sino, también, la norma reglamentaria que lo ratifica³¹. Existe, no obstante, una laguna en la LPF respecto a la proporción en que deben estar presentes los sindicatos en la Mesa de negociación³², siendo ésta una materia polémica que intenta recientemente solucionarse en el Anteproyecto de Ley de Estatuto Básico del empleado público, en un claro acercamiento a la regulación existente en la materia por el Estatuto de los Trabajadores³³.

28. Una crítica a ello puede verse en ROQUETA BUJ, R.: La negociación colectiva..., ob. cit., pgs. 222 y ss.

29. La única variación de importancia entre la LOLS y la LPF consiste en que ésta reconoce al sindicato más representativo a nivel autonómico, legitimación para negociar en la Mesa General de la Administración del Estado, mientras que la LOLS (RCL 1985, 1980) en su art. 7.1 limita la capacidad representativa de este sindicato, salvo por lo que se refiere a la participación institucional, al ámbito de la Comunidad Autónoma correspondiente. Sostiene un sector doctrinal que en esta circunstancia el legislador se ha dejado influir por el hecho de que en el sector laboral los sindicatos de Comunidad Autónoma pueden participar en la negociación de convenios colectivos de ámbito estatal así como por el hecho de que estos sindicatos ya tenían garantizado el derecho de consulta e información activa en la elaboración de los Proyectos de Ley y disposiciones reglamentarias estatales que traten de la función pública, evitando así las disfuncionalidad que resultaría de su presencia en la mesa a los únicos efectos de emitir su opinión sobre las materias objeto de consulta pero sin capacidad negociadora para otras materias. Al respecto, véase, GARCÍA MURCIA, J.: «Libertad...», ob. cit., pg. 188; y ROQUETA BUJ, R.: *La negociación colectiva...*, ob. cit., pg. 219.

30. Véase la STSJ de Andalucía de 9 de junio de 1999 (AS 1999, 1466).

31. STC 80/2000, de 27 de marzo (RTC 2000, 80); SSTs de 18 de octubre de 1995 (RJ 1995, 7566), de 9 de febrero de 1998 (RJ 1998, 2110) y de 19 de septiembre de 2000 (RJ 2000, 8338).

32. La LPF no establece el número de puestos de la mesa negociadora así como tampoco fija el número máximo de las mismas, siendo una cuestión que se solventa por consenso entre las partes, generando ello tensiones en una mesa donde pueden estar presentes un cierto número de organizaciones sindicales como puso de manifiesto OJEDA AVILÉS, A.: «Los derechos de representación y negociación de los funcionarios públicos según la Ley 7/1990, de 12 de mayo», RR.LL. núm. 8, 1988, pg. 24.

33. Señala el art. 35 del Anteproyecto de Estatuto Básico del empleado público lo siguiente: «1. Las Mesas a que se refiere el artículo anterior quedarán válidamente constituidas cuando, además de la representación de la Administración correspondiente, y sin perjuicio del derecho de todas las Organizaciones Sindicales legitimadas a participar en ellas en proporción a su representatividad, tales organizaciones sindicales representen, como mínimo, la mayoría absoluta de los miembros de los órganos unitarios de representación en el ámbito de que se trate. 2. Las variaciones en la representatividad sindical, a efectos de modificación en la composición de las Mesas de negociación, serán acredi-

Por otro lado, la representación pública en la Administración del Estado la ostenta el Ministro para las Administraciones Públicas como parte contratante, o bien los representantes del mismo con facultades para negociar y firmar los Acuerdos y Pactos en la mesa negociadora en nombre de aquél³⁴. En las restantes Administraciones Territoriales las partes contratantes lo serán los órganos de gobierno correspondientes o en quien éstos deleguen conforme a la normativa aplicable³⁵.

c) *Las Mesas Sectoriales de Negociación*. Las Mesas Sectoriales se constituyen de manera obligatoria en determinados sectores de la Administración del Estado ya que señala el art. 31.1 de la LPF que «constituida la Mesa General, en la Administración del Estado se constituirán Mesas sectoriales de negociación para la negociación colectiva y determinación de las condiciones de trabajo en los sectores específicos que a continuación se relacionan»³⁶. Añade, además, el párrafo tercero del mismo precepto que «por decisión de la mesa general podrán constituirse otras Mesas sectoriales en atención al número y peculiaridades de sectores concretos de funcionarios públicos». La diferencia principal entre las Mesas Sectoriales establecidas en el primer párrafo y las Mesas Sectoriales establecidas en el párrafo tercero consiste en que aquéllas vienen determinadas *a priori* por el legislador, sin que las partes puedan intervenir en su contenido o límites, mientras que las Mesas Sectoriales del último párrafo son consecuencia de la autonomía colectiva de dichas partes y, por tanto, de constitución voluntaria en atención a determinados criterios establecidos legalmente, es decir, en función del número de funcionarios afectados y de sus peculiaridades. Esto último permitiría sostener la opinión de que el legislador tolera una cierta descentralización de tipo funcional (no geográfica) en la negociación colectiva desarrollada en el sector público, pero ello, en realidad, no varía significativamente el sistema establecido por

