
This is the **published version** of the bachelor thesis:

Portugués Hortelano, Rubén. *La negociació col·lectiva en el sector públic : estudi jurisprudencial sobre la negociació col·lectiva en l'àmbit de les relacions laborals del sector públic*. Treball de Final de Grau (Universitat Autònoma de Barcelona), 2026 (Relacions laborals)

This version is available at <https://ddd.uab.cat/record/331965>

under the terms of the  license.



LA NEGOCIACIÓ COL·LECTIVA EN EL SECTOR PÚBLIC

Estudi jurisprudencial sobre la negociació col·lectiva en
l'àmbit de les relacions laborals del sector públic

Autor: Rubén Portugués Hortelano

Treball de Fi de Grau de Relacions Laborals

Tutora: Judith Gifreu Font

Data d'entrega: 13 de maig de 2026

RESUM

La negociació col·lectiva en el sector públic és un instrument essencial per garantir la participació dels empleats públics en la determinació de les seves condicions de treball. Tot i això, a diferència de l'àmbit privat, aquesta negociació es desenvolupa dins d'un marc jurídic més limitat, condicionat pel principi de legalitat, la reserva de llei, la distribució competencial, els límits pressupostaris i l'interès general propi de les Administracions Públiques.

Aquest treball té com a objectiu analitzar el règim jurídic de la negociació col·lectiva en el sector públic, amb especial atenció a la seva regulació normativa, als subjectes que hi intervenen, als òrgans de representació i a les mesures de negociació. La metodologia utilitzada és jurídica, basada en l'anàlisi normativa, doctrinal i jurisprudencial, amb especial referència als principals límits interpretats pels tribunals.

Paraules clau: negociació col·lectiva; sector públic; empleats públics; EBEP; mesures de negociació; jurisprudència.

ABSTRACT

Collective bargaining in the public sector is an essential instrument to guarantee the participation of public employees in the determination of their working conditions. However, unlike in the private sector, this bargaining takes place within a more limited legal framework, conditioned by the principle of legality, statutory regulation, the distribution of powers, budgetary limits and the general interest of Public Administrations.

This dissertation aims to analyse the legal framework of collective bargaining in the public sector, with particular attention to its regulation, the parties involved, representative bodies and bargaining tables. The methodology used is legal, based on normative, doctrinal and case-law analysis, with special reference to the main limits interpreted by the courts.

Keywords: collective bargaining; public sector; public employees; civil service; Basic Statute of Public Employees; bargaining tables; case law.

Índex

1.	Introducció	7
2.	Concepte de negociació col·lectiva en el sector públic i el seu marc normatiu e institucional	11
3.	Àmbit subjectiu: Distinció entre personal funcionari, laboral, interí i el sector públic com a institució.....	21
4.	Actors i òrgans de representació	27
4.1	Els delegats de personal	28
4.2	Les juntes de personal	29
4.3	Les competències dels òrgans de representació	30
5.	Les Meses de Negociació	35
5.1	La Mesa General de Negociació de matèries comunes de personal funcional i laboral.....	40
5.2	Àmbit objectiu i límits materials	44
6.	Anàlisi jurisprudencial d'eixos temàtics.....	50
6.1.1	Legitimació i composició de les meses negociadores	50
6.1.2	Distribució competencial i jerarquia normativa	57
6.1.3	Contingut negociable i límits materials.....	68
7.	Conclusions	77
8.	Bibliografia	81
9.	Annexos.....	84

Llistat d'abreviatures

<i>AAPP</i>	<i>Administracions Públiques</i>
<i>AGE</i>	Administració General de l'Estat
<i>AN</i>	Audiència Nacional
<i>art.</i>	Article
<i>arts.</i>	Articles
<i>BOE</i>	Butlletí Oficial de l'Estat
<i>CCAA</i>	Comunitats Autònomes
<i>CE</i>	Constitució Espanyola
<i>CENDOJ</i>	Centre de Documentació Judicial
<i>EBEP</i>	Estatut Bàsic de l'Empleat Públic
<i>ET</i>	Estatut dels Treballadors
<i>FJ</i>	Fonament Jurídic
<i>FJ núm.</i>	Fonament Jurídic número
<i>Ibíd.</i>	En la mateixa obra o font citada anteriorment
<i>LBRL</i>	Llei reguladora de les bases del règim local
<i>LOLS</i>	Llei orgànica de llibertat sindical
<i>LORAP</i>	Llei 9/1987, d'òrgans de representació, determinació de les condicions de treball i participació del personal al servei de les Administracions Públiques
<i>LPGE</i>	Llei de Pressupostos Generals de l'Estat
<i>núm.</i>	Número
<i>p.</i>	Pàgina
<i>pp.</i>	Pàgines
<i>rec.</i>	Recurs
<i>RJ</i>	Repertori de jurisprudència
<i>ROJ</i>	Repositori Oficial de Jurisprudència
<i>SAN</i>	Sentència de l'Audiència Nacional
<i>STC</i>	Sentència del Tribunal Constitucional

<i>STS</i>	Sentència del Tribunal Suprem
<i>STSJ</i>	Sentència del Tribunal Superior de Justícia
<i>TC</i>	Tribunal Constitucional
<i>TREBEP</i>	Text refós de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic
<i>TS</i>	Tribunal Suprem
<i>TSJ</i>	Tribunal Superior de Justícia

1. Introducció

La negociació col·lectiva es una temàtica que habitualment es vincula amb aquells treballs on es realitzen tasques laborals per compte d'altri i que té una gran presència en la actualitat amb múltiples conflictes laborals entre treballadors i ocupadors que han de ser solucionats mitjançant la formació d'acords després de reunions entre les dues parts. Tot i això, habitualment la negociació col·lectiva que afecta als treballadors públics que realitzen activitats laborals a les Administracions Públiques queda en un segon pla, sense gran coneixement de la gran quantitat de drets que disposen els treballadors de les Administracions Públiques per fer front a les seves demandes en condicions laborals.

Per tant, en aquest treball es pretén exposar de forma molt clara la normativa de la que disposen els treballadors públics per defensar els seus drets laborals i millorar les seves condicions, com també exposar els diferents mecanismes dels quals poden fer ús per tal de aconseguir els seus objectius. De la mateixa manera, en aquest treball s'exposarà de forma clara les parts que formen part de la negociació col·lectiva en el sector públic de forma activa.

En el referent a la normativa es important destacar prèviament que com els treballadors públics formen part d'un grup totalment diferent i amb una peculiaritat notable en comparació amb els treballadors per compte d'altri, la regulació de les condicions laborals d'aquests i de la mateixa manera la de la negociació col·lectiva en les Administracions Públiques es troba inserida en un camp normatiu diferent de l'Estatut de Treballadors, que regula a nivell general les relacions laborals.

En aquest treball s'analitzarà aquesta normativa específica que es l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic, que s'encarrega d'unificar el règim bàsic de la negociació col·lectiva per a la totalitat del personal al servei de les AAPP en tots els seus nivells. Tanmateix, l'existència de normatives de desenvolupament, la diferència en l'aplicació segons el tipus de personal i, sobretot, la constant intervenció de les Lleis de Pressupostos Generals de l'Estat, generen un marc complex que exigeix una anàlisi rigorosa.

El present treball es justifica, per tant, per la necessitat de desgranar aquesta complexitat i de determinar la veritable capacitat d'incidència de les organitzacions sindicals en la millora de les condicions d'ocupació. A més, permet conèixer la situació actual de la negociació col·lectiva en les Administracions Públiques i identificar les principals normes, lleis i resolucions jurisprudencials que en delimiten el funcionament.

