

LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL DESARROLLO LEGISLATIVO TRAS EL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO Y, EN PARTICULAR, EN EL ANTEPROYECTO DE LEY DE EMPLEO PÚBLICO DE ARAGÓN

JOAN MAURI MAJÓS

SUMARIO: I. LOS PROBLEMAS DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL EMPLEO PÚBLICO Y LAS SOLUCIONES DEL ESTATUTO BÁSICO.- II. EL TRATAMIENTO DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN LA LEGISLACIÓN DE DESARROLLO DEL ESTATUTO BÁSICO.- III. LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL ANTEPROYECTO DE LEY DE EMPLEO PÚBLICO DE ARAGÓN.- IV. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: La negociación colectiva en el empleo público plantea una serie de problemas propios referidos a la estructura de la negociación, la falta de capacidad técnica de la representación pública en el proceso de negociación, la indeterminación del objeto de la negociación, la inexistencia de un procedimiento interno de aprobación de los acuerdos obtenidos en la negociación y la vigencia de los acuerdos aprobados, problemas que las normas básicas estatales no han acabado de solucionar. Orientar las leyes de función pública de las comunidades autónomas en el abordaje y tratamiento de estas cuestiones es el objetivo principal de este trabajo.

Palabras clave: negociación colectiva y empleo público; estructura de la negociación; representación pública; objeto de la negociación; aprobación de pactos y acuerdos; vigencia de pactos y acuerdos.

ABSTRACT: *The collective bargaining in public employment raises a number of specific problems relating to the bargaining structure, the lack of technical capacity of public representation in the negotiation process, the indecisiveness of the subject of negotiation, the absence of an internal procedure to approve the agreements reached during the negotiation and the validity of the passed agreements, problems that state basic standards have not finished solving. Orient the civil service laws of the autonomous communities in the management and treatment of these issues is the main objective of this essay.*

Key words: *collective negotiation and public employment; negotiating structure; public representation; the subject of negotiation; approval of pacts and agreements; enforcement of pacts and agreements.*

I. LOS PROBLEMAS DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL EMPLEO PÚBLICO Y LAS SOLUCIONES DEL ESTATUTO BÁSICO

El Estatuto Básico del Empleado Público no parece haber acertado en la resolución de los problemas que afectan a la negociación colectiva en nuestras administraciones, una negociación concebida al modo laboral que ha olvidado las sensibles diferencias existentes entre los modelos de empleo público y privado fundamentadas en la necesaria subordinación de toda actividad pública a la satisfacción del interés general, con inclusión de los procesos de determinación de las condiciones de trabajo del personal al servicio de la administración.

Los problemas son bien conocidos y fueron advertidos por la comisión de expertos formada para el estudio y preparación del estatuto básico del empleado público:

- a) Inadecuación de la estructura de la negociación que no resulta acorde con el sistema de distribución de competencias y de producción de normas en el empleo público, y con la dualidad de regímenes jurídicos de prestación de servicios que ha acabado por consolidarse en nuestra administración.
- b) Existencia de vacíos negociales y de una microconcertación de baja calidad en el empleo público local.
- c) Condicionamiento político y ausencia de capacidad técnica de la representación pública en el proceso de negociación.
- d) Carencia de reglas de funcionamiento y adopción de acuerdos en las mesas de negociación.
- e) Indeterminación del objeto de la negociación y progresiva limitación fáctica de los poderes de organización que corresponden a la administración.
- f) Imprecisión en el procedimiento de aprobación de los acuerdos obtenidos en las mesas de negociación y dudas sobre la eficacia jurídica de los instrumentos negociales.
- g) Dificultades relacionadas con la vigencia de los acuerdos aprobados y con sus posibilidades de interpretación y aplicación para los casos en que surjan conflictos en el cumplimiento de pactos o acuerdos (1).

Pues bien, lo cierto es que el nuevo texto estatutario ha intentado enfrentarse a dicha problemática con una serie de políticas normativas que han ofrecido resultados diversos:

(1) INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (2005: pp. 166-201).

a) La falta de adaptación de la estructura de la negociación en el ámbito estatal se ha intentado resolver con la creación de una mesa general de negociación de las administraciones públicas para el tratamiento de aquellas materias que resulten susceptibles de regulación estatal con carácter de norma básica, mesa que se configura en el artículo 36.2 EBEP, donde se constituye para la producción de unos instrumentos que se entienden hechos «sin perjuicio de los acuerdos a que puedan llegar las Comunidades Autónomas en su correspondiente ámbito territorial en virtud de sus competencias exclusivas y competencias compartidas en materia de función pública», lo que evidentemente presupone una opción por la constitución de la correspondiente sede de contratación en cada una de las comunidades autónomas. Queda pues por resolver el ámbito adecuado de negociación para la producción de aquellas normas que hayan de constituir una regulación común para los funcionarios de una comunidad autónoma, para los funcionarios de las entidades locales de su territorio y, en su caso, para el personal de administración y servicios de las universidades públicas dependientes de ellas, normas que se originaran en virtud de las competencias asumidas por dichas comunidades en sus Estatutos de Autonomía sobre las mencionadas funciones públicas. En todo caso no estará de más advertir ya desde ahora que la norma que constituya este específico espacio de negociación podrá disponer la representación de la parte pública como considere conveniente, pero, en cambio, en la composición del banco sindical deberá atenerse a los criterios establecidos en las normas estatales, y más concretamente a los previstos en el artículo 36.1 EBEP, donde se reconoce la legitimación a las organizaciones sindicales más representativas a nivel estatal y de comunidad autónoma, así como a los sindicatos que hayan obtenido, al menos, el 10 por 100 de los representantes 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 de la correspondiente comunidad autónoma, criterios que a todos los efectos constituyen bases estatales de necesaria observancia (2).

b) El artículo 36.3 EBEP establece la obligatoriedad de la negociación de todas aquellas materias y condiciones de trabajo comunes al personal funcionario, estatutario y laboral de cada administración pública. A estos efectos ha de constituirse en la Administración General del Estado, en cada una de las comunidades autónomas, ciudades de Ceuta y Melilla y entidades locales una mesa general de negociación. Dicha mesa se caracteriza por su específico sistema de legitimación, ya que para participar en estas nego-

(2) Sobre el carácter de base estatal de los criterios de representación sindical en las administraciones públicas a la luz de la STC 140/1990, de 20 de septiembre, nos remitimos al comentario de CASAS BAAMONDE (1991).

ciaciones estarán presentes los sindicatos más representativos a nivel estatal y de comunidad autónoma y los que hayan obtenido el 10 por 100 de los representantes en las elecciones a órganos de representación del personal funcionario y laboral, pero también podrán formar parte de estas mesas las organizaciones sindicales que hayan obtenido el 10 por ciento de los representantes del personal funcionario o del personal laboral en el ámbito de la mesa general de negociación de las diferentes administraciones públicas; por tanto, a estos últimos no se les exige la representación acumulada en el ámbito de los funcionarios y de los laborales, es suficiente que la acrediten en uno de los dos (3). En todo caso, conforme a la previsión del artículo 38.8 EBEP, los instrumentos negociales que contengan materias comunes tendrán la consideración y efectos de acuerdos de condiciones de trabajo para los funcionarios y los establecidos en el artículo 83 del Estatuto de los Trabajadores para el personal laboral. Lo que sean las materias y condiciones de trabajo comunes al personal funcionario y laboral de cada administración pública es un concepto jurídico de difícil precisión, como difícil es establecer la naturaleza jurídica y efectos del acuerdo sobre materias comunes y derivadamente el órgano jurisdiccional competente para la posible solución de las discrepancias que se produzcan en torno a esta particular institución, discrepancias que están servidas ya que la existencia de este tipo de acuerdos y de sus correspondientes sedes negociales no es facultativa sino preceptiva, y por tanto acumulativa con respecto a la negociación de las condiciones específicas de trabajo de los funcionarios en la correspondiente mesa de negociación y a las propias de los laborales en la pertinente comisión negociadora. Llegados a este punto, no ha de sorprendernos la emergencia de una serie de conflictos que se refieren al alcance de las materias comunes y que se promueven por organizaciones sindicales legitimadas para negociar en uno de los ámbitos de negociación pero no en otro, donde se discute su posible incorporación a la mesa de materias comunes o una ampliación de campo producida de forma artificiosa por el acuerdo de condiciones de trabajo comunes en detrimento de un ámbito específico de negociación (4). Por tanto, completar la tarea del legislador básico y definir con mayor precisión el objeto de la materia común, y el tipo específico de instrumento colectivo que las contiene, parece ser una tarea que debería merecer la atención del legislador de empleo público de una comunidad autónoma.