tadas por las Organizaciones Sindicales interesadas, mediante el correspondiente certificado de la Oficina Pública de Registro competente, cada dos años a partir de la fecha inicial de constitución de las citadas Mesas. 3. La designación de los componentes de las Mesas corresponderá a las partes negociadoras que podrán contar con la asistencia en las deliberaciones de asesores, que intervendrán con voz, pero sin voto. 4. En las normas de desarrollo del presente Estatuto se establecerá la composición numérica de las Mesas correspondientes a sus ámbitos, sin que ninguna de las partes pueda superar el número de quince miembros». Esta redacción va en la línea propuesta por la mayoría de la doctrina laboralista especializada en materia de negociación colectiva en el sector público, la cual venía sosteniendo que el criterio proporcional, ajustado a la representatividad acreditada por las organizaciones sindicales que tienen legitimación negociadora, para la distribución de los puestos en la mesa negociadora era una solución más correcta que utilizar el criterio mayoritario. En detalle, véase, ROQUETA BUJ, R.: *La negociación colectiva...*, ob. cit., pgs. 238 y ss.

34. También ha de tenerse en cuenta el papel que desempeña el Gobierno en la negociación ya que su intervención se produce con anterioridad y posterioridad al proceso negociador (con carácter previo, fija con los sindicatos la fecha de inicio del proceso de negociación y las materias a negociar, además de dar las instrucciones a los representantes de la Administración del Estado en la negociación y, con posterioridad, ha de dar validez y eficacia al acuerdo alcanzado en sede negociadora). Asimismo, el Ministro de Economía y Hacienda interviene en todo lo relacionado con gastos de personal así como otros órganos de asesoramiento y consulta como el Consejo Superior de la Función Pública, la Comisión Superior de Personal y la Comisión de Coordinación de la Función Pública. Sobre estas cuestiones, véase, DEL REY GUANTER, S.: *Estado, Sindicatos y Relaciones Colectivas en la Función Pública*, INAP, Madrid, 1986, pg. 165.

35. Véase el art. 3.2 b) de la Ley 30/1984 (RCL 1984, 2000, 2317, 2427), de Medidas de Reforma de la Función Pública y el art. 88.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246), de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

36. Es obligatoria la constitución de Mesas Sectoriales: «para el personal docente en los centros públicos no universitarios; para el personal de los servicios de Correos, Telégrafos y Caja Postal de Ahorros; para el personal al servicio de las Instituciones Sanitarias Públicas; para el personal al servicio de la Administración de Justicia; para el personal funcionario de las Universidades; para el personal de la Administración Central e Institucional y de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social».

la ley en tanto las materias a negociar por estas Mesas Sectoriales se encuentran encorsetadas por las Mesas Generales de negociación como expresamente se deduce del último inciso del art. 31 LPF al establecer que «la competencia de las Mesas Sectoriales se extiende únicamente a los temas que no son objeto de decisión por la Mesa General», por lo que no pueden cambiar o alterar lo acordado en estas últimas.

Desde el punto de vista de los sujetos que participan en las Mesas Sectoriales de negociación, la Ley 21/2006 ha modificado lo dispuesto en el párrafo segundo del art. 31.2 LPF con el objetivo de minimizar las dificultades constatadas en la traslación automática de la capacidad negociadora de los sindicatos de unas Mesas a otras. Es decir, hasta ahora los sindicatos funcionariales adscritos a las Confederaciones más representativas a nivel estatal o autonómico ostentaban, automáticamente, la consideración de más representativa en su respectivo ámbito y podían compartir la Mesa con los que tenían capacidad propia y negociar condiciones de trabajo de los funcionarios de ese sector aunque no hubiesen obtenido un solo voto en el mismo. Estos sindicatos no tenían necesidad de demostrar que en ese ámbito en concreto contaban con una audiencia mínima, erigiéndose en el órgano negociador como «convidados de piedra». Con la nueva redacción del art. 31.2 LPF, se pretende que las organizaciones sindicales deban acreditar su representación en el ámbito territorial y funcional concreto en el que van a actuar sin que opere de forma automática la irradiación de representatividad. Ahora, por tanto, «en las Mesas Sectoriales, además de las Organizaciones Sindicales más representativas a nivel estatal y las de Comunidad Autónoma, estarán presentes los sindicatos que hayan obtenido en el correspondiente sector el 10 por 100 o más de los representantes en las elecciones para Delegados y Juntas de Personal»³⁷.

