

FUNDACIÓN 1 DE MAYO

Cuadernos

46 – JUNIO 2022



**LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA
EN EL SECTOR PÚBLICO ESPAÑOL:
UN ANÁLISIS CONSIDERANDO
LA ACTUAL REFORMA LABORAL**

WWW.1MAYO.CCOO.ES

**LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR PÚBLICO ESPAÑOL:
UN ANÁLISIS CONSIDERANDO LA ACTUAL REFORMA LABORAL**

Autora:
Leydy Rico Yancce

Dirección:
Jesús Cruces Aguilera

FUNDACIÓN 1º DE MAYO
C/ Longares, 6. 28022 Madrid
Tel.: 91 364 06 01
1mayo@1mayo.ccoo.es
www.1mayo.ccoo.es

COLECCIÓN CUADERNOS, NÚM: 46
ISSN: 1989-5372

© Madrid, junio 2022

LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR PÚBLICO ESPAÑOL: UN ANÁLISIS CONSIDERANDO LA ACTUAL REFORMA LABORAL

Leydy Rico Yancce

El presente trabajo ha sido realizado durante las prácticas curriculares del Máster en Estudios Avanzados de Trabajo y Empleo de la Universidad Complutense de Madrid (UCM), que se regulan bajo un convenio de colaboración con la Fundación 1º de Mayo y la citada universidad. Dichas prácticas curriculares fueron realizadas durante los meses de febrero a mayo de 2022.

ÍNDICE

1. Introducción	4
2. La administración pública española	6
3. Convenios 98, 151 y 154 de la Organización Internacional de Trabajo	7
4. La negociación colectiva de los funcionarios públicos	8
4.1. Dispositivo normativo	8
4.2. Ámbito de aplicación	8
4.3. Partes en la negociación	8
4.4. Mesas de negociación	9
4.5. Las materias sobre las que se puede negociar	10
4.6. Las materias excluidas de la negociación	11
5. La negociación colectiva del personal laboral	12
5.1. Dispositivo normativo	12
5.2. Particularidades en la negociación colectiva de personal laboral respecto a la negociación colectiva de los funcionarios públicos	12
6. Aspectos retributivos y sus límites del funcionario público y el personal laboral	14
7. La actual reforma laboral Real Decreto-ley 32/2021	16
8. Conclusiones	18
9. Bibliografía	19

1. Introducción

En la Administración Pública española tenemos diferentes tipos de personal al servicio de las Administraciones Públicas, entre ellos, los funcionarios públicos y el personal laboral. En el ámbito estatal, en la actualidad, no existe una única ley que regule de forma completa la función pública de la Administración General del Estado.

Como base del régimen estatutario de los funcionarios públicos, así también para determinar las normas aplicables al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas se rige el Estatuto Básico del Empleado Público.

Dentro del dicho Estatuto señala que el personal laboral se rige, además por la legislación laboral y por las demás normas convencionalmente aplicables, por los preceptos del Estatuto que lo dispongan. Es decir, los funcionarios públicos sometidos al Derecho Administrativo y el personal laboral sometido al Derecho del Trabajo.

Estos empleados públicos gozan del derecho a la negociación colectiva, regidas dentro de los convenios establecidos por el Organismo Internacional de Trabajo, que decae en la constitución española garantizando el derecho a la negociación colectiva laboral entre los representantes de los trabajadores y empresarios, así como la fuerza vinculante de los convenios.

En ese sentido, los empleados públicos podrán negociar colectivamente en base a lo establecido en la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, esta norma permite establecer las reglas de negociación, así como las mesas de negociación y las materias objeto de negociación. Asimismo, será importante destacar las particularidades en la negociación colectiva del personal laboral respecto de los funcionarios públicos.

Otro punto importante, es analizar los aspectos retributivos y sus límites del funcionario público y personal laboral frente a las negociaciones colectivas, cuales son los límites cuantitativos de los incrementos retributivos que globalmente supongan un incremento en la masa salarial y porque son fijados anualmente en las Leyes de Presupuesto del Estado y de las comunidades autónomas. Asimismo, es igualmente relevante resaltar los dispositivos normativos que suspenden o modifican del cumplimiento los convenios colectivos o acuerdos firmados, ya que como señala la norma podrían ser suspendidos a causa grave de interés público derivados por diferentes motivos que señala la Ley.

En este marco, el presente trabajo tiene como objetivo realizar una revisión bibliográfica de los dispositivos normativos que rigen la negociación colectiva en la Administración Pública y diversos estudios sobre el mismo, cuyo fin nos permita conocer cómo se rige la administración pública española y cuáles son los dispositivos normativos que permiten una exitosa negociación colectiva en la Administración Pública; así como las dificultades que enfrentan en la actualidad para negociar, los límites que establece la Ley y que salidas se han dado para una nueva reforma laboral que permitirá una estabilidad laboral.