(3) ROQUETA BUI (2008: p. 346).

(4) Sobre el ámbito objetivo de las materias comunes puede verse las SSTSJ de Castilla-La Mancha de 21 de mayo de 2009, RJCA/2009/49 y 15 de septiembre de 2009, RJCA/2009/888; sobre el porcentaje exigido en los ámbitos del personal laboral y funcional para negociar en la mesa de materias comunes, STSJ de la Comunidad Valenciana de 11 de noviembre de 2009, JUR/2010/51062.

c) La deficiente articulación de la negociación colectiva en el sistema de función pública local se intenta superar reconociéndose en el artículo 34.2 EBEP la legitimación negocial de las asociaciones de municipios o de las entidades locales de ámbito supramunicipal para la negociación de acuerdos tipo a los que podrían adherirse los municipios del ámbito correspondiente. Asimismo se admite que dichos municipios o una administración o entidad puedan adherirse a los acuerdos alcanzados dentro del territorio de cada comunidad autónoma o a los obtenidos en un ámbito supramunicipal. Se trata de dos hipótesis distintas que no deben confundirse; en el primero de los supuestos estamos ante la negociación de un acuerdo tipo formulado por asociaciones de municipios o entidades locales de ámbito supramunicipal, al que se adhieren los municipios del territorio de referencia. En el segundo, estamos ante el supuesto típico de adhesión de una entidad pública al acuerdo alcanzado por otra entidad pública dentro de un ámbito supramunicipal o del territorio de una comunidad autónoma. En todo caso, nada previene la norma básica estatal sobre los sujetos adherentes, el objeto de la adhesión, su forma, y la validez y vigencia del acuerdo obtenido por adhesión. Por tanto, parece que las leyes de función pública de las comunidades autónomas están en condiciones de determinar una pluralidad de formas posibles de articulación de un sistema de negociación colectiva supramunicipal para la implementación de una modalidad simplificada de negociación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos de la administración local, de la misma manera que pueden ayudar a determinar los elementos esenciales del acuerdo colectivo por adhesión.

d) La naturaleza política de la representación pública condiciona su función como gestor racionalizador de las condiciones de trabajo. La tendencia al consenso y a la ausencia de conflicto propia del intercambio político acaba produciendo la debilidad de la administración pública como empleador, de la que se derivan intercambios poco rigurosos en la determinación de las condiciones de trabajo y una débil percepción del coste económico de la transacción. Además, en las pequeñas organizaciones públicas o en las muy especializadas no es infrecuente el desconocimiento del marco jurídico y de los condicionamientos legales en los que se mueve la negociación pública, lo que redundará en su constante desbordamiento en función de una pretendida voluntad política que las normas legales no reconocen (5). Precisamente, para evitar estos inconvenientes el artículo 33.2 EBEP plantea como alternativa la creación de órganos de naturaleza esencialmente técnica, con capacidad para ostentar la representación de las administraciones públicas en las correspondientes mesas

(5) Para una reflexión sobre los condicionantes políticos de la negociación colectiva en el sector público nos remitimos a nuestro trabajo, MAURI MAJÓS (1995: pp. 134-135).

de negociación, órganos cuya función es doble: en primer lugar, la de actuar como un diafragma entre la política y el sindicato, evitando la negociación concesiva en base a la sustitución de la representación política por una representación técnica, y, en segundo lugar, la de ofrecer un instrumento de racionalización técnica que permita hacer frente a los inconvenientes de una estructura negociadora excesivamente descentralizada. Se trataría en suma de constituir una institución del sistema de empleo público con la finalidad de promover una regulación negociada, racionalizada y orientada a la mejora de las relaciones colectivas y a la eficacia última de las distintas administraciones públicas que componen el sistema institucional de una determinada comunidad autónoma. En cualquier caso, conviene destacar que en la experiencia comparada este tipo de agencias u organismos no se dedica solo a la mera representación de la administración sino que asume actividades de estudio, análisis y documentación completamente necesarias para el desarrollo de una negociación pública coherente con sus finalidades de interés general. Así, por ejemplo, preparan anualmente informes generales sobre las retribuciones «reales» en todos los sectores del empleo público a la luz de los instrumentos colectivos y sobre los problemas de congruencia entre las normas de derecho objetivo y las tratadas por la negociación colectiva, efectúan un detallado seguimiento de los problemas de aplicación e interpretación de los acuerdos colectivos conocidos, y, finalmente, parecen actuar como un instrumento esencial de coordinación de estrategias para la negociación asegurando la homogeneidad de condiciones de trabajo y garantizando que los intercambios negociados puedan desarrollarse de forma coherente con las políticas definidas para la gestión de recursos humanos de una serie de organizaciones públicas (6). Se trata, por tanto, de la constitución de un importante instrumento de coordinación interna, cooperación externa y preparación técnica de la negociación que podrían explorarse en la configuración de las nuevas leyes de función pública que pudieran prepararse sobre la materia, ya que el contenido de la ley básica estatal es esencialmente orientativo y propositivo en esta materia.

d) Es indudable que el EBEP ha cubierto la mayor parte de los vacíos que existían en la anterior legislación relativos a las reglas específicas sobre composición y actuación de los órganos de negociación, al introducir en la negociación colectiva de los funcionarios públicos las garantías de limitación numérica, proporcionalidad y mayoría en la composición de las mesas de negociación. Así, el artículo 35.4 EBEP señala que sus normas de desarrollo, y por tanto, las leyes de función pública de cada comunidad autónoma, establecerán la composición de las mesas, sin que ninguna de las partes pueda superar el

(6) Para un análisis detallado de la experiencia italiana en este aspecto nos remitimos a GAETA (1993: pp. 257-270); DELFINO (2009: pp. 200-204).