d) *La Mesa General Unitaria*. Parece oportuno pensar que la creación legal de esta nueva Mesa General de Negociación de la Administración Pública responde a un intento de homogeneizar las condiciones de trabajo del personal que presta sus servicios en el sector público a través de un sistema negociador que implique a la vez a todas las Administraciones Territoriales. En este sentido, la Mesa General Unitaria es un foro de encuentro entre la Administración del Estado, la Administración de las distintas Comunidades Autónomas y la Administración Local, por un lado, y las organizaciones sindicales, por otro, para negociar temas comunes de las tres Administraciones y que afectan a todos los empleados públicos vinculados con la Administración mediante régimen jurídico público y privado (como así lo demuestra que en la composición de los sindicatos en la mesa se tenga en cuenta los resultados obtenidos no sólo en la representación unitaria de los funcionarios públicos sino, también, en el comité de empresa). El objetivo último de este encuentro es, tal como señala el preámbulo de la Ley 21/2006, dar respuesta «a la transformación habida en la estructura del Estado con la consolidación del Estado de las Autonomías» y obtener una

37. Redacción literal del nuevo párrafo segundo del art. 31.2 LPF (RCL 1987, 1450). La redacción anterior establecía lo siguiente: «En las Mesas sectoriales, además de las Organizaciones señaladas en el párrafo anterior, que estarán en todo caso, estarán también presentes los sindicatos que haya obtenido en el correspondiente sector el 10 por 100 o más de los representantes en las elecciones para Delegados y Juntas de personal». Las organizaciones sindicales del párrafo anterior son las que participan en la Mesa General en la Administración del Estado, es decir, «las Organizaciones Sindicales más representativas a nivel estatal y de Comunidad Autónoma, así como los sindicatos que hayan obtenido el 10 por 100 o más de los representantes en las elecciones para Delegados y Juntas de Personal» (art. 31.1 LPF).

Administración moderna que dé respuesta a las necesidades de eficacia en la Administración en general. Esta necesidad es la que sustenta, sin duda, la creación de esta Mesa negociadora que pone sobre el tapete competencias exclusivas de la Administración del Estado para debatirlas, dentro de unos límites, con las Administraciones autonómicas y locales.

El establecimiento legal de esta nueva Mesa recuerda, en parte, el papel que venían desempeñando los Acuerdos de Modernización y Mejora entre la Administración y los Sindicatos en los últimos años en los ámbitos estatal³⁸ y autonómico³⁹, con la diferencia de que se les establece un marco legal estable en el que desenvolverse conjuntamente y que sirve, a su vez, para fijar límites subjetivos, materiales y funcionales.

En tal sentido, desde el punto de vista subjetivo, se señala que esta Mesa General de Negociación estará compuesta, en representación de las AA PP, por representantes de la Administración del Estado, representantes de las Administraciones Autonómicas y representantes de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)⁴⁰. Esta última asume así oficialmente el papel que ya venía desempeñando en los Acuerdos Administración-Sindicatos celebrados en la cumbre entre la Administración del Estado y los Sindicatos pues, a través de los Protocolos de Adhesión a los mismos, las Entidades Locales arbitraron fórmulas de aplicación de tales Acuerdos a sus respectivos ámbitos⁴¹.

La concreta representación de la Administración del Estado en esta Mesa General Unitaria recaerá, al igual que sucede en la Mesa General del Estado establecida en el art. 31 LPF, en el Ministro de Administraciones Públicas; la de la Administración Autonómica, en el órgano de gobierno correspondiente, y la de la Administración Local en los sujetos designados a través de la estructura interna de la FEMP⁴². Pero, en cualquier caso, la representación conjunta de las AA PP será unitaria, presidiendo

38. Me refiero al Acuerdo Administración-Sindicatos de 16 de noviembre de 1991 (BOE 21-1-1992), el Acuerdo Administración-Sindicatos para el período 1995-1997 sobre condiciones de trabajo en la Función Pública (BOE 20-9-1994) o el Acuerdo Administración-Sindicatos para la Modernización y Mejora de la Administración Pública para el período 2002-2004. Estos Acuerdos, además, como señalara expresamente el AMM de 1991, expresaban el deseo de las partes signatarias de que «el presente Acuerdo inspire los que puedan concertarse en otros ámbitos de negociación de la Administración del Estado en particular y de las Administraciones Públicas en general».

