

Análisis crítico de las unidades mixtas de negociación en el proceso de negociación colectiva para la Administración Pública Local

Carlos ARROYO ABAD
Universidad Alfonso X El Sabio
Madrid

Resumen: Las unidades mixtas de negociación se han configurado como un instrumento válido en el proceso de negociación colectiva para el personal laboral al servicio de la Administración Pública. Sin embargo, ese reconocimiento no deja de encontrar puntos oscuros objeto de necesaria valoración.

Abstract: Mixed units of negotiation are reliable instruments in the process of collective agreements for civilian government personnel. However that recognition still has some problems that need to be re- evaluated.

Palabras clave: Administración Pública, unidades mixtas de negociación, convenio colectivo, personal laboral, negociación colectiva.

Keywords: Public administration, collective agreement, staff, personnel, collective negotiation.

Sumario:

- I. Contexto.**
- II. Análisis crítico del supuesto.**
- III. Conclusión.**
- IV. Bibliografía.**

I. CONTEXTO

El art. 83 ET bajo la rúbrica “unidades de negociación” reconoce a través de su apartado primero, libertad a las partes negociadoras para fijar su ámbito de negociación. Esa libertad en la fijación del ámbito de negociación, se encuentra condicionada por el grado de representatividad y legitimación del que sean titulares las unidades de negociación. De esta forma, tanto la iniciativa como la recepción, dentro del proceso de elaboración del convenio colectivo, no son del todo libres, en tanto el ámbito de negociación se encuentra limitado de forma previa en atención a los propios sujetos intervinientes.

El art. 87 ET fija quienes son los sujetos legitimados para negociar y cual es el ámbito sobre el que se va a desarrollar dicha negociación.

En este sentido, la norma diferencia dos ámbitos:

- El ámbito de empresa o inferior a ésta.
- El ámbito superior a la empresa.

Dentro de estos ámbitos estancos, se detallan los distintos sujetos legitimados para intervenir en el proceso negociador.

En el ámbito de empresa o inferior a ésta, se encuentran legitimados para negociar en nombre de los trabajadores, los órganos de representación unitaria (comités de empresa, delegados de personal y eventualmente comité intercentros) o los órganos de representación sindical (es decir, secciones sindicales)¹. La legitimación para negociar se establece en términos alternativos y no acumulativos, por lo que la legitimación no podrá ser compartida. En este caso, quien tome la iniciativa, es determinante en la concreción de a quien compete la legitimación.

¹ Art. 87.1 ET “En los convenios que afecten a la totalidad de los trabajadores de la empresa, será necesario que tales representaciones sindicales, en su conjunto, sumen la mayoría de los miembros del comité. En los demás convenios será necesario que los trabajadores incluidos en su ámbito hubiesen adoptado un acuerdo expreso, con los requisitos del artículo 80 de esta Ley, de designación, a efectos de negociación, de las representaciones sindicales con implantación en tal ámbito”.

En el nombre de la empresa, la única legitimada para negociar será la propia empresa. Si la iniciativa en la negociación colectiva proviene de la empresa, ésta podrá determinar cual es su interlocutor preferente en caso de presencia de representación unitaria y sindical. En cualquier caso, la presencia de la representación sindical en el proceso de negociación, vendrá condicionada a contar con mayoría en el comité de empresa.

En el ámbito superior a la empresa, se encuentra exclusivamente legitimado para negociar en nombre de los trabajadores, las organizaciones sindicales más representativas o con suficiente representatividad, en los términos previstos por el art. 87.2 ET²:

En lo concerniente a la representatividad empresarial, esta recaerá en las asociaciones empresariales en tanto cumplan con un doble requisito.

- Cuenten, como mínimo, con un 10% de empresarios afiliados que sean sujetos obligados del convenio cuya negociación se pretende.
- Que dichos empresarios cuenten, como mínimo, con un 10% de trabajadores afectados al ámbito de aplicación del mentado convenio.

La regulación del ET en materia de negociación colectiva, extiende su aplicación al personal laboral de las Administraciones Públicas. Ahora bien, si el ET actúa como marco regulador general, la particularidad en la naturaleza de la entidad empleadora, Administración Pública, lleva aparejado un marco específico de ordenación. Este marco específico se configura en torno al EBEP³, que “contiene aquello que es común al conjunto de los funcionarios de todas las Administraciones Públicas, más las normas legales específicas aplicables al personal laboral a su servicio”⁴.

Sobre la base de los arts. 7 y 32 EBEP, que regulan la normativa aplicable al personal laboral⁵ así como el derecho a la negociación colectiva, representación y participación del personal laboral, se abre un paréntesis a la hora de determinar los sujetos legitimados a participar en el proceso de negociación del convenio colectivo.