Mitjançant aquest treball s'analitza de manera ordenada com funciona la negociació col·lectiva dins del sector públic, no només des d'un punt de vista teòric, sinó també a partir de la seva aplicació pràctica. Per aquest motiu, el treball partirà primer d'una explicació general del concepte de negociació col·lectiva en l'àmbit públic i del seu marc normatiu principal, amb especial èmfasi a la Constitució Espanyola, l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic i la normativa complementària que ha anat actualitzant aquest sistema. Aquesta primera part permetrà situar el tema i entendre per què la negociació col·lectiva en les Administracions Públiques presenta unes característiques diferents de les del sector privat.

A continuació, s'estudiarà l'àmbit subjectiu de la negociació col·lectiva pública, distingint entre les diferents classes d'empleats públics, com el personal funcionari, el personal laboral, el personal interí i altres figures que també formen part de l'organització administrativa. Aquesta distinció és essencial, ja que no tots aquests col·lectius es regeixen pel mateix règim jurídic ni participen de la mateixa manera en els processos de negociació. Per tant, un dels objectius del treball serà posar de manifest aquesta dualitat entre el règim funcionarial i el règim laboral dins de les Administracions Públiques, així com les conseqüències que aquesta diferència té en la determinació de les condicions de treball.

També s'analitzaran els principals actors que intervenen en aquest sistema, especialment els òrgans de representació dels empleats públics i les organitzacions sindicals legitimades per participar en la negociació. En aquest punt, es prestarà especial atenció als delegats de personal, les juntes de personal i les meses de negociació, ja que constitueixen els instruments a través dels quals es duu a terme la participació dels empleats públics i es desenvolupen els processos negociadors. D'aquesta manera, es podrà entendre qui pot negociar, en quins espais es negocia i

quins requisits de representativitat s'han de complir perquè la negociació sigui vàlida.

Pel que fa a la metodologia, el treball seguirà una metodologia jurídica basada en l'anàlisi normativa, doctrinal i jurisprudencial. En primer lloc, s'examinaran les principals normes que regulen la negociació col·lectiva en el sector públic, amb la finalitat d'identificar el seu contingut, els seus límits i la seva aplicació pràctica. En segon lloc, s'utilitzarà doctrina especialitzada de diferents autors per completar i interpretar aquest marc normatiu, especialment en aquells aspectes en què la regulació legal pot resultar més complexa o insuficient. Finalment, es durà a terme un estudi jurisprudencial de diferents resolucions judicials rellevants, amb l'objectiu de veure com els tribunals han interpretat qüestions com la legitimació sindical, la composició de les seves negociadores, la distribució competencial, la jerarquia normativa i els límits materials de la negociació col·lectiva.

Amb aquesta metodologia es pretén aconseguir una visió completa i pràctica de la negociació col·lectiva en el sector públic. No es tracta únicament d'explicar què diu la normativa, sinó també d'entendre com aquesta s'aplica en la realitat i quins problemes apareixen quan les Administracions Públiques i les organitzacions sindicals intenten negociar condicions de treball. Així, el treball vol donar resposta a diverses qüestions centrals com es el conèixer quin marge real tenen els empleats públics per negociar les seves condicions laborals, quins límits imposa l'ordenament jurídic a aquesta negociació, quin paper juguen els sindicats i fins a quin punt la jurisprudència ha contribuït a delimitar aquest dret.

En definitiva, aquest treball pretén demostrar que la negociació col·lectiva en el sector públic és una eina fonamental per garantir la participació dels empleats públics en la determinació de les seves condicions de treball, però també que es tracta d'un instrument sotmès a límits més intensos que en l'àmbit privat. Aquests límits deriven de la necessitat de respectar el principi de legalitat, la distribució de competències entre Administracions, les restriccions pressupostàries i l'interès general que ha de presidir tota actuació administrativa. Per això, l'estudi d'aquesta matèria resulta especialment rellevant, ja que permet comprendre millor l'equilibri existent entre el dret dels empleats públics a participar en la millora de les seves

condicions laborals i les exigències pròpies del funcionament de l'Administració Pública.

2. Concepte de negociació col·lectiva en el sector públic i el seu marc normatiu e institucional

Primerament, per a definir de forma adequada el concepte de la negociació col·lectiva en les Administracions Públiques, o el que és el mateix, en el sector públic, hem de tenir en compte que els treballadors tenen dret a la negociació col·lectiva, a la representació i a la participació institucional per a la determinació dels seus drets, tal com indica l'article 31 de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic. Aquest precepte reconeix que s'atorga als treballadors públics el dret a negociar la determinació de les condicions de treball dels empleats de l'Administració Pública, la facultat d'escollir els seus representants i constituir òrgans unitaris a través dels quals es dugui a terme la interlocució entre les Administracions Públiques i els seus empleats, i, per últim, el dret a participar a través de les organitzacions sindicals en els òrgans de control i seguiment de les entitats o organismes que legalment es determini.

La negociació col·lectiva en el sector públic presenta una complexitat superior a la del sector privat perquè no es desenvolupa sobre una única relació jurídica homogènia. Marín Alonso (2009) assenyala que aquesta complexitat deriva, entre altres factors, del fet que la negociació en l'Administració Pública es regula de manera diferent segons el tipus de personal afectat¹, és a dir, segons es tracti de personal funcionari o laboral. Aquesta idea permet entendre que el concepte de negociació col·lectiva pública no es pot construir únicament a partir de l'autonomia col·lectiva, sinó que exigeix tenir en compte el règim estatutari, el règim laboral i la posició institucional de l'Administració com a ocupadora pública.

Aquesta mateixa autora també destaca que l'EBEP reconeix i regula el dret a la negociació col·lectiva de tots els empleats públics, tant laborals com funcionaris, però amb una diferència essencial ja que en el cas del personal laboral, la negociació es regeix per la legislació laboral, sense perjudici dels preceptes de l'EBEP que li siguin aplicables. Per tant, el marc normatiu de la negociació col·lectiva pública es

¹ MARÍN ALONSO, I. (2009). La estructura de la negociación colectiva en la Administración Pública andaluza. *Temas Laborales*, 100. pp. 704-705

configura com un sistema mixt, en què l'EBEP actua com a norma comuna de referència, però no substitueix completament els règims jurídics propis de cada col·lectiu.

Aquesta primera aproximació també es pot reforçar amb l'estudi d'Altés Tárrega, Blasco Pellicer i Sala Franco² (2001), que parteixen precisament de la idea que en les Administracions Públiques coexisteixen dos grans tipus de personal com són el personal laboral per una banda, i el personal funcionari per l'altre. A més, aquesta dualitat té com a conseqüència més evident de la mateixa forma l'existència de dos règims jurídics diferenciats de negociació col·lectiva. Per tant, podem arribar a entendre que la negociació col·lectiva en el sector públic no pot ser analitzada com una categoria homogènia, sinó com un sistema plural en què es combinen regles laborals, administratives i pressupostàries que poden tenir aplicabilitat diferent depenent del subjecte a qui estigui destinat.