39. Entre otros, véase el Acuerdo para la mejora del funcionamiento de la Administración y de las condiciones de trabajo de los funcionarios de la Generalidad de Cataluña (DOGC 20-7-1992); el Acuerdo sobre la articulación del proceso de negociación colectiva entre la Administración Regional de Murcia y las Organizaciones Sindicales (BORM 15-5-1992); el Acuerdo entre la Generalidad Valenciana y las organizaciones sindicales para Modernizar la Administración y mejorar las condiciones de trabajo (DOGV 22-9-1992) o el Acuerdo Administración-Sindicatos para Modernizar la Administración Pública de la Junta de Andalucía y Mejorar las condiciones de trabajo (BOJA 9-12-1992).

40. La Federación Española de Municipios y Provincias es una Asociación de Entidades Locales que agrupa Ayuntamientos, Diputaciones, Consejos y Cabildos Insulares (más de 6.900 municipios). Se constituyó mediante la Disposición Adicional 5ª de la Ley 7/1985, de 2 de abril (RCL 1985, 799, 1372), Reguladora de las Bases de Régimen Local y fue declarada como Asociación de Utilidad Pública mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de junio de 1985. Entre sus objetivos se encuentra la representación y defensa de los intereses generales de las Entidades Locales ante otras Administraciones Públicas.

41. Véase, por ejemplo, el Protocolo de Adhesión al Acuerdo Administración-Sindicatos para el período 1996-1997, sobre condiciones de trabajo en la Administración Pública, tras la Resolución de 19 de octubre de 1994 de la Dirección General de Trabajo y su publicación en el BOE de 10 de noviembre del mismo año.

42. La FEMP cuenta con una Asamblea General, un Consejo Federal, una Comisión Ejecutiva, un Consejo Territorial y un Presidente.

dicha Mesa la Administración General del Estado. Significa ello que la postura de la Administración Pública en esta Mesa General es única, no pudiendo llegarse a acuerdos con la contraparte por sólo alguna de las Administraciones representadas en dicha Mesa.

Por su parte, la determinación de las Organizaciones Sindicales legitimadas para formar parte de esta mesa de negociación se extrae de los arts. 6 y 7 de la LOLS, distribuyéndose los puestos en la misma en función de los resultados obtenidos en las elecciones a los órganos de representación del personal, Delegados de Personal, Juntas de Personal y Comités de Empresa en el conjunto de las Administraciones Públicas. Es decir, las Organizaciones Sindicales legitimadas son las mismas y con idénticas particularidades que las que participan en la determinación de condiciones de trabajo en la Mesa General de negociación establecida en el art. 31 LPF, siendo clarificador, no obstante, que en esta Mesa General Unitaria, a diferencia de la anterior, se cubre una polémica laguna legal y sí se fija el criterio para distribuir los puestos de la Mesa entre los sindicatos legitimados.

En tal sentido, es nuevamente relevante la expresa opción del legislador por la comunicación de representatividad entre el colectivo funcional y laboral de la Administración en esta nueva mesa de negociación ya que, conforme a los artículos 6 y 7 de la LOLS, los sindicatos que consigan estar presentes en la Mesa negociadora podrán extraer su representatividad no sólo de las elecciones a órganos de representación unitaria de los funcionarios públicos (Delegados y Juntas de Personal), sino también de las elecciones a órganos de representación unitaria del personal laboral de la Administración Pública⁴³, es decir, Delegados de Personal y miembros del Comité de Empresa en el conjunto de la Administración Pública⁴⁴. Esta interconexión

43. Téngase en cuenta que si bien el personal laboral está excluido del ámbito de aplicación de la LPF (RCL 1987, 1450) [art. 2.1.d)] sí les es de aplicación los arts. 39, 40 y las Disposiciones Adicionales 5ª y ahora también la 6ª de la normativa mencionada, es decir, la regulación de la participación en el Consejo Superior de la Función Pública y en otros órganos colegiados, por un lado, y, por otro, la adecuación en las elecciones a representantes del personal laboral al servicio de la Administración Pública de lo que puede considerarse un «centro de trabajo». A este respecto, se «constituirá un único centro de trabajo la totalidad de establecimientos dependientes del departamento u organismo de que se trate, que radiquen en una misma provincia, siempre que los trabajadores afectados se encuentren incluidos en el ámbito de aplicación de un mismo convenio colectivo». Esta previsión evidencia, sin duda, por el amplio ámbito tomado en consideración, la dificultad de obtener Delegados de Personal laboral en la Administración estatal y autonómica e, incluso, en las grandes Corporaciones Locales pero no en las de pequeño tamaño y personal (parecida problemática presenta la elección de Delegados de Personal funcionario que sólo puede darse en las Entidades Locales con escaso personal: art. 5 LPF).