número de quince miembros. El artículo 35.1 EBEP garantiza el derecho de las organizaciones sindicales legitimadas a participar en las mesas de negociación, subrayando que dicha participación se producirá en proporción a su representatividad, lo que plantea el problema de la correcta interpretación de este criterio cuando los sindicatos más representativos no cuentan con una presencia efectiva en los órganos de representación del correspondiente ámbito pero sí con una determinada «audiencia» acreditada por su organización o acción sindical en la unidad de referencia, presencia que en estos casos será necesario asegurar preceptivamente. Finalmente, el artículo 35.1 EBEP subordina la válida constitución del banco social de la mesa de la negociación a que las organizaciones sindicales incorporadas al mismo representen, como mínimo, la mayoría absoluta de los miembros de los órganos unitarios de representación en el ámbito de que se trate; ello supone que en aquellas entidades públicas en las que no existan dichos órganos de representación no podrán constituirse las correspondientes mesas de negociación. Igualmente, el planteamiento citado crea las condiciones para que pueda producirse un hipotético bloqueo de la negociación al no poderse constituir el correspondiente órgano negociador por falta de una mayoría apropiada, supuesto para el que no se prevé ninguna solución efectiva. Finalmente, conviene subrayar que las garantías introducidas por la legislación básica de empleo público no se han extendido al proceso de decisión de la parte social en la mesa de negociación. Ello quiere decir que la consideración del criterio de representación proporcional y mayoritario en la composición del órgano de negociación no garantiza a las organizaciones sindicales la regla de mayoría para la suscripción de los instrumentos de negociación correspondientes, dejando inalterada la doctrina jurisprudencial que valida la facultad de la parte pública para llegar a un acuerdo con las organizaciones sindicales presentes en la mesa de negociación que estén dispuestos a aceptarlo (7). En nuestra opinión, esta posición bloquea la necesaria relación entre representación y decisión subyacente a todo sistema democrático de libertad sindical. El reconocimiento legal de la negociación colectiva ampara el derecho del sindicato representativo al acceso a la mesa de negociación en proporción a su representatividad, pero ampara también la opción por una decisión mayoritaria que tenga en cuenta la representación de los sindicatos presentes y actuantes en la mesa de negociación, ya que la exclusión de un órgano de negociación o la reducción del papel representativo

(7) SAN de 14 de enero de 1990, *Revista General del Derecho* 559, 1991; criterio que se discuten en otros pronunciamientos judiciales, tal como puede verse en la STSJ de Madrid de 27 de junio de 2008, JUR/2009/43741, donde se dice que cuando se produce un acuerdo entre algunos de los sindicatos presentes sin alcanzar una mayoría suficiente, la situación creada es equiparable a un supuesto de no producción de acuerdo en la negociación y, en consecuencia, corresponde a los órganos de gobierno establecer las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos.

del sindicato en el seno del mismo pueden producir idénticos efectos desde la perspectiva de una posible lesión de la libertad sindical (8). Es evidente que la posibilidad de suscribir un acuerdo colectivo sobre una estructura de participación sindical notoriamente minoritaria acaba derivando en una discriminación de la mayoría y, de hecho, puede asimilarse, como se ha visto, a la recuperación de la unilateralidad en la determinación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos, ya que la única voluntad efectivamente manifestada acaba siendo la de la propia administración, pero en este análisis también conviene valorar que la posibilidad de obtener acuerdos en el sistema de empleo público no es equivalente a la existente en el sector privado. Un dato que particulariza el modelo público de negociación colectiva es la misma ambigüedad en la obtención de acuerdos. Los sindicatos saben que el sistema estatutario proporciona a los funcionarios una plataforma de derechos que la administración no puede desconocer, saben también que la parte pública tendrá que concluir el proceso estableciendo unilateralmente unas determinadas condiciones de trabajo, a partir de aquí sucede que a menudo las organizaciones sindicales no tienen interés en la suscripción de un acuerdo que no va a satisfacer todas sus reivindicaciones, lo que les expone a las críticas de los sindicatos corporativos que alimentan su afiliación de una cultura reivindicativa y conflictiva, por tanto, parece importante matizar que la mayoría requerida para la obtención de un acuerdo pueda ser en el ámbito público la mayoría simple, obtenida con el voto favorable de los vocales sindicales presentes en la mesa de negociación sin contar, pues, con las abstenciones y las ausencias, lo que supone reunir un mayor número de votos favorables que de adversos. Dicho de otra manera, la validez de un acuerdo en la función pública podría subordinarse a la única condición de que no fuera objeto de una oposición mayoritaria, es decir, a la idea de un acuerdo mayoritario de los miembros presentes y actuantes en la correspondiente mesa de negociación (9). Por tanto, la determinación y concreción de los criterios de composición y actuación de las partes integrantes de las mesas de negociación podría ser una tarea que asumir por el legislador autonómico en la construcción de la legislación de desarrollo del EBEP.

(8) STC 187/1987, de 24 de noviembre.

(9) No estará de más advertir que el artículo 89.3 ET prevé que los acuerdos de la comisión negociadora de un convenio colectivo se tomen con «el voto favorable de la mayoría de cada una de las dos representaciones», precepto que, tras su engañosa sencillez, presenta importantes problemas de interpretación, ya que se ha planteado la cuestión de si por la «mayoría» ha de entenderse la que resulte del voto favorable de los vocales de la comisión negociadora presentes en la votación o la del total de votos emitidos o si, en cambio, se precisa contar con el voto favorable de más de la mitad de la totalidad de los miembros que integran cada representación, sobre esta cuestión puede verse el lúcido trabajo de SOLANS LATRE (2003).

e) El artículo 37 EBEP determina una lista de materias susceptibles de negociación de conformidad con los criterios de competencia, ámbito y alcance legalmente posible. Dicho listado de materias pretende identificar unos ámbitos de negociación con un determinado contenido más o menos preciso que rompa la indeterminación en que se ha movido hasta el momento la negociación colectiva de los funcionarios públicos, ello ha llevado a eliminar las cláusulas que en la anterior legislación —artículo 32.k LORAP— permitían la negociación de «las materias de índole económica, de prestación de servicios, sindical, asistencial y en general, cuantas otras afecten a las condiciones de trabajo y al ámbito de relaciones de los funcionarios públicos y sus Organizaciones Sindicales con la Administración». Por tanto, parece que las materias objeto de negociación se refieren a los enunciados establecidos con el alcance que en cada caso permita la norma legal que los regula, norma que puede desplegar una virtualidad limitadora de la negociación atribuyéndose explícitamente o implícitamente la regulación de una materia o estableciendo determinaciones que el acuerdo colectivo puede completar o desarrollar (10). En todo caso, parece que lo que ha de quedar sujeto a negociación son las normas, los criterios generales o las medidas de planificación con capacidad para articular y desarrollar una política de gestión de personal en nuestras administraciones públicas. De hecho, el proceso de negociación se diseña en el EBEP como un sistema de producción de disposiciones de carácter general que definen las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos en sus aspectos estructurales y generales, sin que las mesas de negociación hayan de intervenir en la producción de decisiones que corresponden a los órganos directivos de nuestras administraciones públicas (11). Con todo, el ámbito de la negociación se define por las materias que han de ser objeto de tratamiento pero también por las que quedan excluidas de la obligación de negociar, materias que en el EBEP, sufren una extraño proceso de inversión en dos aspectos esenciales: las potestades de organización y el derecho de acceso a las funciones públicas en condiciones de igualdad y mérito. De hecho, el artículo 37.2 EBEP, señala que quedan excluidas del proceso de negociación las decisiones de las administraciones públicas que afecten a sus potestades de organización, pero cuando las consecuencias de las decisiones de las administraciones públicas de naturaleza organizativa tengan repercusión sobre condiciones de trabajo

(10) Sobre la relación entre las normas legales y convencionales en función del alcance del precepto legal nos remitimos al trabajo de BEJARANO HERNÁNDEZ (2008: pp. 33-43).