En aquesta mateixa línia, Rodríguez Vera (2011) considera que la negociació col·lectiva parteix d'un dret que correspon individualment als empleats públics, però que només pot exercir-se de manera col·lectiva a través dels seus representants³. Aquesta idea és rellevant perquè permet diferenciar entre la titularitat del dret, que correspon als empleats públics individualment considerats, i la seva forma d'exercici, que es delega a subjectes col·lectius. Ara bé, tal com indica el mateix autor, no és correcte entendre la negociació col·lectiva dels empleats públics com una realitat uniforme, ja que dins del sector públic no existeix un únic sistema de negociació aplicable a tots els empleats. Aquesta idea enfocada per la doctrina és especialment rellevant perquè dins de les Administracions Públiques conviuen diferents tipus de personal i diferents règims jurídics. Per això, l'autor sosté que el sistema de negociació col·lectiva dels empleats públics presenta una

² SALA FRANCO, T.; BLASCO PELLICER, A.; ALTÉS TÁRREGA, J. A. (2001). La negociación colectiva en el empleo público. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, pp. 13-15.

³ RODRÍGUEZ VERA, E. (2011) "La negociación colectiva de los empleados públicos", Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, núm. 93, 2011, p. 169

estructura dual en tots els sentits, ja que també és dual el personal que presta servei a les Administracions Públiques i el règim jurídic que s'hi aplica.

Aquesta mateixa idea es pot completar amb Alfonso Mellado⁴ (2014), que diferencia entre la negociació col·lectiva del personal funcionari, regulada principalment per l'EBEP, la negociació col·lectiva del personal laboral de les Administracions Públiques, que es troba sotmesa fonamentalment a l'Estatut dels Treballadors amb algunes especialitats públiques, i la negociació laboral del personal d'entitats del sector públic que no formen part de l'Administració en un clar sentit estricte. Aquesta classificació reforça la idea que la negociació col·lectiva pública no respon a un únic model homogeni com s'ha fet referència anteriorment, sinó que dins de les AAPP podem trobar diversos règims jurídics que són aplicables segons el tipus d'empleat i la naturalesa de l'entitat ocupadora.

Aquesta mencionada dualitat també ha estat destacada per Rivero Lamas i De Val Tena (2007), quan s'explica que l'ordenament estatal diferencia dos règims jurídics per articular la negociació col·lectiva del personal al servei de les Administracions Públiques. Segons aquests autors, aquesta separació és conseqüència del diferent reconeixement constitucional del dret a la negociació col·lectiva, que dona lloc a dos sistemes normatius diferents⁵. El primer d'ells es aplicable al personal laboral, i es troba regulat principalment en el Títol III de l'Estatut dels Treballadors, i l'altre es aplicable als funcionaris públics, tradicionalment vinculats a la Llei 9/1987, de 12 de juny, d'Òrgans de Representació, Determinació de les Condicions de Treball y Participació del Personal al Servei de las Administracions Publiques (LORAP) i posteriorment al règim específic configurat per l'EBEP. Per tant, aquesta distinció realitzada per la normativa i remarcada per els autors, ens serveix per arribar a la conclusió que la negociació col·lectiva del personal funcionari no es desenvolupa amb la mateixa amplitud ni amb la mateixa naturalesa que la negociació col·lectiva pròpia del

⁴ ALFONSO MELLADO, C. L. (2014). La negociación colectiva en el empleo público: cuestiones de interés. CEMICAL, pp. 1-2

⁵ RIVERO LAMAS, J.; DE VAL TENA, Á. L. (2007). El derecho a la negociación colectiva de los funcionarios públicos. Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, 68, p. 205

personal laboral sinó que disposa d'unes característiques totalment diferents que la fan ser única.

La negociació col·lectiva es presenta a l'article 33 de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic, on s'estableix que aquesta ha d'estar subjecta als principis de legalitat, cobertura pressupostària, obligatorietat, bona fe negocial, publicitat i transparència per poder considerar-se dins de la legalitat. Aquesta enumeració permet veure que la negociació en l'àmbit públic no pot ser entesa de la mateixa manera que en el sector privat, ja que queda condicionada per una sèrie de principis específics derivats de la presència de l'interès públic.

Així mateix, García Blasco i Vila Tierno (2019)⁶ consideren que la negociació col·lectiva ocupa un paper essencial en la determinació de les condicions de treball i ocupació dins del sector públic. No obstant això, també recorda que aquesta font reguladora es troba condicionada per la naturalesa pública de l'Administració i per la necessitat de protegir l'interès general. Per tant, la negociació col·lectiva en el sector públic té una funció fonamental en la determinació de les condicions de treball dels treballadors públics, però es troba sotmesa a límits més intensos que en l'àmbit privat com a conseqüència del seu caràcter públic que la fa dependre de molts aspectes relacionats a l'interès públic. Segons els autors mencionats, aquest actua com un límit estructural que condiciona tot el sistema de negociació col·lectiva en l'àmbit públic, fet que justifica l'existència d'una regulació específica i d'uns continguts negociables amb perfils propis.

Aquesta idea també pot completar-se amb l'aportació de Cruz Villalón (2012), que situa la negociació col·lectiva en el sector públic dins d'un marc jurídic especialment condicionat per la naturalesa de l'Administració com a ocupadora. Segons aquest autor, la negociació col·lectiva del personal al servei de les Administracions Públiques no es pot analitzar només des de la lògica contractual pròpia del sector privat, ja que en aquest àmbit els productes negociats tendeixen a aproximar-se a les disposicions generals i a perdre part de la flexibilitat pròpia del

⁶ GARCÍA BLASCO, J., & VILA TIERNO, F. (2019). La negociación colectiva en el sector público. Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social

conveni col·lectiu ordinari⁷. Aquesta idea mostrada per l'autor ens permet reforçar la idea de que la negociació col·lectiva en l'àmbit públic té una naturalesa híbrida, situada entre l'autonomia col·lectiva que es pròpia com a ocupadora i la subjecció a la legalitat administrativa que li correspon d'acord amb la normativa.

D'acord amb Mauri Majós (2019), l'exercici del dret a la negociació col·lectiva ha de desenvolupar-se sempre dins del marc establert per l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic i per les lleis reguladores de la funció pública de les diferents administracions⁸. Per tant, el que podem entendre en base a aquesta afirmació realitzada per l'autor és que tota negociació col·lectiva que es dugui a terme en el si d'una Administració Pública haurà de respectar de forma clara allò que s'estableixi en la llei, que actua com a límit a la negociació de condicions entre les parts.

És a dir, la negociació col·lectiva dels funcionaris públics no pot desenvolupar-se de manera lliure o il·limitada com es pot realitzar en l'àmbit privat, que tot i tenir també uns límits establerts es molt més amplia la seva llibertat negociadora que en l'àmbit públic. Per tant, la negociació col·lectiva del sector públic ha de situar-se dins dels paràmetres legals previstos per l'EBEP. En aquest sentit, el mateix autor també assenyala que, per determinar quines matèries poden ser objecte de negociació, cal tenir en compte tres elements principals com són el marge permès per la llei, l'Administració competent i l'àmbit concret en què es negocia⁹. Amb això, s'indica que no només és important determinar què es pot negociar, sinó també en quin àmbit es pot dur a terme la negociació, amb quin abast i per part de quina Administració competent.

Aquesta idea es pot completar amb la doctrina de Marín Alonso (2009), que explica que l'estructura de la negociació col·lectiva dels funcionaris públics es

⁷ CRUZ VILLALÓN, J. (2012). El descuelgue de convenios colectivos en el personal laboral al servicio de las Administraciones públicas. *Temas Laborales*, 117, pp. 25-26

⁸ MAURI MAJÓS, J. (2019). La negociación colectiva en el sistema de función pública local. p. 70

⁹Ibid. p. 69

configura a través d'unitats de negociació establertes legalment, les quals responen a una realitat prèvia, objectiva i independent de la voluntat de les parts negociadores¹⁰. Per tant, les mesures i els àmbits de negociació no depenen exclusivament de l'autonomia col·lectiva, sinó de l'organització administrativa i del marc competencial fixat per la normativa bàsica.