44. Recuérdese que los arts. 6.3 c) y 7.1 LOLS (RCL 1985, 1980) conceden legitimación a los sindicatos más representativos a nivel estatal y de Comunidad Autónoma para participar como interlocutores en la determinación de las condiciones de trabajo en las Administraciones Públicas; el art. 7.2 LOLS, por su parte, extiende dicha legitimación a los sindicatos que acrediten un 10 por 100 o más de representantes en un ámbito territorial y funcional determinado (en este caso, de la Función Pública) referido, bien a la Administración Pública en su conjunto o a un subsector de la misma. Los primeros cuentan así con legitimación directa y automática para estar presente en las Mesas establecidas en la LPF puesto que la mayor representatividad a escala general se considera título suficiente para participar en la negociación colectiva que se desarrolle en la Función Pública. Se produce así la irradiación de representatividad desde estos sindicatos hacia otros entes sindicales que, estando vinculados orgánicamente con ellos, actúan en el campo específico de la función pública y que serán, precisamente, los que asuman las tareas de negociación. Los segundos sindicatos, por su parte, han de acreditar expresamente su representatividad dentro del ámbito al que se refiera la negociación. Ahora bien, como vimos supra, el art. 31 LPF matiza las reglas sobre legitimación para negociar ya que en la Mesa General de la Administración del Estado podrán participar no sólo los Sindicatos más representativos a nivel estatal sino, también, los más representativos a nivel autonómico así como los sindicatos que obtengan al menos el 10 por 100 o más de los representantes en las elecciones a Delegados y Juntas

de representatividad, aunque no novedosa, consolida una vez más el criterio de unidad de trato entre los ámbitos privado y público que ha guiado al legislador español desde el reconocimiento constitucional del derecho a la libertad sindical que los empleados públicos ostentan, sin olvidar, claro está, que dicha comunicación de representatividad continúa beneficiando a los sindicatos que actúan en la generalidad de los sectores y no sólo en el de la Función Pública⁴⁵.

Por otro lado, desde el punto de vista material es importante señalar que, conforme a la Disposición Adicional 6ª LPF, la Mesa General Unitaria sólo puede regular las materias relacionadas en el art. 32 LPF que sean susceptibles de regulación estatal con carácter de norma básica y, además, según el preámbulo de la Ley 5/2006, materias de carácter general que afecten globalmente a todo el personal de las AA PP. Al respecto es importante recordar, por un lado, que la normativa básica estatal es de aplicación a todos los empleados públicos de cualquier Administración Pública⁴⁶ —estatal, autonómica o local— y, por otro lado, que las materias de carácter general que afectan a todo el personal son materias no consideradas básicas sobre las que todas las Administraciones Territoriales tienen competencia reguladora respecto de sus propios empleados. Ahora bien, todo el art. 32 LPF es, conforme a la Disposición Final de la LPF, normativa básica estatal, si bien tales materias serán objeto de negociación, como subraya el propio art. 32, «en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración Pública», debiendo así efectuarse un recorrido por la legalidad reguladora de la Función Pública para saber qué aspectos son competencia del Estado, cuáles de las CC AA y cuáles otros de las Administraciones Locales⁴⁷. La diferencia con las Mesas de negociación establecidas en el art. 31 LPF es que ya no es necesario constituir diversas Mesas en función de la competencia

de Personal; en las mesas sectoriales, sin embargo, tras la Ley 21/2006 (RCL 2006, 1252), estarán presentes, además de los sindicatos más representativos a nivel estatal y autonómico, los sindicatos que hayan obtenido en el correspondiente sector el 10 por 100 o más de los representantes en las elecciones a Delegados y Juntas de Personal, obligando así a acreditar su representatividad a los sindicatos que se encuentran vinculados orgánicamente con los sindicatos más representativos o con un sindicato que haya obtenido el 10 por 100 o más de representantes en el conjunto de la Administración Pública.