Con especial interés, analizaremos la actual reforma laboral vista desde las modificaciones acaecidas en la Administración Pública y si esta reforma al fin atribuye la consolidación de las normas del empleado público en un solo dispositivo normativo.

2. La administración pública española

En el título II del texto refundido de la Ley de Estatuto Básico del Empleo Público (TREBEP), Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, se establecen los tipos de personal al servicio de las Administraciones Públicas, clasificando a los empleados públicos en funcionarios de carrera, funcionarios interinos, personal laboral (fijo, tiempo indefinido o temporal) y persona eventual (Art. 8 TREBEP).

Según el TREBEP los funcionarios públicos de carrera, si bien son nombrados legalmente, desempeñan sus servicios de carácter permanente; en el caso de los funcionarios interinos, justificando la necesidad y urgencia, son nombrados con carácter temporal el desempeño de sus funciones propias de funcionarios de carrera cumpliendo con algunas de las circunstancias señaladas en el artículo 10 de dicho estatuto; el personal laboral en virtud de contrato de trabajo, presta servicios retribuidos por las Administraciones Públicas, en función de la duración del contrato siendo fijo, por tiempo indefinido o temporal, según pueda corresponder; el personal eventual, ya sea por nombramiento y con carácter no permanente, sólo realiza sus funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial, siendo retribuidos con cargo a los créditos presupuestales establecidos para este fin (Arts. 9, 10, 11 y 12 TREBEP).

Para Bolaños et al. (2013) los empleados públicos se dividen en dos clases, con distinto régimen jurídico: el funcionario público sometido al Derecho Administrativo, con derechos y obligaciones que se regulan heterónicamente por la ley y el reglamento, con escaso margen de autonomía colectiva y ninguno para la autonomía individual; y el personal laboral, sometido al Derecho del Trabajo, los derechos y obligaciones se regulan, en menor medida, heterónicamente por la ley y el reglamento y con mayor margen para la autonomía colectiva y autonomía individual, respetando el principio de igualdad de trato vigente para todos los empleados públicos.

Por otro lado, el TREBEP también menciona al personal directivo profesional en el Gobierno y los órganos de gobierno de las comunidades autónomas, donde podrán establecer el régimen jurídico específico del personal directivo, así como los criterios para establecer su condición, la cual fue desarrollado en dicho Estatuto (Art.13 TREBEP).

Con lo señalado podemos indicar que las condiciones laborales del funcionariado público se rigen por el TREBET y en el caso del personal laboral se encuentra en una materia gris ya que por una parte se rige por el TREBET y para otras cosas por la norma laboral del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Estatuto de los Trabajadores (ET).

Esta primera parte nos ha permitido realizar la identificación de los tipos de personal al servicio de las Administraciones Públicas, a efectos que en los próximos capítulos se pueda abordar que tipos de personal están incluidos en los procesos de las negociaciones colectivas.

3. Convenios 98, 151 y 154 de la Organización Internacional de Trabajo

Antes de analizar la negociación colectiva en el Sector Público, primero abordaremos cuales son las normas internacionales por la cual se rige España como miembro de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y en base a ello otorga el derecho a la negociación colectiva, representación y participación del derecho a la reunión.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) tiene como objetivo promover los derechos laborales, fomentar oportunidades de trabajo decente, mejorar la protección social y fortalecer el diálogo al abordar los temas relacionados en el trabajo, en ese marco, se firmaron diversos convenios en materia de las negociaciones colectivas que permitan la libre negociación colectiva en los diferentes países miembros.

En el convenio 98 de la OIT, se establece el derecho de sindicación y de negociación colectiva, entrando en vigor el 18 de julio de 1951. En dicho convenio establece que los trabajadores deberán gozar de una adecuada protección contra todo el acto de discriminación y de libertad sindical en relación con su empleo, un trabajador podrá afiliarse a un sindicato, como también podrá optar por la desafiliación. Asimismo, todo país miembro de la ONU no podrá ir contra lo señalado en dicho convenio.

Otro convenio que rige el derecho del trabajador corresponde al convenio 151 de la OIT, este convenio protege del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública, entrando en vigor el 25 de febrero de 1981. La norma señala que los empleados públicos gozarán de protección adecuada contra todo acto de discriminación antisindical en relación con su empleo, así como podrán gozar de completa independencia respecto de las autoridades públicas, de adecuada protección contra todo acto de injerencia de una autoridad pública en su constitución, funcionamiento o administración.

Finalmente, el convenio 154 de la OIT, fomenta la negociación colectiva en todas las ramas de actividad económica. Señala que cada país podrá determinar hasta qué punto puede garantizar el convenio hacia las fuerzas armadas y la policía, en cuyo caso, muchos países se acogen a exonerar de las negociaciones colectiva a este grupo de trabajadores públicos.