D'acord amb la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional¹¹, es reconeix que en la funció pública la negociació col·lectiva és un dret de configuració legal, o el que és el mateix, que el seu exercici únicament es pot dur a terme tenint en compte aquelles matèries que hagin estat reconegudes com a objecte de negociació per la llei. Aquesta idea coincideix amb el que exposa Rivero Lamas i De Val Tena (2007) quan afirmen que el dret de negociació col·lectiva dels funcionaris depèn essencialment de la regulació legal que el desenvolupa¹². Això significa que els funcionaris, els sindicats titulars del dret i les Administracions Públiques en les quals aquest es desenvolupa no poden exercir-lo de manera plenament lliure, sinó dins de les condicions i límits establerts per la legislació. També es reconeix que el dret de negociació col·lectiva és una manifestació del dret de llibertat sindical de l'article 28.1 CE, aplicable de la mateixa forma als funcionaris públics, i es determina que, si una llei regula la negociació col·lectiva funcional, les exclusions de matèries han de ser interpretades restrictivament.

L'article 103.3 de la Constitució Espanyola estableix que la llei regularà l'estatut dels funcionaris públics, l'accés a la funció pública d'acord amb els principis de mèrit i capacitat, les peculiaritats de l'exercici del seu dret de sindicació, el sistema d'incompatibilitats i les garanties per a la imparcialitat en l'exercici de les seves funcions. D'acord amb Mauri Majós (2009), aquesta previsió constitucional, anterior a la configuració de l'EBEP, permet entendre que l'estatut dels funcionaris públics no és una creació completament nova del legislador, sinó

¹⁰ MARÍN ALONSO, I. (2009). La estructura de la negociación colectiva en la Administración Pública andaluza. *Temas Laborales*, 100, pp. 715-716.

¹¹ SSTC 80/2000, de 27 de marzo; SSTC 85/2001, de 26 de marzo

¹² RIVERO LAMAS, J.; DE VAL TENA, Á. L. (2007). El derecho a la negociación colectiva de los funcionarios públicos. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 68, p. 203

una realitat jurídica que parteix d'una concepció prèvia de la funció pública¹³. Segons aquest plantejament, aquest règim es construeix a partir d'uns trets tradicionals que històricament han caracteritzat la funció pública.

És a dir, de l'article 103 de la Constitució es desprèn la petició al legislador de determinar els requisits d'accés a la funció pública i a la promoció professional al llarg de la carrera administrativa, així com la modulació o estipulació dels límits en l'exercici dels drets de llibertat sindical dels funcionaris públics. El que es podria arribar a desprendre d'aquesta reserva de llei estipulada en el precepte mencionat de la Constitució Espanyola és que es pretenia l'establiment d'una previsió de creació d'un estatut per als funcionaris.

Aquesta connexió entre funció pública, reserva de llei i distribució competencial també ha estat analitzada per Razquin Lizarraga (1993), que vincula la negociació funcional amb la necessitat de determinar prèviament quines matèries poden ser negociades per cada Administració segons el seu àmbit competencial. Segons aquest plantejament realitzat per l'autor, el caràcter indisponible de les competències impedeix que una matèria pugui ser negociada en un nivell administratiu diferent del que legalment correspon¹⁴. D'aquesta manera, la negociació col·lectiva funcional queda condicionada no només per la llei, sinó també pel repartiment competencial entre Estat, comunitats autònomes i entitats locals.

Mitjançant aquest mencionat article constitucional es pot concloure que la Carta Magna reconeix de manera explícita la naturalesa estatutària del model de funció pública, configurant-lo com el règim general que regula la prestació de serveis a les Administracions Públiques. Per tant, ens trobem davant un règim jurídic excepcional que presta als funcionaris públics una cobertura especial i diferent de la prevista per als treballadors d'empreses privades o per compte d'altri.

¹³ MAURI MAJÓS, J. (2019). La negociación colectiva en el sistema de función pública local. p.77

¹⁴ RAZQUIN LIZARRAGA, M. M. (1993). Funcionarios, bases y negociación colectiva. Revista de Administración Pública, 131, pp. 223-224.

Aquesta especialitat del règim funcionarial explica també per què el contingut de la negociació col·lectiva en l'àmbit públic no pot assimilar-se completament al model laboral. Com assenyalen García Blasco i Vila Tierno (2019), aquesta realitat comporta que la negociació col·lectiva pública tingui una naturalesa material pròpia i requereixi una regulació específica¹⁵. Això es deu al fet que els continguts negociables en aquest àmbit presenten característiques diferenciades respecte del sector privat. A més s'ha de tenir en compte que la negociació col·lectiva en el sector públic respon a una sèrie de matisos propis, derivats no només del tipus de personal afectat, sinó també de la naturalesa pública de l'organització en què es desenvolupa.

La jurisprudència constitucional¹⁶ ha configurat el règim estatutari dels funcionaris com un concepte de naturalesa doctrinal, independent d'un text normatiu concret, que descriu una situació jurídica definida per normes legals i reglamentàries. D'aquesta concepció se'n deriven diverses conseqüències rellevants. En primer lloc, aquest règim pot ser objecte de modificació en qualsevol moment, sense que els funcionaris puguin al·legar un dret adquirit a mantenir les condicions existents en el moment del seu accés a la funció pública. En segon lloc, la seva situació jurídica es determina de manera general i impersonal, sense que hi tinguin cabuda diferenciacions que no responguin a criteris objectius. I finalment, l'acte de nomenament que dona lloc a la incorporació del funcionari a l'Administració té naturalesa unilateral i d'autoritat, i no pas contractual.

Un altre article de vital importància en la Constitució és l'article 28.1, que reconeix el dret de tots a sindicar-se lliurement. En relació amb aquest article, podem entendre que també inclou els funcionaris públics, però el mateix precepte permet que la llei reguli les peculiaritats del seu exercici per a aquest tipus de treballadors. Per tant, aquí trobem altre vegada una clara relació amb la reserva de

¹⁵ GARCÍA BLASCO, J.; VILA TIERNO, F. (2019). La negociación colectiva en el sector público. Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social

¹⁶ SSTC 5/1982, de 8 de febrero (ES:TC:1982:5)

lleï prevista a l'article 103 CE, on s'encomana de nou al legislador una regulació específica per als treballadors del sector públic.

En la configuració del dret de llibertat sindical dins de la funció pública, el legislador disposa d'un ampli marge per delimitar-ne el contingut, condicionat únicament per l'obligació de reconèixer, com a facultat essencial de l'acció sindical, la participació en els processos de negociació destinats a fixar les condicions de treball dels funcionaris públics. En conseqüència, el dret a la negociació col·lectiva en aquest àmbit només pot exercir-se d'acord amb els termes establerts pel legislador, a qui l'ordenament constitucional atribueix una àmplia capacitat per determinar les condicions i límits del seu exercici.

En aquest punt, resulta especialment rellevant la doctrina de Roqueta Buj (2004), quan explica que el dret a la negociació col·lectiva dels funcionaris públics es va regir històricament pel que disposava el Capítol III de la Llei 9/1987, norma que regulava els òrgans de representació, la determinació de les condicions de treball i la participació del personal al servei de les Administracions Públiques. L'autora destaca que aquesta regulació legal es caracteritzava per ser breu, poc precisa i amb nombrosos aspectes insuficientment desenvolupats deixant moltes qüestions obertes o poc aclarides, fet que generava incertesa sobre l'abast real de la negociació col·lectiva funcional¹⁷. Aquesta afirmació permet entendre que la regulació de la negociació col·lectiva funcional ha estat tradicionalment marcada per una certa indefinició, que ha obligat a la doctrina i la jurisprudència a concretar-ne l'abast per tal d'establir un marc normatiu concret i que no quedi en punt mort.