² Art. 87.2 ET

³ Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

⁴ Párrafo segundo de la Exposición de Motivos del EBEP.

⁵ El personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas se rige, además de por la legislación laboral y por las demás normas convencionalmente aplicables, por los preceptos de este Estatuto que así lo dispongan”.

El art. 33.1 EBEP prevé que la negociación colectiva de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos será encomendada a las Organizaciones Sindicales. Esta sindicalización en la legitimación negociadora, excluye a la representación unitaria del personal funcional. ¿Podemos entender esta regulación de forma extensiva a todo empleado público?⁶. Con una simple lectura de la norma se deduce la exclusión de esa posibilidad más allá de lo previsto para las Mesas Generales de Negociación.

A los efectos de negociación colectiva, se constituirá una Mesa General de Negociación que será común para el personal funcional, estatutario y laboral en tanto la negociación incida sobre materias y condiciones de trabajo comunes⁷. Para el EBEP, más allá de estas Mesas, sería de aplicación para el personal laboral al servicio de la Administración Pública, los criterios de legitimación previstos por el ET.

Partir de un reconocimiento a unidades mixtas de negociación, implica una interacción de partes correspondientes a ámbitos distintos, lo que supone romper con el criterio ordenado en el art. 87 ET.

II. ANÁLISIS CRÍTICO DEL SUPUESTO

¿Responde la Administración Pública al modelo dual previsto por el ET? El principal problema frente al que nos encontramos deriva de la compleja estructura organizativa de las Administraciones Públicas.

Como expone la STS de 21 de diciembre de 1999, de la que más adelante hablaremos,

“la cuestión que se debate es la relativa a la elección de la regla aplicable para determinar la legitimación para negociar en los supuestos de unidades empresariales complejas, en las que no negocia un único empresario, como persona física o jurídica también única, sino un conjunto empresarial dotado de una cierta unidad de dirección o de actuación, pero integrado por distintas personas que, aunque puedan constituir un grupo con homogeneidad en su actuación en el ámbito laboral, siguen siendo formalmente centros de imputación jurídicamente distintos, lo que sucede (...) en las Administraciones Públicas con los fenómenos de descentralización a través de entes instrumentales sometidos a la tutela de un centro directivo”.

⁶ Estatutario, funcional y laboral.

⁷ Art. 36.3 EBEP “Son de aplicación a estas Mesas Generales los criterios establecidos en el apartado anterior sobre representación de las Organizaciones Sindicales en la Mesa General de Negociación (...)”.

No se puede negar que, en la inmensa mayoría de las Administraciones Públicas, la singularidad del ámbito de aplicación de sus convenios colectivos (con pluralidad de centros, con dispar naturaleza y actividad así como dispersión geográfica y funcional), dificulta sobre manera que los órganos de representación unitaria puedan ejercer de forma adecuada las funciones representativas de los intereses de los trabajadores. Ello, genera una duda en la viabilidad de la aplicación de los criterios ordinarios previstos por el art. 87 ET.

La doctrina jurisprudencial ha girado en torno a dos posicionamientos enfrentados. Por un lado, si tenemos presente las sentencias del TS de 15 de febrero de 1993, 20 de diciembre de 1995 y 07 de julio de 1997⁸, la línea jurisprudencial atribuía legitimación del lado de los trabajadores a las representaciones unitarias y sindicales de la empresa. Frente a esta línea jurisprudencial, se abrió una segunda línea, dentro de la cual son destacadas las sentencias del TS de 15 de diciembre de 1994, 30 de abril de 1996 y 21 de junio de 1996⁹. Esta segunda vía, atribuía la legitimación del lado de los trabajadores a las organizaciones sindicales.

Ante la inseguridad jurídica derivada de una falta de concreción en la determinación de los sujetos legitimados a intervenir en el proceso negociador, el TS, constituido en Sala General, dictó sentencia de 21 de diciembre de 1999¹⁰. Con esta sentencia, el TS reconoció la falta de coherencia que supone la aplicación de los criterios previstos en el art. 87 ET, llegando a la conclusión de que era necesario desarrollar un nuevo régimen de legitimación negociadora para los convenios colectivos del personal laboral de las Administraciones Públicas.

Tal como exponía la sentencia, “es necesario diferenciar las reglas de legitimación en función de las partes de que se trate, aplicando la regla del artículo 87.1 del Estatuto de los Trabajadores a la parte empresarial y la del número 2 de ese mismo artículo a la de los trabajadores”.