4. La negociación colectiva de los funcionarios públicos

4.1. Dispositivo normativo

El derecho a la negociación colectiva del personal funcionarial de las Administraciones Públicas, según la Sentencia del Tribunal Constitucional 57/1982 (en adelante STC-57/1982), de 27 de julio 1982 y Sentencias del Tribunal Supremo (en adelante SS.TC) en unificación de doctrina, de 19 de abril de 1991 o de 18 de octubre de 1995, es “un derecho de configuración legal” que se fundamenta en el Artículo 37.1 de la Constitución Española (en adelante CE) que reconoce el derecho a la negociación colectiva al personal laboral (Bolaños et al., 2013).

Con la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público fue desde la aprobación de la Constitución la primera Ley que reguló de manera completa las bases del estatuto de los funcionarios públicos (Gayarre, 2020).

Actualmente, a través de la Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleo Público (TREBEP), se reconoce el derecho a la negociación colectiva, representación y participación institucional para la determinación de sus condiciones de trabajo de los empleados públicos.

4.2. Ámbito de aplicación

La aplicación de la negociación colectiva de los funcionarios públicos es reconocida legalmente a todos los funcionarios públicos de la Administración Central del Estado, Administración de las comunidades autónomas y de las Administraciones de las entidades locales y de sus respectivos Organismos Autónomos (Art. 2 TREBEP), quedando excluidos los funcionarios de las Cortes Generales, de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, jueces, magistrados, fiscales y demás funcionarios al servicio de la Administración de Justicia, miembros de las Fuerzas Armadas y los miembros de los Cuerpos y Fuerza de Seguridad (con excepción de los Cuerpos de la Policía Local) (Art. 4 TREBEP).

4.3. Partes en la negociación

Se constituyen mesas de negociación en las que estarán legitimados para negociar (Art. 33.1 EBEP), por parte de la Administración Pública, a las asociaciones de municipios y a las entidades locales de ámbito supramunicipal (Art. 34.2 EBEP). Según Bolaños et al. (2013) se saldría al paso de las dificultades para que haya negociación colectiva en los pequeños municipios y se consigue alejar del Ayuntamiento pequeño la negociación, facilitando una negociación más objetiva y rigurosa, lejos de las presiones vecinales y también una mayor homogenización de las condiciones del personal laboral de los pequeños municipios.

Las Administraciones Públicas podrán encargar el desarrollo de las actividades de negociación colectiva a órganos creados por ellas, estrictamente técnica, que ostentarán su representación en la

negociación colectiva previas las instrucciones políticas correspondientes y sin perjuicio de la ratificación de los acuerdos alcanzados por los órganos de gobierno o administrativos con competencia para ello (Art. 33.2 TREBEP).

Por el lado, de los funcionarios públicos serán representados por organizaciones sindicales más representativas a nivel estatal, las organizaciones sindicales más representativas de comunidad autónoma, así como los sindicatos que hayan obtenido el 10% o más de los representantes en las elecciones para Delegados y Juntas de Personal, en las unidades electorales comprendidas en el ámbito específico de su constitución (Art.33.1 TREBEP).

Las Mesas de Negociación quedarán válidamente constituidas cuando, además de la representación de la Administración corresponde, el derecho de todas las organizaciones sindicales legítimas 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 (Art. 35.1 TREBEP).

Las variaciones en la representatividad sindical, a efectos de modificación en la composición de las Mesas de Negociación, serán acreditadas por las organizaciones sindicales interesadas, mediante el certificado de la Oficina Pública de Registro competente, cada dos años a partir de la fecha de inicio de constituir las mencionada Mesas (Art. 35.2 TREBEP). De esta manera, se garantiza una cierta continuidad, no excesiva abusiva de la representatividad real de las Mesas de Negociación (Bolaños et al., 2013).

Cabe señalar que se podrá contar con la asistencia de las deliberaciones de asesores, que podrán intervenir con voz, pero sin voto (Art. 35.3 EBEP). Asimismo, el estatuto señala que el número de componentes de la Mesa no podrá exceder el número de quince miembros por ninguna de las partes (Art. 35.4 EBEP).

Como señala Bolaños et al. (2013) en el análisis realizado del estatuto de empleados públicos del 2007, en la cual también aplicaría para el análisis del estatuto vigente es, si a un sindicato legitimado para negociar se le negará el derecho a participar en la Mesa de Negociación, dicha negociación vulneraría el mandato legal contenido en el Art. 28.1 de la Constitución Española. Entonces, el pacto o acuerdo negociado con exclusión de este sindicato sería nulo, en ese sentido, incluso, en el supuesto de que los sindicatos que lo hubieran negociado fuesen mayoritarios en el ámbito de referencia (Bolaños et al., 2013).