(11) De esta manera se incorpora legalmente el criterio jurisprudencial que considera la negociación colectiva como un poder ordenador que conviene distinguir del ámbito estricto de la gestión, tal como puede verse en la STSJ de Cataluña de 23 de mayo de 2002, RJCA/2002/515 i en la SAN de 2 de noviembre de 2004, RJCA/2005/885. Más recientemente la STSJ de Comunidad Valenciana de 23 de octubre de 2008, JUR/2009/64657 i la SAN de 5 de marzo de 2009, RJCA/2009/299.

de los funcionarios procederá su negociación, con lo que en la práctica la mencionada exclusión se acaba traduciendo en una habilitación para negociar el ejercicio de la potestad de organización. En la misma dirección, se excluye de la negociación la regulación y determinación concreta, en cada caso, de los sistemas, criterios, órganos y procedimientos de acceso al empleo público y la promoción profesional, pero se permite la negociación de las normas que fijan los criterios generales en materia de acceso o carrera y los criterios generales de los planes y fondos para la promoción interna. De ahí que se haya podido afirmar que se han creado las condiciones para que se extienda la negociación colectiva a materias sobre las que los órganos de gobierno deberían decidir bajo su plena y exclusiva responsabilidad, por corresponder a la potestad de organización o a la garantía de los principios de igualdad, mérito y capacidad (12). Por todo ello, parece que las leyes de función pública de las distintas comunidades autónomas deberían desarrollar un importante esfuerzo por clarificar la naturaleza y el espacio de las normas convenidas, insistiendo en su carácter normativo y colectivo y procurando eliminar las ambigüedades existentes entre las materias negociables y los ámbitos excluidos de la negociación, señalando al respecto, por ejemplo, que lo que es objeto de negociación son las consecuencias del ejercicio de los poderes de organización sobre los funcionarios públicos, pero no propiamente las decisiones organizativas o advirtiendo de que en ningún caso pueden ser objeto de negociación los criterios o decisiones administrativas referentes a la selección de los empleados públicos, excluyendo explícitamente a las concretas ofertas de empleo público, convocatorias y bases del proceso de selección.

f) A diferencia de lo que sucede en otras legislaciones, el procedimiento de aprobación de acuerdos elaborados por la mesa de negociación no está en nuestra legislación sujeto a control de legalidad o de compatibilidad económica-financiera; de hecho se asume que las propuestas de acuerdos producidos por las correspondientes mesas de negociación han de ser conocidos por los órganos de gobierno de las diferentes administraciones públicas que conservan la correspondiente competencia para aprobar o desaprobar un acuerdo por motivos de legalidad o de consideración de un interés público superior, sin poder alterar unilateralmente su contenido (13). Por tanto, parece no existir

(12) SÁNCHEZ MORÓN (2010: p. 66).

(13) Tal como se dice en la STSJ de Murcia de 29 de junio de 2009, JUR/2009/308286, el acuerdo adoptado por la mesa de negociación habilita la situación jurídica necesaria para la regulación de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos, sin perjuicio de que los órganos de gobierno de una administración pública conserven plenamente la competencia para aprobar o no los acuerdos sometidos a su consideración, competencia que no se extiende a la capacidad para modificar su contenido, ya que el acuerdo aprobado por una mesa de negociación es el presupuesto esencial del acuerdo adoptado por el correspondiente órgano de gobierno, siendo la principal

un inconveniente jurídico para que la legislación de las comunidades autónomas configure de forma distinta y singular el procedimiento de aprobación de acuerdos y, más concretamente, los informes que han de acompañar a la hipótesis o propuesta de acuerdo formulada por la mesa de negociación para su aprobación por el correspondiente órgano de gobierno. Otra cosa es que la legislación de empleo público de desarrollo del EBEP configure de manera distinta la posible recuperación de la unilateralidad en caso de fracaso de la negociación o de la no aceptación de la hipótesis de acuerdo. En esta dirección conviene recordar que el artículo 38.3 EBEP señala que cuando exista falta de ratificación de un acuerdo deberá iniciarse el correspondiente proceso de renegociación de las materias tratadas en el plazo de un mes si así lo solicitara al menos la mayoría de una de las partes, pero también conviene señalar que la facultad de disposición unilateral de las condiciones de trabajo cuando no se produzca acuerdo en la negociación, se hace depender en el párrafo séptimo del mismo precepto de la falta de acuerdo en la negociación o en la renegociación y del agotamiento, en su caso, de los procedimientos de solución extrajudicial de conflictos. Las anteriores afirmaciones deben completarse con la idea de que la negociación para la producción de un acuerdo y su integración por el correspondiente órgano de gobierno presupone la adopción de un procedimiento especial para la elaboración de un tipo específico de disposición general que el ordenamiento tipifica como acuerdo de condiciones de trabajo de los funcionarios públicos. Dicho acuerdo tiene naturaleza normativa por sí mismo, y es directamente aplicable al personal incluido en su ámbito desde el mismo momento en que es objeto de publicación en el correspondiente diario oficial. Por tanto, no necesita ser incorporado a ninguna norma reglamentaria y, en virtud de su fuerza normativa, puede desplazar o sustituir a cualquier regla secundaria existente produciendo una derogación tácita o sobrevinida por una incompatibilidad natural dada entre dos postulados normativos. De aquí que parezca innecesaria la incorporación formal de las cláusulas de un acuerdo a la normativa correspondiente, si tal como se afirma en el artículo 38.3 EBEP, el contenido de los mismos será directamente aplicable al personal incluido en su ámbito. De hecho este planteamiento solamente podría tener utilidad en aquellos supuestos en los que el reglamento contenga materias que han de ser objeto de negociación y materias que quedan excluidas de la obligación de negociar. En este sentido parece más sencillo afirmar que el procedimiento de formación y aprobación de un acuerdo es un procedimiento singular para la producción de un tipo normativo caracterizado por una intensa

función del primero determinar el contenido de la decisión que finalmente se acabe adoptando. El fundamento doctrinal de estas afirmaciones puede encontrarse en la consideración del acuerdo como una propuesta o medida preparatoria del acuerdo del órgano de gobierno, al respecto BRACCI (1961); DESFONDS (2003).

participación de los representantes de los interesados, tipo que por el mismo tiene capacidad para constituirse en una norma de desarrollo de la ley (14). En base a estos presupuestos, es evidente que las leyes de función pública pueden establecer un procedimiento propio de integración de los acuerdos producidos por las mesas de negociación por los correspondientes órganos de gobierno, pueden matizar la libertad de aprobación de los acuerdos formulados de la que parecen hoy gozar los órganos de gobierno en función de determinadas exigencias de legalidad, buena fe o interdicción de la arbitrariedad, pueden concretar específicamente el trámite de renegociación de los acuerdos no aprobados y, pueden, también, pronunciarse sobre los efectos jurídicos de los mismos en el sistema de normas secundarias establecidas por la correspondiente comunidad autónoma, garantizando siempre su eficacia jurídica después de la correspondiente aprobación.

g) El cumplimiento de los pactos y acuerdos se garantiza con carácter general con la única excepción de la significativa previsión establecida en el artículo 38.10 EBEP. Dicho precepto señala que, 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 podrán suspender o modificar el cumplimiento de pactos y acuerdos ya firmados, en la medida estrictamente necesaria para salvaguardar el interés público, debiendo en este supuesto informar a las organizaciones sindicales de las causas de la suspensión o modificación. Precisamente, la norma mencionada se ha utilizado profusamente en la legislación de crisis económica que ha producido los correspondientes ajustes presupuestarios en materia de retribuciones y condiciones de trabajo de los funcionarios públicos. Dicho precepto no deja de ser una particular aplicación al ámbito público de la conocida cláusula «*rebús sic stantibus*» que permite la revisión, la supresión o la modificación unilateral de las obligaciones pactadas en convenio colectivo, cuando sucesos posteriores, que puedan escapar a una razonable previsión en el momento de la conclusión del acuerdo, hagan extremadamente difícil o gravoso la ejecución de lo acordado para una de las partes (15). Nuestra doctrina ha advertido que la desvinculación de lo pactado en la norma básica estatal se configura como una medida excepcional que sólo puede deberse a una causa grave de interés público fundada en motivos económicos y cuyo contenido puede afectar a la suspensión del pacto o acuerdo o a la modificación unilateral de un acuerdo ya firmado, con el límite en ambos casos de que

(14) La STC 1/2003, de 16 de enero, señala que la reserva de ley en materia de función pública tiene un alcance relativo, lo que permite la colaboración del reglamento y de otro tipo de fuentes normativas como pueden ser los acuerdos colectivos.