Amb l'aprovació de l'EBEP, aquesta regulació es va sistematitzar de manera més clara, encara que sense trencar completament amb el model anterior. En aquest sentit, Rodríguez Vera (2011) considera que l'EBEP manté una línia de continuïtat amb la regulació precedent, ja que conserva en gran part el model de negociació col·lectiva dels empleats públics establert en la legislació anterior. També sosté que l'EBEP no va introduir una modificació profunda del sistema de negociació

¹⁷ ROQUETA BUJ, R. (2004). La negociación colectiva en la función pública. *Temas Laborales: Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, 76 p. 319

col·lectiva dels empleats públics tal com havia quedat configurat abans de la seva aprovació.¹⁸

Cal remarcar que l'objecte de la negociació col·lectiva en l'àmbit funcionarial s'ha de delimitar sempre a partir del que estableix l'article 37 de l'EBEP. Com assenyala Mauri Majós (2019), aquest precepte concreta les condicions de treball que poden ser objecte de negociació mitjançant una doble tècnica. D'una banda, enumera les matèries negociables i, de l'altra, identifica aquelles que han de quedar excloses de l'obligació de negociar. Per això, encara que en aparença es pugui pensar que l'amplitud de les matèries negociables permet negociar-ho gairebé tot, el mateix autor adverteix que l'objecte de la negociació també es defineix precisant quines matèries no poden formar part d'aquest àmbit.¹⁹

En aquesta mateixa línia, Roqueta Buj (2004) afegeix que aquestes matèries només poden ser objecte de negociació dins de l'àmbit corresponent, respectant les competències de cada Administració Pública i els límits que legalment procedeixin en cada cas²⁰. Per tant, es pot concloure d'acord amb la doctrina que la negociació col·lectiva en el sector públic, i especialment en l'àmbit funcionarial, constitueix un dret reconegut legalment, però sotmès a una forta delimitació normativa, competencial i material, derivada de la naturalesa estatutària de la funció pública i de la necessitat de garantir en tot moment l'interès públic.

Vázquez Beltrán (2023) defensa que la negociació col·lectiva pot ser una via útil per ordenar les relacions d'ocupació pública de manera més flexible i adaptada a les necessitats de cada Administració. No obstant això, també adverteix que, en la pràctica, moltes de les seves potencialitats s'han vist reduïdes pels límits legals, pels problemes d'identificació dels subjectes negociadors, per la regulació de les matèries negociables i no negociables i per les especials prerrogatives de l'ocupador

¹⁸ RODRÍGUEZ VERA, E. (2011) "La negociación colectiva de los empleados públicos", Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, núm. 93, p. 169

¹⁹ MAURI MAJÓS, J. (2019). La negociación colectiva en el sistema de función pública local. p.18

²⁰ ROQUETA BUJ, R. (2004). La negociación colectiva en la función pública. Temas Laborales: Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social, 76, p. 331

públic²¹. Aquesta aportació doctrinal ens permet tancar el concepte de negociació col·lectiva pública com un instrument necessari en el dia a dia de la AAPP per canalitzar la participació dels empleats públics en la determinació de les seves condicions de treball, però encara condicionat per importants tensions estructurals com són les limitacions imposades per la llei.

3. Àmbit subjectiu: Distinció entre personal funcionari, laboral, interí i el sector públic com a institució

Dins de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic trobem una clara distinció entre els diferents tipus d'empleats públics, que, tal com estipula l'article 8 de la present normativa, es refereix a tot aquell que desenvolupi funcions retribuïdes en les Administracions Públiques al servei dels interessos generals d'aquestes. És necessari, dins d'aquesta àmplia definició que ens ofereix la normativa, distingir i classificar els diferents tipus d'empleats públics, ja que, tot i que tots formen part de l'Administració Pública, no tots posseeixen les mateixes característiques i això té una clara influència en el referent a la negociació col·lectiva.

En aquest sentit, Rivero Lamas i De Val Tena (2007) expliquen que el personal al servei de les Administracions Públiques pot mantenir amb aquestes diferents tipus de vincles jurídics, ja sigui mitjançant una relació estatutària o administrativa, o bé a través d'una relació laboral²². Aquesta idea permet entendre que, dins del concepte general d'empleat públic, conviuen diferents categories de personal, principalment el personal funcionari i el personal laboral, als quals també s'han d'afegir altres figures com els funcionaris interins o el personal eventual. Per tant, es reforça la idea mencionada de que la negociació col·lectiva en el sector públic no es homogenia, sinó que es troba en una dualitat constant.

²¹ VÁZQUEZ BELTRÁN, A. (2023). La negociación colectiva como respuesta a las reformas que el empleo público necesita. Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF, 475, pp. 54-55 y 67-71.

²² RIVERO LAMAS, J., & DE VAL TENA, Á. L. (2007). El derecho a la negociación colectiva de los funcionarios públicos. Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, 68, p. 225

L'àmbit subjectiu de la negociació col·lectiva pública s'ha d'analitzar, per tant, partint de la distinció entre personal funcionari i personal laboral. Quesada Lumbreras (2011) explica que l'EBEP parteix d'aquesta dualitat, però alhora recorda que tots dos col·lectius formen part de l'ocupació pública pel tipus d'entitat per a la qual presten serveis²³. Aquesta idea assenyalada per l'autor és important perquè permet superar una visió estrictament separada entre personal funcionari i personal laboral, sense negar que cadascun manté un règim jurídic propi. Així, la naturalesa pública de l'ocupador introdueix elements comuns que afecten tots els empleats públics sense una distinció clara com es pot veure en altres aspectes.

Aquesta distinció és especialment important en matèria de negociació col·lectiva, ja que cal distingir entre el personal laboral i el personal funcionari o sotmès a un règim estatutari de dret públic. Per tant, no és suficient parlar d'empleats públics de forma genèrica com un tot homogeni, sinó que cal concretar quin tipus de personal es troba afectat, perquè el règim jurídic aplicable i l'abast de la negociació col·lectiva no serà el mateix en tots els casos, i de la mateixa manera tampoc ho serà la forma de dur a terme la negociació col·lectiva.

Primerament, l'EBEP fa referència als funcionaris de carrera en el seu article 9, referint-se a ells com aquells que es troben vinculats a una Administració Pública per una relació estatutària regulada pel dret administratiu per al desenvolupament de serveis professionals retribuïts amb caràcter permanent. Mitjançant aquest precepte es delimita amb claredat la figura del funcionari de carrera com a eix central de l'Administració Pública, destacant l'estabilitat del vincle en relació amb el seu caràcter permanent.

Aquesta configuració estatutària del funcionari públic ha estat destacada per Mauri Majós (2019), que sosté que la Constitució reconeix expressament el caràcter estatutari del sistema de funció pública i el configura com el règim ordinari de

²³ QUESADA LUMBRERAS, J. E. (2011). ¿Es aplicable el EBEP al personal laboral?: Comentario al Auto de la Audiencia Nacional 63/2010, de 28 de octubre. *Revista Andaluza de Administración Pública*, 79, p. 417

prestació de serveis a les Administracions Públiques²⁴. Per tant, el funcionari de carrera no es troba vinculat a l'Administració mitjançant un contracte laboral ordinari, sinó a través d'una relació estatutària que el situa dins d'un règim jurídic específic.