4.4. Mesas de negociación

En el EBEP se establecen las Mesas de negociación posibles, las cuales serán detalladas a continuación:

1. Mesa General de Negociación en el ámbito de la Administración General del Estado, donde se negociarán las materias relacionadas con condiciones de trabajo comunes a los funcionarios de este ámbito (Art. 34.1 y 34.3 TREBEP).

2. Mesa General de Negociación en cada Comunidad Autónoma, ciudades de Ceuta y Melillas, donde se negociarán las materias relacionadas con condiciones de trabajo comunes a los funcionarios autónomos (Art. 34.1 y 34.3 TREBEP).
3. Mesa General de Negociación en cada Administración Local, donde se negociarán las materias relacionadas con condiciones de trabajo comunes de los funcionarios locales (Art. 34.1 y 34.3 TREBEP).
4. Dependiendo de las Mesas de Generales la negociación y por acuerdo de ellas podrán constituirse Mesas Sectoriales, en atención a las condiciones específicas de trabajo de las organizaciones administrativas afectadas o las peculiaridades de sectores concretos de funcionarios públicos y a su número, donde se negociarán las condiciones de trabajo comunes a los funcionarios del sector que no hayan sido objeto de decisión por parte de la Mesa General respectiva o a los que ésta explícitamente les reenvió o delegue (Art. 34.4 y 34.5 TREBEP).
5. Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas, donde se podrán negociar condiciones de trabajo que resulten susceptibles de regulación estatal con carácter de norma básica y el incremento global de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas que corresponda incluir en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año (Art. 36.1 y 36.2 TREBEP).
6. Mesa General de Negociación de las Administración General de Estado, en cada una de las comunidades autónomas y entidades locales, se negociarán las materia y condiciones comunes al personal funcionario, estatutario y laboral de cada Administración Pública (Art. 36.3 TREBEP).
7. Por último, los pactos y acuerdos en sus respectivos ámbitos y en relación con las competencias de cada Administración Pública, podrán establecer la estructura de la negociación colectiva, así como fijar las reglas que han de resolver los conflictos de concurrencia entre las negociaciones de distinto ámbito y los criterios de primacía y complementariedad entre las diferentes unidades negociadoras (Art. 38.9 TREBEP).

De esta forma se plantea las formas de negociación en las Mesas Territoriales y Mesas Sectoriales en las negociaciones de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos.

4.5. Las materias sobre las que se puede negociar

Se establece en el artículo 37.1 del TREBEP los objetos de negociación, ya sea en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración Pública y con alcance legalmente proceda en caso, a continuación, se lista las materias de negociación:

- a) Materias negociables sin eficacia jurídica normativa directa por tratarse de materias sobre las que debe existir una reserva de ley material, en consecuencia, lo que se negocie es el texto de un Proyecto de Ley (Bolaños et al., 2013). Esto aplica a los incrementos de las retribuciones del personal, que debe establecerse en la Ley de Presupuestos Generales del Estado y de las

comunidades autónomas de cada año; y con las condiciones de trabajo y las retribuciones de los funcionarios cuya regulación exija norma con rango de ley.

- b) Materias de negociación con eficacia jurídica normativa directa a nivel de propuesta (Bolaños et al., 2013). Como las propuestas sobre derechos sindicales y de participación.
- c) Materias de negociación con eficacia jurídica normativa directa, pero a criterios generales (Bolaños et al., 2013). En este grupo tenemos las siguientes normas generales:
 - De acceso, carrera, provisión, sistemas de clasificación de puestos de trabajo, así como los planes de instrumentos de planificación de recursos humanos.
 - De evaluación y desempeño.
 - De planes y fondos para la formación y la promoción interna.
 - Para la determinación de prestaciones sociales y pensiones de clases pasivas.
 - De Acción social.
 - Sobre ofertas de empleo público.
- d) Materias negociables con eficacia jurídica directa y sin limitaciones (Bolaños et al., 2013). Como es en el caso de la determinación y aplicación de las retribuciones complementarias de los funcionarios, los planes de Previsión Social Complementaria, las materias que se establezcan en la normativa de prevención de riesgos laborales, así como también, el calendario laboral, los horarios, jornadas, vacaciones, permisos, movilidad funcional y geográfica.

4.6. Las materias excluidas de la negociación

Por otro lado, en el artículo 37.2 del TREBEP se excluyen de la negociación:

- a) Las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización, es decir, que tengan repercusión sobre las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos.
- b) La regulación del ejercicio de los derechos de los ciudadanos y de los usuarios de los servidores públicos, así como el procedimiento de formación de los actos y disposiciones administrativas.
- c) La determinación de condiciones de trabajo del personal directivo.
- d) Poderes de dirección y control propios de la relación jerárquica.
- e) La regulación y determinación concreta, en cada caso, de los sistemas, criterios, órganos y procedimientos de acceso al empleo público y la promoción profesional.