(15) Sobre el ámbito de actuación de esta particular institución en el sistema privado de relaciones laborales nos remitimos al trabajo de BEJERANO HERNÁNDEZ (1999).

la afección alcance solo a aquellas cuestiones que permitan salvaguardar el interés público sin que se exija otro trámite en el plano procedimental que la estricta comunicación de las causas a unas organizaciones sindicales que no se determinan en el artículo citado, existiendo al efecto la opción de que dicha comunicación se dirija a los sindicatos presentes en la mesa de negociación o a los actuantes en la correspondiente comisión de seguimiento de acuerdo, es decir, a aquellos que lo firmaron (16). Con todo, sería aconsejable que las leyes de función pública de las comunidades autónomas pudieran profundizar en una serie de puntos que acabarían por perfilar una institución que parece estar llamada a tener una intensa aplicación en la situación de crisis fiscal y presupuestaria que vivimos. Al respecto, parecería esencial señalar con un mayor grado de precisión el procedimiento de desvinculación especificando la necesidad de su motivación, los sujetos receptores, los efectos jurídicos del acuerdo de suspensión o modificación y la necesidad o no de su publicación. En otro orden de consideraciones, conviene indicar que el artículo 38 EBEP introduce en el sistema jurídico de empleo público las instituciones de prorroga y ultra actividad relacionadas directamente con la extensión temporal del período de vigencia de pactos y acuerdos. En esta dirección 38.4 EBEP establece que los pactos y acuerdos deberán determinar las partes que los conciertan, el ámbito personal, funcional, territorial y temporal, así como la forma, plazo de preaviso y condiciones de denuncia de los mismos, mientras que el artículo 38.11 EBEP precisa que, salvo acuerdo en contrario, los pactos y acuerdos se prorrogarán de año en año si no mediara denuncia expresa de una de las partes, concretando finalmente el párrafo 12 del mismo precepto que la vigencia del contenido de los pactos y acuerdos, una vez concluida su duración, se producirá en los términos que los mismos hubieren establecido. De esta manera se traslada a la función pública una institución discutida en el ámbito laboral por la rigidez que introduce en un sistema de relaciones laborales necesitado de una constante adaptación a las cambiantes circunstancias económico-sociales en las que ha de actuar, transferencia que nos parece cuestionable dado que el sistema estatutario cuenta con las suficientes reglas de derecho objetivo para hacer frente a una situación de estancamiento o parálisis negocial que pueda llegar a mermar la previsibilidad sobre la que debe asentarse todo sistema de relaciones laborales y, fundamentalmente, porque no parece posible que en la dinámica convencional de la función pública pueda llegar a producirse una situación de vacío normativo, ya que sobre los órganos de las administraciones públicas se proyecta un deber de negociar que una vez cumplido en sus diferentes fases habilita la recuperación de la unilateralidad y, por tanto, permite la correspondiente fijación de las

(16) Para un exhaustivo comentario del artículo 38.10 EBEP, nos remitimos al trabajo de PALOMAR OLMEDA (2009: pp. 623-665).

condiciones de trabajo de los funcionarios públicos, con lo que difícilmente van a producirse vacíos de regulación. En todo caso, a tenor de lo dispuesto en el artículo 38.12 EBEP, podemos afirmar que la ultraactividad que se dibuja en este precepto es claramente dispositiva para las partes negociadoras que pueden establecerla o no y determinar su alcance y contenido, entendida como una pervivencia provisional de contenidos de un pacto o acuerdo previamente denunciado, pero no estaría de más advertir de que en el empleo público la cesación de la vigencia de pactos y acuerdos se produce por la sucesión de instrumentos colectivos pero también por la determinación unilateral de las condiciones de trabajo, sin que la ultraactividad pactada en un acuerdo pueda oponerse con éxito a la recuperación de las facultades unilaterales de la administración correspondiente cuando, una vez cumplida la obligación de negociar y constatado el bloqueo del proceso de negociación, se proceda a determinar las condiciones de trabajo, lo que producirá un efecto directo sobre la pérdida de vigencia del instrumento prorrogado (17). Desde esta perspectiva, resultaría conveniente señalar en la correspondiente ley de función pública las diferentes formas de cesación de la vigencia de pactos y acuerdos colectivos.

h) El sistema de aplicación e interpretación de los instrumentos obtenidos a través de la negociación colectiva de los funcionarios públicos exigiría sin duda una mayor atención. El artículo 38.5 EBEP dispone el establecimiento obligatorio de comisiones paritarias de seguimiento de los pactos y acuerdos con la composición y funciones que las partes determinen. Aunque la definición de estas comisiones como de «seguimiento» parece limitarlas al simple control de la administración del acuerdo, lo cierto es que la remisión a las partes para concretar sus funciones y, más concretamente, la aceptación por el artículo 45.1 EBEP de su papel en el conocimiento y resolución de los conflictos derivados de la aplicación e interpretación de los pactos y acuerdos, parece convertirlas en una sede adecuada para la interpretación de los instrumentos convenidos. Sin embargo, la doctrina diferencia tradicionalmente entre una interpretación general de cláusulas oscuras, ambiguas o incompletas, precisadas de aclaración o de integración para la comprensión de lo acordado, de la interpretación aplicativa definida como una mera aclaración sobre el sentido de la norma pactada que deba concretarse para solucionar una específica controversia (18). Pues bien, en principio parece que lo específico de la interpretación general es que el precepto interpretado se incorpora al ordenamiento jurídico, formando con la norma aclarada un cuerpo único, por lo que habrá que entender que

(17) Precisamente, este es el conflicto que se debe resolver en la STSJ del País Vasco de 14 de mayo de 2001, RJCA/2001/1423.

(18) Al respecto, MARTÍNEZ GANOSO (2003: p. 323).

las declaraciones interpretativas generales de un acuerdo emanadas de la comisión paritaria de seguimiento debería ser objeto de aprobación expresa y formal por el órgano de gobierno correspondiente siguiendo el mismo trámite de integración que el previsto para este particular tipo de instrumento colectivo, siendo cuestión distinta que los acuerdos aplicativos puedan resolverse en la misma comisión procurando de esta manera una solución ágil a las necesidades de administración de la norma colectiva (19).

II. EL TRATAMIENTO DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN LA LEGISLACIÓN DE DESARROLLO DEL ESTATUTO BÁSICO

Se ha dicho que una de las características esenciales del EBEP es la de ser una norma abierta que necesita para alcanzar su efectividad plena de la legislación de desarrollo del propio Estado y de las comunidades autónomas (20). Ello supone la existencia de una llamada del legislador básico a los distintos legisladores para que aprueben las correspondientes leyes de función pública determinando el marco en que han de desenvolverse los modelos de empleo público territoriales. Pero lo cierto es que los distintos poderes normativos están respondiendo con velocidades y estrategias diferentes al requerimiento de la norma básica estatal, de forma que a día de hoy tenemos el panorama siguiente:

- a) Existencia de normas de transición, como pueden ser la Ley 13/2007, de 27 de julio, de la función pública de Galicia, articulada en el Decreto legislativo 1/2008, de 13 de marzo, de Ley de Función Pública de Galicia, y la Ley 3/2007, de 27 de marzo, de Función Pública de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.
- b) Existencia de un único texto consolidado de desarrollo de la norma básica estatal, como es la Ley 10/2010, de 9 de julio, de la Generalidad, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana.
- c) Existencia de una serie de proyectos y borradores de proyectos como son el proyecto de Ley de Medidas en materia de Empleo Público de Catalunya de 20 de enero de 2010, el borrador del proyecto de Ley de Función Pública de Canarias de 1 de marzo de 2010, el borrador del anteproyecto de Ley de Función Pública de Cantabria de 3 de marzo de 2010, y el borrador del proyecto de Ley de Empleo Público de Castilla-La Mancha de 2010.