En aquesta mateixa línia, el mateix autor també explica que el règim funcional respon a una construcció doctrinal que descriu una forma específica de prestació de serveis, caracteritzada per atribuir als funcionaris públics un règim jurídic propi i diferenciat del model contractual aplicable als treballadors del sector privat. Aquesta idea és rellevant perquè permet justificar el fet de que el personal funcionari tingui un règim jurídic propi, diferent del personal laboral, i que aquesta diferència també tingui conseqüències en l'àmbit de la negociació col·lectiva.

A continuació, trobem una petita variació dels funcionaris de carrera amb els funcionaris interins, que, tal com estableix l'article 10 de la mateixa normativa, constitueixen aquell personal nomenat amb caràcter temporal per al desenvolupament de funcions pròpies dels funcionaris de carrera. Per tant, la principal diferència que podem detectar en aquest tipus de empleat públic respecte dels funcionaris de carrera, és que no gaudeixen del caràcter permanent, sinó que són nomenats de forma temporal i excepcional quan es doni alguna de les causes que estableix la pròpia normativa per a la seva constitució.

Pel que fa al personal interí, es important destacar i tenir en compte que la negociació pública no afecta només empleats permanents, sinó també persones que ocupen temporalment funcions pròpies de l'Administració. Sánchez Morón (2025), en l'àmbit de la funció pública local, tracta el règim jurídic dels funcionaris interins com una qüestió pròpia del sistema d'ocupació pública i no com una figura marginal²⁵. Aquesta perspectiva establerta per la doctrina reforça la idea que l'àmbit subjectiu de la negociació col·lectiva pública ha de comprendre també les situacions

²⁴ MAURI MAJÓS, J. (2019). La negociación colectiva en el sistema de función pública local. p. 27

²⁵ SÁNCHEZ MORÓN, M. (2025). *Regulación y situación actual del empleo público local*. Cuadernos de Derecho Local, 68, p. 486

temporals, especialment quan les condicions negociades afecten l'organització general del servei públic.

El funcionari de carrera respon a una necessitat estructural de l'Administració amb caràcter permanent, mentre que l'interí respon a una necessitat provisional o d'urgència. Un aspecte important que trobem en l'apartat 5 de l'article mencionat és el fet que a aquest tipus de personal se li serà aplicable el mateix règim general del personal funcionari de carrera sempre que sigui adequat a la naturalesa de la seva condició temporal i al seu caràcter extraordinari, excepte aquells drets que són inherents al personal funcionari de carrera.

En relació amb aquesta figura, Mauri Majós (2019) recorda que l'EBEP inclou els funcionaris interins dins de les classes d'empleats públics. Això significa que els funcionaris interins també formen part del concepte general d'empleat públic, encara que el seu vincle amb l'Administració no tingui caràcter permanent. A més, el mateix autor assenyala que aquest personal també té reconegut el dret a la negociació col·lectiva i a la participació en la determinació de les seves condicions de treball²⁶. Per tant, encara que el seu règim sigui temporal i excepcional, també se'ls reconeix el dret a participar en la determinació de les seves condicions de treball.

Altres subjectes que es troben dins del personal que conforma l'Administració Pública són el personal laboral i el personal eventual. El primer d'ells es troba enquadrat dins de l'EBEP en el seu article 11, com aquell que, en virtut de contracte de treball formalitzat per escrit, presta serveis retribuïts per a les Administracions Públiques. Aquesta figura és especialment rellevant perquè, tot i formar part del personal al servei de l'Administració, no es regeix principalment per una relació estatutària de dret administratiu, sinó per una relació contractual laboral.

Una de les claus per entendre la negociació col·lectiva en el sector públic és precisament la distinció entre personal funcionari i personal laboral. El personal

²⁶ MAURI MAJÓS, J. (2019). La negociación colectiva en el sistema de función pública local. p. 243

funcionari queda sotmès a un règim estatutari i negocia dins del marc previst pel EBEP, mentre que el personal laboral es regeix principalment per l'Estatut dels Treballadors, encara que amb especialitats derivades de la seva vinculació amb una Administració pública. Aquesta dualitat permet entendre que no totes les formes de negociació col·lectiva en l'ocupació pública tenen la mateixa naturalesa ni produeixen els mateixos efectes.

El personal laboral públic ocupa una posició especialment complexa, ja que formalment participa del sistema laboral, però no pot desvincular-se del fet que el seu ocupador sigui una Administració pública. En aquest sentit, García Pérez (2011) assenyala que en aquest àmbit apareixen problemes d'adaptació del règim laboral comú, especialment en matèria de legitimació, unitats de negociació, contingut de la negociació i vigència dels convenis col·lectius²⁷. Això permet defensar que el personal laboral públic no pot ser entès simplement com un treballador privat dins de l'Administració. En aquest mateix sentit, Quesada Lumbreras (2011) destaca que l'Administració no és una empresa privada, sinó un ocupador amb un estatut constitucional diferent, orientat al servei objectiu dels interessos generals i finançat amb fons públics²⁸. Aquesta afirmació ens permet justificar que, encara que el personal laboral de les Administracions Públiques es regeixi per normes laborals, no pot quedar completament assimilat al treballador privat. Per això, la negociació col·lectiva pública ha de tenir en compte no només el vincle jurídic del treballador, sinó també el context institucional en què es presta el servei.

A més, la negociació conjunta entre personal funcionari i laboral mostra que el EBEP intenta donar una resposta unitària a determinades condicions comunes de treball, però sense eliminar la diferència jurídica entre ambdós col·lectius. Roqueta Buj (2008) explica que abans de l'EBEP ja existien intents de negociació conjunta,

²⁷ GARCÍA PÉREZ, M. (2011). El contenido de la negociación colectiva entre Administraciones Públicas y empleados públicos en régimen laboral. Gobierno del Principado de Asturias. p. 18

²⁸ QUESADA LUMBRERAS, J. E. (2011). ¿Es aplicable el EBEP al personal laboral?: Comentario al Auto de la Audiencia Nacional 63/2010, de 28 de octubre. *Revista Andaluza de Administración Pública*, 79, p. 417

però aquests plantejaven problemes importants per la diferent naturalesa del vincle funcional i laboral²⁹. Amb l'aparició d'aquesta normativa específica aquesta pràctica es formalitza de manera més clara, especialment mitjançant les meses de matèries comunes.

Aquesta diferència entre funcionaris i personal laboral és la que explica la dualitat existent en el sistema de negociació col·lectiva del sector públic. Rodríguez Vera (2011) considera que no existeix un únic model de negociació col·lectiva aplicable a tots els empleats públics, sinó dos sistemes diferenciats: un destinat al personal funcionari i un altre aplicable al personal laboral³⁰. Per tant, la distinció entre personal funcionari i personal laboral no és només classificatòria, sinó que té conseqüències directes en el règim jurídic de la negociació col·lectiva.

En aquest mateix sentit, el mateix autor entén com altres autors doctrinals que l'existència de dos sistemes de negociació col·lectiva resulta coherent amb la presència, dins de les Administracions Públiques, de dos grans tipus de personal com són els funcionaris i el personal laboral. Així, la dualitat entre personal funcionari i personal laboral es projecta també sobre la forma en què es negocien les seves condicions de treball.