En los artículos 38.4 y 38.5 del TREBEP se señalan el contenido mínimo para los pactos y convenios colectivos, donde deberán determinar las partes que los conciertan, el ámbito personal, funcional, territorial y temporal, como la forma, plazo de preaviso y condiciones de denuncia de los mismos. Así también se establecerán Comisiones Paritarias de seguimiento de los Pactos y Acuerdos con la composición y funciones que las partes determinen.

5. La negociación colectiva del personal laboral

5.1. Dispositivo normativo

El derecho a la negociación colectiva del personal laboral de las Administraciones Públicas tiene como base constitucional el artículo 37.1 de la Constitución Española, así como la fuerza vinculante de los convenios.

Recae la aplicación para el personal laboral de las Administraciones Públicas en los artículos 82 al 91 del dispositivo del Real Decreto 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (ET), así como de los artículos 31, 36, 37 y 38.8 del TREBEP.

5.2. Particularidades en la negociación colectiva de personal laboral respecto a la negociación colectiva de los funcionarios públicos

En el análisis realizado respecto a la negociación colectiva de los funcionarios públicos, encontramos particularidades en lo que corresponde a la negociación colectiva del personal laboral, la cual precisaremos en los próximos párrafos.

Correspondiente a las partes negociadoras los autores Bolaños et al. (2013) mencionan que la negociación colectiva no está absolutamente sindicalizada, esto se debe por la doble vía de representación como es el comité de empresa y la sección sindical. La sección sindical, es un órgano de representación sindical a diferencia de los delegados y delegadas de personal o los comités de empresa que son órganos de representación unitaria; es decir, que los delegados y delegadas de personal representan a todas las personas trabajadoras, independientemente de que hayan votado o no, todas las personas tienen derecho a votar a esos miembros, se puede negociar a través de los representantes unitarios del personal como son los Delegados de Personal y Comités de Empresa indicados en los artículos 87 y 88 del ET.

En relación con las unidades de negociación en los convenios colectivos tendrán el ámbito de aplicación que las partes acuerden, estas partes están compuestas por organizaciones sindicales y asociaciones empresariales más representativas ya sea de carácter estatal o de comunidad autónoma, establecerán mediante acuerdos interprofesionales, las cláusulas sobre la estructura de la negociación colectiva, fijando las reglas que han de resolver (Art. 83 ET).

Sin embargo, se tiene que tener en cuenta que el artículo 36 del TREBEP señala que se prevé la constitución de una Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas, con representaciones de las organizaciones sindicales legitimadas para estar presentes de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 6 y 7 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, se distribuirá en función de los resultados obtenidos en las elecciones de los órganos de representación de personal, Delegados de Personal, Juntas de Personal y Comités de Empresa, en el conjunto de las Administraciones Públicas, con la capacidad para negociar materias y condiciones de trabajo comunes al personal funcional, estatutario y laboral de cada Administración Pública.

El objeto de negociación en el ámbito de la Mesa de General de Negociación corresponderá el incremento global de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas que corresponda incluir en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año (Art. 36 TREBEP).

En lo que corresponde la materia objeto de negociación y sus excepciones, corresponden a la aplicación del artículo 37 del TREBEP, donde no hay diferencias con la aplicación de los funcionarios públicos.

Correspondiente al personal laboral, como procedimiento de negociación, las Leyes de Presupuestos Generales del Estado (LPGE) y actualmente fijado en la Ley de Presupuesto de 2022 (LPGE 2022), señala en el artículo 24, que la masa salarial del personal laboral es definida con el límite de las cuantías informadas favorablemente por el Ministerio de Hacienda y Función Pública mediante un informe, dicho informe deberá tener en cuenta, en términos de homogeneidad, los créditos de las retribuciones del personal laboral. Asimismo, precisa que el informe será requisito previo para el comienzo de las negociaciones de convenios o acuerdos colectivos. En el artículo 33 de la LPGE 2022, sanciona con la nulidad del pleno derecho de los acuerdos adoptados en caso ocurra una omisión del informe o en contra de un informe desfavorable o como pactos que impliquen crecimientos salariales para ejercicios sucesivos contrarios a los que se determinen en las futuras LPGE.

Otro punto que considerar es la situación de supremacía de una de las partes, ya que en los artículos 38.3 y 38.7 del TREBEP, señala que requiere validez y eficacia los acuerdos negociados con la aprobación expresa y formal de los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas que correspondan y en el supuesto fracaso no tiene correlación en la letra de los artículos 82 y 90.2 del ET (Bolaños et al., 2013).