(19) Seguimos aquí las tesis de ROQUETA BUJ (2007: pp. 534-535).

(20) Al respecto, nos remitimos a los trabajos de FUENTETAJA PASTOR (2007); EMBID IRUJO (2008) y CASTILLO BLANCO (2009).

- d) Existencia de una serie de documentos técnicos para la preparación de posibles contenidos normativos, como son el documento técnico para la elaboración del anteproyecto de Ley de Empleo Público de Euskadi del año 2009, y el documento informativo sobre un posible contenido de la Ley de Empleo Público de Andalucía del 28 de octubre de 2009.

Pues bien, del análisis de las normas autonómicas o de los proyectos y documentos pre-normativos que hemos podido conocer, se pueden desprender los siguientes elementos de relevancia para la configuración de las normas de desarrollo:

- a) El primer aspecto que llama nuestra atención es la escasez de previsiones relativas a la estructura de mesas de negociación. De hecho, solo uno de los documentos consultados —Euskadi, artículo 173— parece optar por la constitución de una mesa marco de negociación de todas las administraciones públicas de la comunidad autónoma, con una representación de carácter unitario, presidida por la administración de la de la comunidad autónoma y con representantes de las instituciones locales y de la asociación de municipios de la correspondiente comunidad. En todo caso, dicha mesa de negociación tiene como ámbito de referencia aquellas materias de determinación conjunta que se haya decidido negociar agrupadamente por los órganos de gobierno de las correspondientes administraciones públicas, con lo que se plantea un modelo de negociación conjunta y no un modelo de negociación integrada que articule la discusión sobre el ejercicio de las competencias generales en materia de función pública que pueda tener la correspondiente comunidad autónoma con capacidad para determinar el régimen jurídico del resto de funciones públicas presentes en su ámbito territorial, sin que nada se diga sobre la articulación de este tipo de negociación con la que pueda llevarse a cabo para cada entidad pública en su correspondiente ámbito territorial. En otro orden de consideraciones, conviene resaltar que el artículo 171 del Euskadi reconoce concretamente la legitimación negocial de la Asociación de Municipios Vascos para acordar con las organizaciones sindicales más representativas en el ámbito local, un modelo de acuerdo regulador de las condiciones de trabajo de los empleados públicos de las instituciones locales vascas al que éstas podrán adherirse con carácter previo o de manera sucesiva a la negociación colectiva correspondiente.

- b) El segundo aspecto que puede resultar de interés lo encontramos también en el documento vasco con relación a las materias objeto de negociación (Euskadi, artículo 174.2.a), donde para subraya el carácter colectivo de las normas convencionales sobre condiciones de trabajo en el empleo público se advierte que las decisiones de las administraciones públicas en ejercicio de sus facultades de organización que tengan repercusión sobre las condiciones

de trabajo y que, por tanto, demanden la negociación del cambio de dichas condiciones, deberán producir un impacto grupal sin que sea necesaria la negociación de estas modificaciones cuando la afectación se produzca directamente y de forma específica en las condiciones de un puesto de trabajo concreto o sobre una dotación del mismo.

c) Una mayor atención ha merecido el procedimiento de aprobación de acuerdos, de hecho algunos de los proyectos y documentos consultados (Castilla-La Mancha, artículo 149.4; Euskadi, artículo 176) remarcan que todos los pactos y acuerdos han de requerir, previamente a su suscripción, el informe favorable del departamento competente en materia de empleo público y presupuestos o intervención, siendo nulos de pleno derecho los que se alcancen sin dichos informes que a todos los efectos se consideran como preceptivos y vinculantes.

Por tanto, pocos son los contenidos innovadores que contiene la conceptualización de la negociación colectiva en la legislación de desarrollo, legislación que en la práctica se limita a la reproducción de la norma básica o a la remisión a lo establecido en las bases estatales, en lo que no deja de ser una renuncia a la misión de desarrollo y adaptación que corresponde a la legislación de función pública de las comunidades autónomas para la que a nuestro entender existe un margen razonable de opción y innovación que resultaría conveniente explorar en la líneas enunciadas más arriba.

III. LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL ANTEPROYECTO DE LEY DE EMPLEO PÚBLICO DE ARAGÓN

El anteproyecto de Ley de empleo público de Aragón que conocemos se caracteriza por abordar de manera decisiva dos espacios de posible configuración centrados en las temáticas siguientes:

- a) La estructura de unidades de negociación para el tratamiento de las condiciones de trabajo comunes al conjunto de empleados públicos de las administraciones aragonesas.
- b) El procedimiento de aprobación de los acuerdos adoptados por las mesas de negociación.

Por tanto, de la selección de temas que hemos realizado como posibles áreas susceptibles de desarrollo por la legislación autonómica, el proyecto aragonés opta por normar dos de ellas introduciendo elementos de una indudable originalidad, aunque existan una serie de coincidencias entre las futuras previsiones del legislador de Aragón y los planteamientos recogidos en el documento técnico vasco.

El proyecto que analizamos prevé la constitución de una Mesa común de negociación de las administraciones públicas de Aragón y de una Mesa de negociación en la administración local de Aragón. El ámbito de negociación de la primera de estas mesas lo constituyen las condiciones de trabajo de obligada negociación de aplicación común al personal funcionario, estatutario y laboral del conjunto de las administraciones públicas que la integran, es decir, de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, de la Universidad de Zaragoza y de las entidades locales del territorio de referencia. A nuestro entender, parece que lo que ha de ser objeto de negociación es la determinación de las condiciones de trabajo que resulten susceptibles de regulación por la Comunidad Autónoma de Aragón con carácter de norma de general aplicación al personal de las administraciones públicas que forma parte de su sistema institucional. Lógicamente, no parece imposible la apertura de campos negociales a otras materias de posible determinación conjunta que la representación de las administraciones públicas y de las organizaciones sindicales decidiera abordar en este nivel, pero ello debería detallarse en el proyecto que comentamos, advirtiendo además de que a las materias negociadas de esta manera se les aplicaría los principios de primacía y de complementariedad, es decir, la obligación de no tratar o de no modificar en otro ámbito de negociación las materias que hayan sido objeto de negociación en el ámbito general y común o las que explícitamente no se les haya enviado o delegado, limitándose exclusivamente a complementarlas cuando resulte procedente, principios con los que se evitaría el riesgo de una negociación colectiva articulada.

En todo caso, es preciso señalar que este ámbito de negociación puede llegar a coincidir con el previsto para la Mesa de negociación de la administración local de Aragón, dado el tradicional principio de identidad entre el régimen jurídico de la función pública autonómica y el régimen jurídico de la función pública local que persigue una equivalencia jurídica en la regulación del sistema de funciones públicas territoriales de una Comunidad Autónoma (21). A mayor abundamiento, conviene tener en cuenta el continuo deterioro en el que parece sumirse el bloque legislativo que regula la función pública local. En esta dirección, el artículo 3 EBEP, prevé que «El personal funcionario de las Entidades Locales se rige por la legislación estatal que resulte de aplicación, de la que forma parte este Estatuto y por la legislación de las Comunidades

(21) El artículo 239, de la Ley 7/1999, de 9 de abril, sobre normas reguladoras de la administración local de Aragón, nos recuerda que «El régimen estatutario de los funcionarios locales en cuanto a la adquisición y pérdida de su condición, las situaciones administrativas, los derechos sindicales, de negociación colectiva y participación, derechos, deberes y responsabilidades y el régimen disciplinario serán equivalentes a los de los funcionarios de la Comunidad Autónoma». Para un mejor análisis del principio de identidad o paridad entre funciones públicas nos remitimos al trabajo de JORION (1998: pp. 341 y ss.).