En aquest punt, Roqueta Buj (2008) assenyala que l'EBEP contempla la creació obligatòria, en cada entitat local, d'una mesa general comuna per al personal funcionari i laboral, juntament amb una mesa general específica per al personal funcionari³¹. Aquesta idea és útil per entendre que, tot i la dualitat de règims, el propi sistema jurídic permet determinats espais de negociació comuna quan les

²⁹ ROQUETA BUJ, R. (2008). La negociación colectiva conjunta del personal funcionario y laboral de las Administraciones Públicas. Las materias objeto de negociación colectiva en la mesa de materias comunes. El papel del comité de empresa en la negociación de la mesa de materias comunes. CEMICAL, Federació de Municipis de Catalunya. pp. 2-3

³⁰ RODRÍGUEZ VERA, E. (2011) "La negociación colectiva de los empleados públicos", Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, núm. 93, p. 167

³¹ ROQUETA BUJ, R. (2008). La negociación colectiva de los funcionarios públicos locales tras el Estatuto Básico del Empleado Público. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, (307), p. 10

matèries afecten conjuntament els diferents col·lectius de personal al servei de l'Administració.

Altres dels subjectes mencionats és el personal eventual, definit en l'article 12 de la mateixa normativa com aquell que, amb caràcter no permanent, només realitza funcions expressament qualificades com de confiança o assessorament especial. Una característica important en relació amb el personal eventual és que es troba sotmès, amb caràcter general, al règim aplicable als funcionaris de carrera, en tot allò que sigui adequat a la naturalesa de la seva condició.

Pel que fa a aquest personal, Mauri Majós (2019) assenyala que el personal eventual també constitueix una classe d'empleat públic i que l'EBEP li reconeix el dret a la negociació col·lectiva i a la participació en la determinació de les seves condicions de treball³². Per tant, encara que es tracti d'una figura de caràcter no permanent i vinculada a funcions de confiança o assessorament especial, també forma part del concepte general d'empleat públic i gaudeix del reconeixement del dret a participar en la determinació de les seves condicions de treball.

4. Actors i òrgans de representació

Dins de la negociació col·lectiva en les Administracions Públiques trobem que hi ha distintes parts que interactuen entre elles i tracten de arribar a acords que siguin beneficiosos per a ambdues parts o que siguin acceptables per a cadascuna de elles. Aquestes parts que conformen la negociació col·lectiva són denominades com a parts actives i tenen una importància notable per a la configuració de les relacions laborals en el sector públic. Concretament, es la Llei 9/1987³³, la que s'encarrega de regular les relacions que es duen a terme entre els diferents òrgans de representació de les dues parts, i més detalladament en la part defensora dels drets dels funcionaris públics.

³² MAURI MAJÓS, J. (2019). La negociación colectiva en el sistema de función pública local. p. 675

³³ Llei 9/1987, de 12 de juny, de òrgans de representació, determinació de les condicions de treball i participació del personal al servei de les Administracions Públiques.

La pròpia normativa en el seu precepte 4 clarifica que els òrgans de representació dels funcionaris públics i que s'encarreguen de defensar els drets d'aquests davant de l'entitat pública ocupadora són els delegats de personal i les juntes de personal.

4.1 Els delegats de personal

D'acord amb la Llei 9/1987, mencionada anteriorment, en el seu article 5 la representació dels treballadors funcionaris en aquelles entitats públiques que tinguin entre 10 i 49 treballadors li correspondrà als delegats de personal. S'ha de tenir en compte, tal com especifica el precepte citat, que el nombre de delegats de personal variarà en funció del nombre de funcionaris que es trobin dins de cada entitat pública, ja que si són menys de 30 funcionaris únicament podrà haver-hi un delegat de personal, però si en l'entitat pública hi ha entre 31 i 49 funcionaris trobarem que hi haurà 3 delegats de personal, que hauran de dur a terme les seves tasques de representació de manera mancomunada.

Aquesta figura s'ha d'entendre dins del dret general de representació dels empleats públics. En aquest sentit, García Blasco y Vila Tierno (2019) recorden que la normativa reconeix de manera expressa els drets col·lectius dels empleats públics, entre els quals s'inclouen la negociació col·lectiva, la representació, la participació i el dret de reunió³⁴. Per tant, els delegats de personal formen part d'aquest sistema de representació col·lectiva que permet als funcionaris participar en la defensa dels seus interessos davant l'Administració.

Rivero Lamas i del Val Tena (2007) assenyalen que, en l'àmbit funcional, la legitimació per negociar no correspon als òrgans de representació unitària, com els delegats o les juntes de personal, sinó exclusivament a les organitzacions sindicals que compleixin els requisits legalment establerts³⁵. Per tant, els delegats de personal actuen principalment com a òrgans de representació unitària, però la

³⁴ GARCÍA BLASCO, J., & VILA TIERNO, F. (2019). La negociación colectiva en el sector público. Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social p.32

³⁵ RIVERO LAMAS, J., & DE VAL TENA, Á. L. (2007). El derecho a la negociación colectiva de los funcionarios públicos. Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, 68, p. 213

negociació col·lectiva pròpiament dita queda reservada a les organitzacions sindicals que tinguin la representativitat exigida per la normativa.

Aquesta exclusió dels delegats de personal com a subjectes negociadors ha estat criticada per part de la doctrina. Roqueta Buj (2008) considera que deixar fora els delegats i les juntes de personal de la legitimació per negociar col·lectivament pot fer que la negociació sigui menys àgil i menys flexible, i també pot reduir-ne l'efectivitat pràctica, especialment en les entitats de menor dimensió, on pot resultar més difícil que els sindicats tinguin una presència suficient³⁶. Tot i això, el sistema legal manté aquesta distinció entre representació unitària i legitimació negociadora.

Per tant, els delegats de personal tenen una funció essencial de representació i defensa dels interessos dels funcionaris en entitats públiques de dimensió reduïda, però la seva intervenció no s'ha de confondre amb la negociació col·lectiva en sentit estricte. Com indica Rivero Lamas i Del Val Tena (2007), la LORAP atribueix als delegats i a les juntes de personal una funció principalment vinculada a la consulta i a la informació, més que no pas a la negociació col·lectiva directa³⁷.

4.2 Les juntes de personal

Quan no es puguin constituir la figura dels delegats de personal donat que el nombre de funcionaris excedeix dels 50, es constituïran les Juntes de Personal en unitats electorals tal i com ho determina l'article 6 de la Llei 9/1987. Aquestes juntes de personal es composaran en funció del nombre de funcionaris que es trobin dins de la entitat pública en qüestió. La escala es troba determinada per l'article 8 de la mateixa regulació de la següent manera:

De 50 a 100 funcionaris	5 representants
-------------------------	-----------------

³⁶ ROQUETA BUJ, R. (2008). La negociación colectiva de los funcionarios públicos locales tras el Estatuto Básico del Empleado Público. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, 307, p. 19

³⁷ RIVERO LAMAS, J., & DE VAL TENA, Á. L. (2007). El derecho a la negociación colectiva de los funcionarios públicos. Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, 68, p. 213

De 101 a 250 funcionaris	7 representants
De 251 a 500 funcionaris	11 representants
De 501 a 750 funcionaris	15 representants
De 751 a 1000 funcionaris	19 representants
Més de 1000 funcionaris	2 representants per cada 1000 o fracció amb un màxim de 75

De la mateixa manera, en el cas que es conformin aquestes juntes de personal, el mateix article 8 de la Llei 9/1987 determina que s'haurà d'escollir entre els seus membres les persones encarregades de dur a terme les funcions de president i secretari. També hauran d'elaborar un reglament de procediment propi, que no podrà contradir allò establert en la llei, i hauran de remetre una còpia d'aquest, així com de les seves modificacions, a l'òrgan competent. Com a requisit per a ambdues decisions, és a dir, tant per a l'elecció del president i secretari com per a l'aprovació del reglament propi, es requereix el vot favorable d'almenys dos terços dels seus membres.