6. Aspectos retributivos y sus límites del funcionario público y el personal laboral

Una de las materias de la negociación colectiva que es notable analizar corresponde a las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas, ya sea funcionario público o personal laboral. En el artículo 36.2 del TREBEP, menciona que el objeto de negociación en el ámbito de la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas será el incremento global de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

En esa línea, el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social (MITES), en 2019, publicó el documento “La negociación colectiva en el Sector Público”, en la cual señala que no es de extrañarse que casi el 100% de los Acuerdos, Pactos, convenios colectivos y Pactos o Acuerdos mixtos existentes en la Administración Pública incluyen normas que regulan incrementos retributivos; así como, los convenios colectivos para el personal laboral de las empresas del sector público.

Por ello, ante una negociación colectiva es importante tener en cuenta los límites cuantitativos que se establece en el artículo 21 del TREBEP, el cual alude que cada cuantía de los incrementos retributivos que globalmente supongan un incremento en la masa salarial superior debe ser fijados anualmente en la LPGE, quiere decir que en la Ley de Presupuesto del Estado y de la comunidad autónoma, de cada año, deberán reflejar dichos límites retributivos del personal laboral en el marco de sus competencias (Art. 21 TREBEP).

Cabe precisar que estos límites al crecimiento retributivo del personal laboral ha sido declarado constitucional por las Sentencias del Tribunal Constitucional 63/1986, de 21 de mayo y 96/1990, de 24 de mayo, al considerar que los objetivos de una política económica de contención de la inflación a través de la reducción del déficit público, y de prioridad de las inversiones públicas frente a los gastos consuntivos son motivo suficiente para legitimar la introducción de límites a los incrementos salariales del personal al servicio del sector público (Sala, s.f.). Estos pronunciamientos han defendido la constitucionalidad de las Leyes y su aplicación frente al convenio colectivo, extinguiendo los instrumentos colectivos que resultaran en contra de estas disposiciones.

Asimismo, existe un mecanismo en la Administración Pública para interrumpir e inaplicar los Acuerdos, Pactos y convenios colectivos ya adoptados, lo encontramos en el artículo 38.10 del TREBEP, donde si bien inicia señalando que se garantiza el cumplimiento de los Pactos y Acuerdos, salvo cuando excepcionalmente y por causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas, los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas pueden suspender o modificar el cumplimiento de Pacto y Acuerdos ya firmados, en la medida estrictamente necesaria para salvaguardar el interés público. Al darse este supuesto, las Administraciones Públicas deberán informar a las organizaciones sindicales de las causas de dicha suspensión o modificación.

El MITES (2019) pone como uno de los ejemplos, la inaplicabilidad de un precepto convencional vigente avalado por los Tribunales que resolvieron en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón (Sala Social), de 11 de octubre 2017, donde dicho Tribunal da la razón al Ayuntamiento de Teruel al desestimar la reclamación de cantidad interpuesta por un empleado (conserje del mismo ayuntamiento), a quien no se habían abonado el complemento por IP (establecido para compensar el

cambio de puesto de trabajo para compensar su pérdida de aptitud laboral), dicho complemento está regulado en el convenio colectivo para el personal laboral del Ayuntamiento de Teruel. En esta Sentencia el Tribunal estima que la aprobación por parte del Ayuntamiento es un Plan de ajuste en 2012, de reequilibrio de las cuentas públicas, constituyendo la causa de interés público que justifica la inaplicación del complemento demandado por el trabajador.

También se identificó, en sentido contrario, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, San Cruz de Tenerife, de 20 de julio de 2017, que invalida el descuelgue del Ayuntamiento de Puerto de la Cruz porque no había sido acreditado el Plan de ajuste aprobado por la entidad donde prevenga alguna medida de modificación o suspensión de las retribuciones del personal laboral, tampoco había aportado cifras, ni datos, ni se había explicado que la medida era estrictamente necesaria en la reunión con los representantes de los trabajadores (MITES, 2019). En otras palabras, la entidad no cumplió con los requisitos mínimos para acreditar la modificación o suspensión de las retribuciones del personal laboral.

El TREBEP en el artículo 32, explica a que se considera efectos previstos para la suspensión o modificación del cumplimiento de convenios colectivos o acuerdos ya firmados, indica que concurre a causa grave de interés público derivado de la alteración sustancial de las circunstancias económicas cuando las Administraciones Públicas deban adoptar medidas o planes de ajuste, de reequilibrio de las cuentas públicas o de carácter económico financiero para asegurar la estabilidad presupuestaria o la corrección del déficit público. Como lo ocurrido recientemente la crisis económica ocasionada por la pandemia de la COVID-19, que a consecuencia de ello se emitieron dispositivos normativos anticrisis y normas de urgencia para contrarrestar estos efectos negativos. Que si bien no han permitido el incremento de retribuciones o se han visto reducidos en su cuantía.