Autónomas con respeto a la autonomía local». Por tanto, el Estatuto Básico se aplicará de forma preferente al empleo local sin perjuicio de que siga siendo de aplicación la legislación básica de régimen local, pero eso sí, siempre que no contradiga lo previsto en el EBEP, tal como establece la disposición derogatoria única del propio EBEP, con lo que el estatuto del empleado público parece afirmarse como la norma básica por excelencia de todo el sistema de funciones públicas, lo que debería hacernos reflexionar sobre el mantenimiento de un ordenamiento jurídico singular para la función pública local al margen de la ley de bases estatal sobre el empleo público y de las leyes de función pública que las comunidades autónomas elaboren para su desarrollo (22). De hecho, el anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y de la Administración Local que se elaboró en los años 2006-2007, en consonancia con el EBEP, prescindía por completo de la regulación de función pública local, ya que se presumía que dicha materia quedaba suficientemente determinada por las bases estatales que regulaban el régimen de empleo público y por el previsible desarrollo legislativo que en su día realizarían las correspondientes leyes de función pública. A partir de ahí parece como mínimo discutible que pueda existir un ordenamiento propio de la función pública local, de naturaleza específica, al margen del legislador de función pública general, que justifique una sede negocial de esta naturaleza.

Cuestión distinta es que dicha mesa deba mantenerse para el cumplimiento de otra finalidad no menos importante. De hecho en el proyecto presentado la Mesa de negociación de la administración local de Aragón cumple otra función como puede ser la de servir de unidad para la negociación de las condiciones de trabajo del personal de aquellas administraciones locales en las que no exista órgano de representación propio, en cuyo caso, los acuerdos adoptados en la dicha mesa tendrán carácter supletorio en aquellas administraciones, en el bien entendido que el resto de administraciones locales podrán también adherirse, en su caso, a los acuerdos alcanzados en esta Mesa. Desde esta perspectiva, parece, pues, que dicho acuerdo se dirige a la obtención de dos funcionalidades diferentes: por un lado, cubre los vacíos negociales y se impone directamente —la idea de subsidiariedad aparece aquí como una simple cobertura técnica— al personal de las administraciones locales en los que no exista un órgano de negociación propio; por otro, dicho acuerdo se configura como un acuerdo marco al que el resto de las administraciones locales podrá adherirse.

A partir de aquí, parece discutible que una norma producida fuera del ordenamiento jurídico local pueda proyectarse sin más sobre las condicio-

(22) Una elaborada reflexión sobre esta cuestión puede verse en JIMÉNEZ ASENSIO y CASTILLO BLANCO (2009: pp. 19-22).

nes de trabajo de los empleados públicos de una entidad local dotada de autonomía; aquí no estamos ante una técnica de colaboración normativa sino ante la imposición por ley de una determinada regulación sin que medie una declaración expresa de voluntad en tal sentido por parte de los órganos de gobierno de la correspondiente entidad local. Cuestión distinta es que se admita que en las administraciones locales en las que no exista o no se haya podido constituir una mesa de negociación, el pleno de la entidad local pueda adherirse, en su caso, a los acuerdos alcanzados en la Mesa de negociación de la administración local de Aragón mediante una declaración explícita en este sentido, sin perjuicio de que en los municipios en los que exista dicho órgano de negociación la mesa de la correspondiente entidad local acuerde adherirse voluntariamente a dicho acuerdo. Por tanto, a nuestro entender la función esencial de la Mesa de la administración local de Aragón debería ser la negociación de un acuerdo marco al que podría remitirse los órganos de gobierno de las entidades locales de esta comunidad en las que no exista órgano de negociación propio y al que podrían adherirse los órganos de negociación de aquellas entidades locales que decidieran someter sus condiciones de trabajo a la totalidad o a parte del contenido del mismo.

Más allá de estas consideraciones convendría reflexionar sobre el hecho de que, tal como sucede en otros proyectos de desarrollo de la norma básica estatal, la constitución de mesas de negociación presta poca atención a la composición y formación de la decisión de la parte pública de la unidad de negociación. Así, el artículo 95 del anteproyecto de ley de empleo público de Aragón, nos dice que la representación será unitaria, estará coordinada por la administración de la Comunidad Autónoma y contará con representantes de la Universidad de Zaragoza y de las entidades locales a través de las asociaciones de entidades locales de mayor implantación en el territorio de Aragón. A nuestro entender si la función de dicha Mesa es la negociación de las competencias de la Comunidad Autónoma sobre el régimen jurídico del personal funcionario, estatutario y laboral del conjunto de administraciones públicas de Aragón, podría perfectamente tener la composición de esta mesa de negociación carácter paritario, en el bien entendido de que el banco público de dicha mesa se convierte de esta manera en un canal de participación de la administración universitaria de Aragón y de las entidades locales de su territorio en el ejercicio de las competencias propias de la Comunidad en materia de empleo público, y de que será la representación de la Comunidad Autónoma la que dirigirá el proceso de negociación y adoptará las correspondientes decisiones para la toma de acuerdos con el consenso o no del resto de representaciones públicas que a todos los efectos actúan como un todo unitario. En cambio, si lo que se pretende en dicha unidad es la negociación

conjunta de aspectos relativos a las condiciones de trabajo de los empleados públicos del conjunto de administraciones públicas de Aragón, siempre a nuestro parecer, la representación deberá ser unitaria y el proceso de decisión deberá fundamentarse en la unanimidad de los diferentes componentes de la mesa de negociación, sin que deba aplicarse criterios de proporcionalidad o de mayoría sobre una negociación coordinada por la Comunidad Autónoma, de naturaleza única, pero que en la práctica supone la negociación de una pluralidad de acuerdos distintos «agrupados» en la misma sede negocial y en el mismo momento.

Cuestión distinta puede ser la composición de la Mesa de negociación de la administración local de Aragón, ámbito que si limita sus funciones a la elaboración del correspondiente acuerdo marco al que puedan adherirse las administraciones locales de su territorio, parece que debería integrarse exclusivamente por representantes de las entidades locales a través de las asociaciones de mayor implantación en el territorio de Aragón.

En la misma dirección, se debería reparar en la conveniencia de que el proyecto señale con precisión el órgano u órganos de gobierno a los que corresponde la tramitación y aprobación de los correspondientes acuerdos. Así, por ejemplo, parece que los acuerdos de la Mesa común de negociación de las administraciones públicas que se correspondan con un ejercicio de competencias propias en materia de empleo público de dicha Comunidad Autónoma, deberán ser aprobados por el Gobierno de Aragón, mientras que los acuerdos para la determinación conjunta de las condiciones de trabajo del personal funcionario, estatutario y laboral de las administraciones integrantes de dichas mesas deberán ser aprobados por sus correspondientes órganos de gobierno. En cambio parece que la validez y eficacia jurídica de los acuerdos obtenidos por la Mesa de negociación de la administración local de Aragón dependerán en última instancia de los actos de remisión o adhesión que puedan adoptar, con carácter previo o posterior, las diferentes entidades locales del territorio de esta Comunidad Autónoma.

El segundo de los aspectos esenciales integrados en el anteproyecto de ley de empleo público de Aragón se refiere al procedimiento de negociación colectiva en la Administración Pública de Aragón, procedimiento en el que adquiere una autonomía propia la fase de aprobación expresa y formal por el Gobierno de Aragón, aprobación que se subordina a la integración del acuerdo adoptado en la correspondiente mesa de negociación con una serie de informes preceptivos producidos por el Departamento competente en materia de empleo público, por el Departamento competente en materia de hacienda, por la Asesoría Jurídica de la Administración de la Comunidad Autónoma y por el Consejo Consultivo de Aragón.