45. Téngase en cuenta que con esta medida se ha favorecido la entrada de los sindicatos generales en el sector público pese a las diferencias en las reglas electorales de uno y otro tipo de personal en la Administración Pública y, sobre todo, pese a las divergencias en la regulación de la representación unitaria en el sector laboral y funcionarial que ha venido provocando distorsiones en la apreciación conjunta de ambas ya que la audiencia que ha de acreditarse en uno y otro sector para la atribución de puestos en los órganos de representación unitaria no coincide en todos los casos en tanto, por un lado, el número de puestos de los órganos colegiados de representación unitaria funcionarial es inferior en la función pública y, por otro lado, a que en el sector público no pueden elegirse representantes en unidades administrativas con menos de diez empleados mientras que para el sector laboral de la Administración sí se puede. Sobre estas cuestiones véase GARCÍA MURCIA, J.: «Libertad sindical y representatividad de los sindicatos en la Función Pública», AA VV *Seminario sobre Relaciones Colectivas en la Función Pública*, IAAP, Sevilla, 1990, pgs. 190 y ss.
46. Esta limitación objetiva es clara consecuencia del reparto constitucional y legal de las competencias en materia de Función Pública entre el Estado y las Comunidades Autónomas pues, como se sabe, la determinación de las bases sobre el régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios corresponde en exclusiva al Estado (art. 149.18ª CE [RCL 1978, 2836]), quedando en manos de las Administraciones Autonómicas el desarrollo de la normativa estatal y facultades de ejecución y autoorganización.
47. Téngase en cuenta que, como señala la doctrina especializada en esta materia, «para delimitar el espacio negociador las partes no deben acudir a la LPF, sino a las especificaciones constitucionales y estatutarias y a las diferentes leyes de la función pública para que, a partir de su examen, se pueda inducir el ámbito de la potestad reglamentaria en materia funcionarial y, con ello, el de la negociación colectiva propiamente dicha»: ROQUETA BUJ, R.: *La negociación colectiva...*, ob. cit., pg. 266.

normativa de cada Administración Territorial pues la nueva Mesa General Unitaria reúne en un solo foro a todos los sujetos con competencias en materia de Función Pública⁴⁸.

Se insiste, por tanto, en que la finalidad inmediata de la Mesa General Unitaria no es otra que obtener un lugar de encuentro entre todas las AA PP para debatir sobre cuestiones comunes a las mismas —y que son competencia del Estado— respecto de todo el personal que les presta servicios profesionales y, mediata o secundariamente, intentar alcanzar un nivel mayor de homogeneidad en lo referente a las condiciones de trabajo que son negociables conforme al art. 32 LPF⁴⁹ y en cualquier ámbito territorial, aunque todo ello sin perjuicio de «los acuerdos a que puedan llegar las Comunidades Autónomas en su correspondiente ámbito territorial en virtud de sus competencias exclusivas y compartidas en materia de Función Pública» como aclara la Disposición Adicional 6ª LPF.

Por último, desde un punto de vista funcional, la anterior circunstancia justifica que sea la Administración del Estado la que presida y dirija el debate efectuado en la Mesa General Unitaria, impidiendo así que pueda producirse acuerdo sobre las materias debatidas entre las demás Administraciones Públicas sin la conformidad de la Administración del Estado. La conformación de la voluntad única de la Administración frente a la contraparte negociadora dependerá pues del acuerdo previo entre las Administraciones Territoriales en orden a las materias negociables. Puede decirse, en definitiva, que se está operando una doble sustracción de materias negociables al poder unilateral del Estado para su regulación: por un lado, discutiendo con otras Administraciones Territoriales competencias que le corresponden en exclusiva y, por otro lado, configurando un poder bilateral o compartido con las Organizaciones Sindicales que impedirá a la Administración del Estado o a la Autonómica desconocer o alterar con posterioridad lo acordado en el ejercicio de su potestad reglamentaria.

e) *La Mesa General Conjunta de Negociación.* Dispone el apartado segundo de la nueva Disposición Adicional Sexta de la LPF que «asimismo, para la negociación de todas aquellas materias y condiciones generales de trabajo comunes al personal funcionario, estatutario y laboral de cada Administración Pública se constituirá en la Administración General del Estado, y en cada una de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, una Mesa General de Negociación [...]». Esta Mesa General, a la que denominamos Conjunta, se podrá constituir en cada una de las Administraciones Territoriales del país y regulará condiciones de trabajo comunes al personal laboral, funcionario o estatutario de cada una de ellas. Ha de señalarse que la falta de previsión legal sobre el carácter básico de este precepto permitiría afirmar, no obstante, que su constitución no es obligatoria para ninguna Administración Pública. A mi juicio, no obstante, dicha ausencia podría deberse más a un olvido del legislador que a una clara intención de dejar a la voluntad de la Administración su posible constitu-

48. Debe respetarse, no obstante, que la negociación esté permitida por las reglas de concurrencia, complementariedad o suplementariedad establecidas entre el legislador y las Mesas Generales de Negociación pues no basta con que una materia sea susceptible de inclusión en el art. 32 LPF (RCL 1987, 1450).