7. La actual reforma laboral Real Decreto-ley 32/2021

Recientemente se ha aprobado el Real Decreto-Ley 32/2021, de 28 de diciembre, medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo, también conocida como la actual reforma laboral, dicho dispositivo ha modificado el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre.

Entre los principales objetivos de la reforma laboral es afrontar los graves problemas que aquejan el mercado de trabajo: el desempleo y la temporalidad. Dado que la combinación de ambos ha traído consigo la precariedad en España. Si bien la reforma laboral tiene implicancias tanto en el sector público y privado, en este apartado vamos a analizar el alcance de la reforma hacia la Administración Pública.

Si bien el TREBEP tiene como objetivo establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos incluidos en su ámbito de aplicación, así como objeto determinar las normas aplicables al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas. En el artículo 7 el TREBEP señala que el personal laboral de las Administraciones Públicas se establece adicionalmente con lo previsto en el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

En ese sentido, la reforma laboral tiene repercusión sobre el personal laboral de la administración pública, la cual detallaremos sus implicancias y sus efectos en la negociación colectiva que pueda corresponder.

En el artículo 11 del ET consolidado (modificado por la reforma laboral), se reformulan los contratos formativos, estableciendo dos tipos de contratos: formación en alternancia y para la obtención de la práctica profesional adecuada, junto a sus normas específicas buscan potenciar la formación dual. En lo que corresponde a la Administración Pública, el artículo 11.2 de dicho estatuto señala que el contrato de formación en alternancia para mayores de 30 años será utilizado en los programas públicos de empleo y formación de activación e inserción laboral en los que participen las Administraciones Públicas.

En el artículo 15 del ET consolidado, se redefine para reducir la temporalidad y precariedad en dos modalidades de contratos: Por circunstancias de la producción y por sustitución de persona trabajadora con derecho de reserva de puesto de trabajo. La incidencia en la Administración Pública es total, ya que se matiza con la contratación indefinida y los contratos fijos discontinuos que se pueden utilizar cuando así resulte necesario y será debidamente acreditado, si dicha contratación supera la tasa de reposición prevista en las LPGE, deberá ser autorizado por el Ministerio de Hacienda y Función Pública, se podrán celebrar contratos temporales de sustitución que permitan cubrir temporalmente un puesto de trabajo hasta que finalice el proceso de selección para su cobertura definitiva, respetando lo dispuesto en la Ley 20/2021 de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad.

Respecto al artículo 16 del ET consolidado, sobre el contrato fijo-discontinuo, elimina la división entre trabajadores fijos periódicos y los fijos discontinuos fomentando la estabilidad, transparencia respecto

a su contenido. La incidencia con la Administración Pública es completa, ya que recoge de manera expresa en la disposición adicional cuarta del RDL 32/2021, que es de cumplimiento de los fines que las administraciones públicas y las entidades que conforman el sector público institucional tenga encomendadas, previa expresa acreditación.

Sobre la concurrencia de los convenios colectivos que señala el artículo 84.2 del ET consolidado, se mantiene la jerarquía del convenio empresarial en todos los apartados a excepción en la determinación de la cuantía del salario base y de los complementos salariales, incluidos los vinculados a la situación y resultados de la empresa. La incidencia en las Administraciones Públicas es limitada ya que los convenios colectivos para el personal laboral tienen la consideración de “convenios de empresa” o en su caso grupo de empresas, sin entrar a la concurrencia con otro ámbito superior.

Respecto a la vigencia de los convenios establecidos en el artículo 86 del ET consolidado, a diferencia de la reforma de 2012, no establece un periodo de caducidad una vez que se denuncia el convenio, ahora su vigencia seguirá manteniéndose durante todo el tiempo que se extiendan las conversaciones. La vigencia de los convenios es de contenido mínimo, por lo general, se ha solventado bien estos últimos años, con la inclusión expresa de pactos concretos para garantizar el marco de relaciones laborales cuando se extingue el convenio.

Otro punto importante de la reforma laboral corresponde a la derogación de la disposición adicional dieciséis del ET, que establecía los despidos colectivos (ERES) en las Administraciones Públicas por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción del personal laboral al servicio de los entes, organismos y entidades que forman parte del sector público de acuerdo con el artículo 3.1 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. Con esta medida se alivia los efectos negativos causados por los despidos masivos y la agresión a la estabilidad en el empleo.

Finalmente, en este marco podemos señalar que la disposición adicional quinta de la reforma laboral establece la contratación en el marco del Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia y Fondos de la Unión Europea, donde la aplicación para la suscripción de contratos de duración determinada que resulten necesarios para la ejecución de programas de carácter temporal cuya financiación provengan de los fondos de la Unión Europea. Así como la disposición final segunda de la reforma laboral que modifica el texto refundido de la Ley de Empleo aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2015, cuya disposición adicional novena, corresponde sobre los contratos vinculados a programas de activación para el empleo.