El criterio fijado por la STS de 21 de diciembre de 1999¹¹ es reiterado por la STS de 9 de mayo de 2001¹², que entiende que “la legitimación inicial para

⁸ RJ\1993\1165, RJ\1995\9841 y RJ\1997\6251. Versaban respectivamente sobre el personal laboral de la SS, sobre la Admón. Autónoma de Aragón y sobre la Admón. Autónoma de Valencia.

⁹ RJ\1995\4436, RJ\1996\5221 y RJ\1996\3623. La primera sobre el Ministerio de Defensa y sus organismos autónomos y las dos segundas sobre el Ministerio de Obras Públicas y sus organismos autónomos.

¹⁰ RJ\2000\528.

¹¹ En adelante STS de 1999.

formar parte del órgano de negociación por parte de la representación de los trabajadores ha de regirse por el denominado criterio mixto”.

Sobre la base del criterio mixto afianzado a partir de la STS de 1999 e introducido, si bien de forma poco clara por parte del EBEP, creo necesario realizar una valoración crítica que se asienta en los siguientes cuestionamientos:

1º) La creación ex novo de un régimen jurídico específico, requeriría de una norma legal que la justificase y ordenase no pareciendo idónea hacer uso de la Jurisprudencia para articular un marco paralelo al previsto por el art. 87 ET. ¿Es el EBEP esa norma? La respuesta es negativa en un doble sentido:

En primer lugar y en atención a su art. 7¹³, no se desprende un carácter de supletoriedad del ET.

En segundo lugar, el propio art. 32 EBEP, reconoce la aplicación de la legislación laboral en los procesos de negociación colectiva en que intervenga el personal laboral al servicio de la Administración Pública. La posterior aseveración “sin perjuicio de los preceptos de este Capítulo que expresamente les son de aplicación” nos reconduce a las unidades mixtas pero sólo ante las Mesas Generales de Negociación, previstas en el art. 36 EBEP.

2º) Las Administraciones Públicas no se configuran como una realidad unívoca. Frente a una administración autonómica o estatal, objeto de valoración por la STS de 1999 como por las sentencias que ésta invoca como antecedentes, se encuentran las administraciones locales. A su vez, no es lo mismo la complejidad en la estructura organizativa que reviste una ciudad, como administración local, a un municipio de escasa dimensión. ¿Resultan de aplicación los fundamentos previstos por la STS de 1999 a una administración local de un municipio pequeño? ¿Tiene sentido excluir la participación de la representación unitaria en aras de una presunta complejidad en la estructura organizativa? A mi entender la respuesta es negativa. Más aún, la obligatoria participación de organizaciones sindicales y exclusión de representación unitaria, puede ralentizar la propia negociación colectiva en atención al encuadramiento geográfico del municipio (lejanía), al margen de desnaturalizar la función propia del convenio colectivo, que no es otro que de aproximar la norma a la particular realidad normada. Esta realidad, puede resultar desconocida para una organización sindical cuya actuación se centre en trasladar parámetros preestablecidos, genéricos o adoptados de otra Administración.

¹² RJ\2001\5201.

¹³ Art. 7 EBEP “El personal laboral al servicio de la Administración Pública se rige, además de por la legislación laboral y por las demás normas convencionalmente aplicables, por los preceptos de este Estatuto que así lo dispongan”

III. CONCLUSION

Resulta necesario establecer un marco legal claro que reconozca y articule los concretos supuestos en los que se puede prever la participación de las unidades mixtas de negociación para los procesos de negociación colectiva. El actual marco, derivado de la STS de 21 de diciembre de 1999, no puede ser considerado como correcto pues, más allá de la valoración a realizar sobre su voto particular, tiene su fundamento último en la valoración de la Administración Pública bajo el prisma de una compleja estructura organizativa. Este criterio valorativo es correcto para el marco de la Administración Pública Estatal y Autonómica, al igual que para algunos supuestos de Administración Pública Local. Lo que no cabe es su absoluta generalización, olvidando la realidad compuesta por las pequeñas Administraciones Locales, donde a mi entender el modelo obstaculiza y dilata de forma injustificada el proceso de negociación colectiva.

IV. BIBLIOGRAFIA

- TORRENTS MARGALEF, J., “Las singularidades de la negociación colectiva del personal laboral en las Administraciones Públicas”, en VALDES DAL-RE, F. (Dir.). *Manual Jurídico de Negociación Colectiva*. La Ley, 2007.
- MONTOYA MELGAR, A. *Derecho del Trabajo*. Tecnos, 2008.
- RAMÍREZ MARTINEZ, J.M. (Dir.), *Curso de Derecho del Trabajo*. Tirant Lo Blanch, 2008.