49. Es interesante resaltar que conforme al Boletín Estadístico del personal al servicio de las AA PP de julio de 2005, la Administración es el empleador de un total de 2.401.179 empleados públicos; por Administraciones, la del Estado ocupa a 542.125 (134.730 son laborales); la Autonómica a 1.196.223 (140.294 en régimen laboral); la Local a 568.127 (338.911 laborales) y las Universidades a 94.709 (29.025 laborales).

ción ya que, por un lado, la expresión utilizada en el texto de la ley implica imposición «se constituirá» y, por otro lado, resulta orientador que todos los preceptos que afectan al personal laboral de la Administración en la LPF tienen el carácter de básico conforme a la Disposición Final de la misma⁵⁰.

Las diferencias con la Mesa dispuesta en el apartado 1 de la misma Disposición Adicional consisten, por un lado, en que la representación Pública en la Mesa será la de una sola Administración Territorial, es decir, la competente en función del ámbito correspondiente de negociación ya que en la Administración del Estado se constituirá un Mesa General Conjunta, otra en cada Comunidad Autónoma y otra en cada Entidad Local; por otro lado, que no se especifican las materias de posible negociación en estas Mesas, abarcando en principio a «todas aquellas materias y condiciones generales de trabajo comunes al personal funcionario, estatutario y laboral de cada Administración Pública [...]». Como fácilmente puede apreciarse, la ambigüedad de esto último podría plantear dudas respecto de las materias a tratar en esta sede negociadora pues algunas materias y condiciones de trabajo comunes están sometidas a reserva de ley o bien forman parte de las bases de los funcionarios públicos⁵¹. Pero lo cierto es, a mi juicio, que el legislador no ha tenido intención de cambiar nada en esta cuestión respecto de lo que ya existía en la tolerada práctica negociadora conjunta de la Función Pública que respeta la legalidad vigente de cada tipo de personal, dando la impresión de que serán negociables aquellas materias que ya venían siéndolo en la realidad convencional de la misma y sin que sea necesario, además, la articulación formal de textos distintos para un tipo u otro de personal.

El objetivo principal de esta Mesa General Conjunta de negociación es, por tanto, debatir con un mismo procedimiento, y en un mismo foro las condiciones de trabajo comunes a todo el personal de una Administración Pública, mientras que el fin secundario, aunque no por ello menos importante, es intentar homogeneizar en lo posible las condiciones de trabajo de labores y funcionarios en la Administración en cuestión, pero sin alterar el mecanismo negociador para uno y otro colectivo tal como lo conocemos hoy día.

En tal sentido, debe insistirse en que la negociación colectiva conjunta no implica necesariamente igualdad de condiciones entre laborales, funcionarios y personal estatutario o la consecución de un acuerdo único y común para todo el personal de la Administración Pública negociadora. Ello no impedirá la adopción de acuerdos en estas Mesas Generales Conjuntas aunque, como señala el preámbulo de la Ley 21/2006, ésta «no altera lo dispuesto por la legislación vigente en materia de acuerdos y

50. En sentido contrario podría tenerse en cuenta que conforme a la Disposición Final LPF (RCL 1987, 1450) tampoco tiene la consideración de básica la creación de Mesas Generales y Sectoriales establecidas en el art. 31.1 y 2 de la LPF. Al respecto véanse las argumentaciones efectuadas al respecto en la nota a pie núm. 18 de este trabajo. No obstante, el Anteproyecto de Ley de Estatuto Básico del empleado público recoge en su art. 36 el mismo contenido legal que la Disposición Adicional 6ª que comentamos y establece para ello en su Disposición Final Primera que «las disposiciones de este Estatuto se dictan al amparo del artículo 149.1.18ª de la Constitución (RCL 1978, 2836), constituyendo aquellas bases del régimen estatutario de los funcionarios; al amparo del artículo 149.1.7ª de la Constitución por lo que se refiere a la legislación laboral y al amparo del artículo 149.1.13ª de la Constitución, bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica».

51. Téngase en cuenta que los límites de la negociación colectiva en el ámbito público difieren según la índole de las materias. Así la autonomía colectiva en el ámbito de las materias reservadas se limita por la Constitución y el bloque de constitucionalidad; en las restantes materias tiene adicionalmente el límite impuesto por las leyes que regulan los diferentes ámbitos de la función pública cuyos términos pueden ser o no los acordados por las partes negociadoras en las mesas.

pactos para el personal funcionario, ya que para la validez y eficacia de los mismos será necesaria la aprobación expresa y formal por parte de las Administraciones Públicas correspondientes de conformidad con lo establecido en la Ley 9/1987, de 12 de junio, y, en igual sentido, para el personal laboral será necesaria, siguiendo lo dispuesto en la legislación laboral, la formalización del correspondiente acuerdo en el seno de la unidad de negociación de que se trate tal y como ha venido sucediendo en los últimos años».