8. Conclusiones

El análisis normativo de los diferentes dispositivos que se rigen la Administración Pública nos ha permitido conocer las formas de negociación colectiva que se realizan respecto al funcionario público y personal laboral; así como sus diferentes materias de negociación y los límites que encontramos sobre todo los límites presupuestales que están definidos en las Leyes Generales de Presupuesto Público.

Los límites y topes máximos establecidos en las Leyes Generales de Presupuesto Público seguirán siendo las características propias en la negociación colectiva en la Administración Pública, sobre todo de la negociación salarial que están en el marco de los presupuestos públicos de cada año, que deberán reflejar dichos límites retributivos del personal laboral en el marco de sus competencias.

A pesar de la actual reforma laboral, aún no se ha podido unificar en un solo dispositivo normativo las bases en que se rigen en la Administración Pública, quedando todavía en materia “gris” el personal laboral, debido a que aún se rige por dos dispositivos normativos, el Estatuto de Trabajadores y el Estatuto Básico del Empleado Público.

Por otro lado, del análisis del primer trimestre posterior a la publicación de la reforma laboral y según la publicación del análisis de los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA) realizado por FSS-CCOO, el empleo público ha descendido de manera consecutiva por segundo trimestre y al mismo tiempo aumentando su temporalidad. También señala que el empleo público bajó en 7.300 personas, 2 décimas respecto al trimestre anterior, donde todas las administraciones pierden plantilla con excepción de la Administración Central, siendo la Administración Autonómica una de las que más bajo.

Eso quiere decir, que la Administración Pública aún no efectiviza las medidas establecidas en la reforma laboral y otras medidas urgentes establecidas para contrarrestar la temporalidad en la Administración Pública, cuyos primeros pasos corresponde realizar una convocatoria para cubrir las nuevas plazas y se pueda contrarrestar los efectos negativos mostrados en el primer trimestre del año.

9. Bibliografía

Bibliografía científica e investigaciones.

- Bolaños Céspedes, F., Sala Franco, T., Mugnolo, J., Schwarz, R., Monsalve Cuéllas, M., Hernández Martínez, S., Espinoza Huacón, F., Morán De Gómez, C., Valenzuela Herrera, A., Reynoso Castillo, C., Torres De León, V., Ciudad Reynaud, A., Sánchez Matos, A. y Mangarelli, C. (2013). *La Negociación Colectiva de los Empleados Públicos en España y en América Latina*. Valencia, España: Tirant lo Blanch.
- Comisiones Obreras (2022), *Análisis EPA 1er Trimestre 2022 sobre Empleo Público*, secretaria general de la federación de servicios a la ciudadanía, departamento de prensa.
<https://fsc.ccoo.es/0c75e39de2151f8bb4fc1e4f98336cb5000050.pdf>
- Gayarre Conde Iván. (2020). *Reestructuraciones en las administraciones públicas* (Ser. Claves prácticas laborales Francis Lefebvre). Francis Lefebvre.
- Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social (2019). *La negociación colectiva en el Sector Público*. Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones. RET:19-2.377.
https://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/sec_trabajo/ccncc/B_Actuaciones/Estudios/La_neg_colectiva_sector_publico.pdf
- Oficina Internacional del Trabajo (2003). *Los convenios fundamentales de la organización internacional del trabajo*. ISBN 92-2-312761-0.
https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@declaration/documents/publication/wcms_095897.pdf
- Oficina Internacional del Trabajo (1949). *Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)*. Recuperado el 10 de marzo de 2022, de https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312243
- Oficina Internacional del Trabajo (1978). *Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151)*. Recuperado el 10 de marzo de 2022, de https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C151
- Oficina Internacional del Trabajo (1981). *Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154)*. Recuperado el 10 de marzo de 2022, de https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312299

Bibliografía legislativa

- Constitución Española, de 29 de diciembre, *BOE*, *BOE-A-1978-31229*, núm. 311, de 29 de diciembre de 1978.
- Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. *BOE*, *BOE-A-2007-7788*, núm. 89, de 13 de abril de 2007.
- Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público. *BOE*, *BOE-A-2021-21651*, núm. 312, de 29 de diciembre de 2021.
- Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022. *BOE*, *BOE-A-2021-21653*, núm. 312, de 29 de diciembre de 2021.
- Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. *BOE*, *BOE-A-2015-11430*, núm. 255, de 24 de octubre de 2015.
- Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo. *BOE*, *BOE-A-2021-21788*, núm. 313, de 30 de diciembre de 2021.
- Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. *BOE*, *BOE-A-2015-11719*, núm. 261, de 31 de octubre de 2015.