Se produce así una acumulación de informes de legalidad y de naturaleza económica-presupuestaria que reflejan una indudable desconfianza sobre la dinámica negociadora que pueda llevarse a cabo por los diferentes centros directivos de la Comunidad Autónoma y que en la práctica presupone que la representación pública en las diferentes mesas de negociación actúa autónomamente con respecto a las políticas definidas por los departamentos competentes en materia de personal o en materia de hacienda o, lo que es peor, con desconocimiento o desprecio de la legalidad vigente. Sin perjuicio, de la opinión que puedan merecer los procesos de coordinación de la negociación colectiva pública, debemos subrayar que un procedimiento de aprobación como el que plantea el proyecto aboca, sin duda, a una prolongación de tiempos en la fase de integración de la validez y eficacia del acuerdo obtenido en una mesa de negociación, y a un proceso constante de renegociación de los acuerdos ya obtenidos en una unidad de negociación, aspectos estos que sin duda acabarían perjudicando al mismo proceso de negociación, y de rebote, al entero sistema de relaciones laborales que articulan el derecho a la representación y a la negociación colectiva, lo que sin duda derivaría en una mayor conflictividad laboral en el seno de la administración pública de Aragón.

A nuestro entender, lo que debería ser objeto de informe sería la hipótesis de acuerdo que deba ser suscrita por la parte pública en la mesa de negociación, por tanto, la misma propuesta de acuerdo antes de su aprobación en la correspondiente sesión, propuesta que debería ser informada por el Departamento competente en materia de empleo público y por el Departamento competente en materia de hacienda, teniendo en cuenta que si el informe del Departamento competente en materia de empleo público —centro directivo especializado en la materia— ha de versar sobre el cumplimiento de las normas de general aplicación en dicha materia, el informe de la Asesoría Jurídica de la Administración de la Comunidad Autónoma, parece duplicativo y hasta cierto punto innecesario. Cuestión distinta puede ser el informe del Consejo Consultivo de Aragón, supremo órgano consultivo del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma, cuyos informes están dotados de una especial naturaleza que les convierte en los últimos trámites de instrucción de los asuntos que han de ser sometidos al Gobierno de Aragón. Por tanto, parece que sólo en este caso quedaría justificado que el informe versara sobre el acuerdo obtenido en la mesa de negociación con carácter previo a su aprobación por el Gobierno de Aragón y siempre en el ámbito de las competencias asumidas por dicho Consejo Consultivo; otra cosa es que la necesidad de este informe haya de constar en la legislación de empleo público, ya que la misma vinculación jurídica puede obtenerse sin dudar alguna de las previsiones establecidas en la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón.

Para terminar este trabajo quisiéramos introducir una reflexión sobre la fase de renegociación y de la recuperación de la unilateralidad para el establecimiento de las condiciones de trabajo que se prevé en anteproyecto, cuya configuración es, como mínimo, discutible. A tenor del artículo 94.3 de dicho texto, en caso de no aprobación de un acuerdo obtenido en una mesa de negociación el Gobierno ordenará el inicio de un nuevo proceso de negociación con la representación sindical; en el supuesto de que no se produzca acuerdo en la renegociación, el Gobierno de Aragón procederá al establecimiento de las condiciones de empleo que sean necesarias para el adecuado funcionamiento de la Administración. Pero esto no es exactamente así, el anteproyecto olvida aquí que el artículo 38.7 EBEP previene que en el supuesto de que no se produzca acuerdo en la negociación o en la renegociación procede agotar, en su caso, los procedimientos de solución extrajudicial de conflictos; procedimientos que, de acuerdo con el artículo 45.3 EBEP, en el supuesto de la mediación, serán obligatorios cuando lo solicite una de las partes, con independencia de que las propuestas de solución que ofrezcan el mediador o mediadores puedan ser libremente aceptadas o rechazadas por las partes en conflicto.

IV. BIBLIOGRAFÍA

- BEJARANO HERNÁNDEZ, ANDRÉS (1999): «La supresión o modificación unilateral de obligaciones pactadas en contrato de trabajo o convenio colectivo en aplicación de la cláusula rebus sic stantibus», en *Revista Española de Derecho del Trabajo*, 96.
- BEJARANO HERNÁNDEZ, Andrés (2008): *Convenio colectivo versus ley*, Madrid, La Ley.
- BRACCI, M. (1961): *La proposta in diritto amministrativo*, Firenze, Felice Le Monnier.
- CASAS BAAMONDE, María Emilia (1991): «Representaciones unitarias de funcionarios públicos, competencias autonómicas y derechos históricos forales, algunas determinaciones básicas y no básicas de la Ley 9/1987, de 12 de junio», en *Revista Española del Derecho del Trabajo*, nº 48.
- CASTILLO BLANCO, Federico A. (2009): «El estatuto Básico del Empleado Público: ¿Hasta dónde llegan las bases? (el sistema de empleo público en un gobierno multinivel)», en *El control de la legalidad urbanística. El Estatuto Básico del Empleado Público. (Actas del III Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Barcelona, Bosch.

- DELFINO, Maximiliano (2009): «Comitati di settore e rappresentanza negoziale delle amministrazioni pubbliche», in ZOPPOLI, Lorenzo (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, Editoriale Scientifica.
- DESFONDS, L. (2003): «La notion de mesure préparatoire en droit administratif français», en *AJDA* 1.
- EMBED IRUJO, Antonio (2008): «Incidencia del Estatuto Básico del Empleado Público en la normativa de las Comunidades Autónomas», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, 137.
- FUENTETAJA PASTOR, Jesús (2007): «El Estatuto Básico del Empleado Público», en *Revista de Administración Pública*, 174.
- GAETA, Lorenzo e Pascucci (1993): *L'agenzia per la rappresentanza negoziale*, in RUSCIANO, Mario e ZOPPOLI, Lorenzo (a cura di), *L'impiego pubblico nel diritto del lavoro*, Torino, G.Giappichelli Editore.
- INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (2005): *Informe de la comisión para el estudio y preparación del estatuto básico del empleado público*, Madrid, INAP.
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael y CASTILLO BLANCO, Federico A. (2009): *Informe sobre el empleo público local*, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local.
- JORION, B. (1998): «Le principe de parité entre fonctions publiques, un principe peau de chagrin», en *Revue Française de Droit Administratif*, 14.
- MARTÍNEZ GAYOSO, M. Nieves (2003): «La aplicación e interpretación de la negociación colectiva de los funcionarios públicos: Las comisiones de seguimiento de acuerdos en la función pública vasca», en *Nuevos problemas de la negociación colectiva. XVI Jornadas de Estudio sobre Negociación Colectiva*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- MAURI MAJÓS, Joan (1995): «Problemas de la representación sindical y la negociación colectiva en la función pública. Convergencias y divergencias con el empleo privado», en *Documentación Administrativa*, 241-242.
- PALOMAR OLMEDA, Alberto (2009): «La desvinculación de lo pactado en el Estatuto Básico del Empleado Público», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, 114.
- ROQUETA BUJ, Remedios (2007): *El derecho de negociación colectiva en el Estatuto Básico del Empleado Público*, Madrid, La Ley.
- ROQUETA BUJ, Remedios (2008): «La negociación colectiva del personal laboral de las administraciones locales tras el Estatuto Básico del Empleado Público», en *Revista de Estudios Locales*, 112.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (2010): «Situación actual del empleo público», en *El cronista del estado social y democrático de derecho*, 1.

SOLANS LATRE, Miguel Angel (2003): *Garantías legales de la negociación colectiva estatutaria*, Madrid, CES.