En definitiva, lo que hace el legislador es recoger una práctica habitual de negociación en las Administraciones Públicas que, por su utilidad y eficacia, se había extendido por todas las Administraciones Públicas⁵², sobre todo, en las Entidades Locales de menor tamaño y otorgarle el título de validez suficiente para su reconocimiento formal en la Función Pública. La constitución de esta Mesa de negociación viene así motivada por la necesidad de adaptar las relaciones entre la Administración y su personal a la experiencia práctica que ofrece, desde hace décadas, la realidad negociadora que se desenvuelve en todo el sector público con gran eficacia y utilidad.

Ahora bien, podría plantearse qué concreta modalidad de negociación colectiva conjunta es la que asume la legislación actual ya que, como se advirtió, aquella presenta *grosso modo* distintos tipos⁵³: 1) negociación colectiva conjunta instrumentada en un único acuerdo de aplicación indistinta para todos los empleados públicos (acuerdo mixto); 2) negociación colectiva conjunta instrumentada separadamente para el personal laboral y funcional de la Administración Pública⁵⁴ y 3) negociación colectiva conjunta materializada en un único instrumento con respeto al contenido material de cada colectivo según su régimen jurídico. Al respecto, parece ser que es esta última la modalidad asumida por el legislador, si bien debe quedar claro que la segunda modalidad también tiene cabida en el ordenamiento jurídico administrativo en tanto viene siendo admitida por los tribunales de justicia al respetarse los rigurosos requisitos de forma establecidos en sus normativas respectivas.

Desde el punto de vista subjetivo, la norma establece los sujetos que podrán sentarse en estas Mesas Generales por parte de los empleados públicos⁵⁵. Así, señala que serán de aplicación a estas generales «los criterios señalados en el apartado 1 de la presente disposición adicional sobre representación de las organizaciones sindicales en la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas [...]», es decir, las Organizaciones Sindicales legitimadas conforme a lo dispuesto en los arts. 6 y 7 de la LOLS y que son las mismas y con idénticas particularidades que las que participan en la determinación de condiciones de trabajo en la Mesa General de negociación establecida en el art. 31 LPF, siendo clarificador que tanto en la Mesa

52. Ejemplos de esta regulación conjunta pueden verse los siguientes: en la Administración del Estado, los mencionados Acuerdos de Modernización y Mejora de la Administración Pública de 1991 y 1994; en la Administración Autonómica, los denominados ARCEPAFE de la Administración Pública Vasca que, siendo originariamente mixtos, son actualmente conjuntos de instrumentación separada (pronunciamientos judiciales sobre los últimos mixtos pueden verse en SSTS de 3 de febrero de 1997 [RJ 1997, 923]; 10 de febrero de 1997 [RJ 1997, 1409] y 24 de febrero de 1997 [RJ 1997, 1544] y [RJ 1997, 1545]); y en la Administración Local pueden consultarse los señalados en MARÍN ALONSO, I.: *La negociación colectiva conjunta...*, ob. cit., pgs. 176 y ss.

53. Sobre todas ellas, véase, MARÍN ALONSO, I.: *La negociación colectiva conjunta...*, ob. cit., pgs. 245 y ss.

54. Esta modalidad ofrece, a su vez, otras variantes importantes como puede comprobarse en MARÍN ALONSO, I.: *La negociación colectiva conjunta...*, ob. cit., pgs. 247-248.

55. No es necesaria aclaración sobre la representación pública al tratarse esta cuestión cuando se vio la representación pública en la Mesa General del art. 31 LPF (RCL 1987, 1450).

General Conjunta de negociación como en la Mesa General Unitaria de negociación, a diferencia de lo señalado para las Mesas del art. 31 LPF, se cubre una polémica laguna legal y sí se fija el criterio para distribuir los puestos de la Mesa entre los sindicatos legitimados. Es más, debido al menor ámbito de las Mesas Generales Conjuntas de Negociación señala literalmente el precepto que para la determinación de los sujetos que participen en la misma se tomarán «en consideración, en cada caso los resultados obtenidos en las elecciones a los órganos de representación del personal funcionario, del personal estatutario y del personal laboral del correspondiente ámbito de representación».