4.3 Les competències dels òrgans de representació

Tant les Juntes de Personal com els Delegats de Personal constitueixen els principals òrgans de representació unitària dels funcionaris públics, i exerceixen un paper essencial en la defensa dels seus interessos dins de l'Administració. Aquests òrgans permeten que els empleats públics disposin d'una via institucionalitzada per participar en determinades qüestions que afecten les seves condicions de treball, encara que aquesta participació no s'ha de confondre amb la negociació col·lectiva en sentit estricte.

En aquest sentit, García Blasco i Vila Tierno (2019) expliquen que els empleats públics tenen reconeguda la possibilitat d'escollir representants i de

constituir òrgans unitaris de representació³⁸, a través dels quals es canalitza la seva participació col·lectiva dins de l'organització administrativa. Aquests òrgans, per tant, compleixen una funció d'interlocució entre l'Administració i el personal funcionari, ja que permeten traslladar inquietuds, rebre informació i participar en determinats processos interns relacionats amb la gestió del personal.

En aquest sentit, d'acord amb l'article 9 de la Llei 9/1987, un dels seus drets més rellevants és el de rebre informació periòdica, com a mínim amb caràcter trimestral, sobre la política de personal desenvolupada pel Departament, Organisme o Entitat local corresponent. Aquesta informació resulta especialment important perquè permet als representants conèixer l'evolució de la gestió dels recursos humans dins de l'Administració, valorar les decisions adoptades i detectar possibles problemàtiques que puguin afectar el conjunt dels funcionaris. Per tant, no es tracta només d'un dret formal d'accés a la informació, sinó d'un instrument necessari perquè la representació pugui exercir les seves funcions amb un mínim de coneixement i efectivitat.

El mateix precepte també estableix que aquests òrgans representatius han d'emetre informes quan l'Administració ho sol·liciti en relació amb qüestions especialment significatives, com ara els trasllats totals o parcials de les instal·lacions, els plans de formació del personal, així com la implantació de nous sistemes d'organització del treball o la modificació dels existents. Aquesta funció consultiva reforça el paper de les Junes i dels Delegats de Personal com a intermediaris entre l'Administració i els funcionaris, ja que permet que determinades decisions organitzatives no es prenguin completament al marge dels representants dels treballadors públics.

Ara bé, aquesta intervenció s'ha d'entendre dins dels límits propis dels òrgans unitaris, ja que Rivero Lamas i De Val Tena (2007) recorden que la LORAP diferencia clarament les funcions atribuïdes als òrgans electius i les que corresponen

³⁸ GARCÍA BLASCO, J., & VILA TIerno, F. (2019). La negociación colectiva en el sector público. Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social p. 31

als sindicats³⁹. Segons aquest plantejament, les Junes i els Delegats de Personal tenen sobretot una funció vinculada a la informació, la consulta i la participació, mentre que la negociació col·lectiva queda reservada principalment a les organitzacions sindicals legítimes.

D'altra banda, seguint la línia del mateix article, es preveu que aquests òrgans siguin informats de totes les sancions imposades per faltes molt greus. Aquesta previsió té una clara funció de garantia, ja que permet als representants conèixer l'exercici de la potestat disciplinària per part de l'Administració i comprovar si aquesta s'està aplicant de manera correcta i respectuosa amb els drets del personal funcionari. Igualment, aquests òrgans han de tenir coneixement i capacitat d'intervenció en qüestions relatives a la jornada laboral, els horaris de treball, el règim de permisos, llicències i vacances, així com en els aspectes retributius vinculats al complement de productivitat. Tot això posa de manifest que la seva funció no és merament simbòlica, sinó que incideix en elements molt importants de la relació de servei dels funcionaris públics.

En matèria de prevenció de riscos laborals, el paper de les Junes i dels Delegats de Personal també és especialment rellevant. Aquests òrgans han de ser informats sobre les mesures adoptades als centres de treball, així com sobre les dades relatives a accidents laborals, malalties professionals, índexs d'absentisme i les seves causes, nivells de sinistralitat i condicions generals de l'entorn laboral. Aquesta informació els permet controlar si l'Administració està complint adequadament les seves obligacions en matèria de seguretat i salut laboral. A més, poden supervisar el compliment de les normes de seguretat i higiene en el treball, contribuint així a la millora de les condicions laborals i a la protecció de la salut dels empleats públics. Per tant, la seva funció representativa també té una dimensió preventiva, en la mesura que ajuda a detectar riscos, formular observacions i exigir una actuació adequada per part de l'Administració.

³⁹ RIVERO LAMAS, J., & DE VAL TENA, Á. L. (2007). El derecho a la negociación colectiva de los funcionarios públicos. Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, 68, p. 213

Entre les seves funcions també destaca la vigilància del compliment de la normativa vigent en matèria de condicions de treball, Seguretat Social i ocupació, podent, si escau, exercir les accions legals oportunes davant els òrgans competents. Aquesta facultat és important perquè permet que els representants no es limitin a rebre informació, sinó que també puguin reaccionar davant possibles incompliments normatius. Així mateix, participen en la gestió de les obres socials impulsades per l'Administració i col·laboren en la implementació de mesures orientades al manteniment o increment de la productivitat del personal. Aquesta última funció ha estat destacada per Mauri Majós (2019), qui explica que el dret d'informació de la representació unitària del personal funcionari es pot relacionar amb la funció de col·laborar amb l'Administració en l'adopció de mesures destinades a mantenir o millorar la productivitat⁴⁰. D'aquesta manera, la representació unitària no actua només des d'una posició de control, sinó també de col·laboració institucional en aquelles qüestions que afecten l'organització del treball i el funcionament dels serveis públics.

Pel que fa als seus drets, aquests òrgans disposen de legitimació per iniciar procediments administratius o judicials relacionats amb l'exercici de les seves funcions, així com de l'obligació de mantenir informats els funcionaris als quals representen. Aquesta doble dimensió és important, ja que mostra que els representants no només defensen interessos col·lectius davant l'Administració, sinó que també tenen un deure de retorn d'informació cap als empleats representats. Ara bé, quan l'Administració atribueixi caràcter reservat a determinats assumptes, els seus membres hauran de guardar el corresponent sigil professional tant durant el mandat com amb posterioritat a la seva finalització. Aquesta obligació de confidencialitat pretén equilibrar el dret d'informació dels representants amb la protecció de determinades dades o assumptes que, per la seva naturalesa, no poden ser divulgats lliurement.

⁴⁰ Mauri Majós, J. (2019). La negociación colectiva en el sistema de función pública local. p.

Ara bé, convé diferenciar clarament la funció representativa de les Junes i Delegats de Personal respecte de la funció negociadora atribuïda principalment a les organitzacions sindicals. Rodríguez Vera (2011) explica que la legitimació sindical per negociar depèn del nivell de representativitat assolit pels sindicats. En aquest sentit, diferencia entre els sindicats que tenen major representativitat i aquells que disposen d'una representativitat suficient en l'àmbit corresponent. Els primers són aquells que han obtingut un percentatge rellevant de representants a escala estatal, mentre que els segons són els que, dins d'un àmbit concret, han assolit el percentatge mínim de representació exigít per poder participar en la negociació⁴¹. Aquesta distinció permet entendre que la negociació col·lectiva en l'àmbit públic no queda oberta a qualsevol subjecte representatiu, sinó només a aquells sindicats que acrediten una presència significativa.

Aquesta distinció permet entendre millor el repartiment de funcions dins del sistema de representació dels empleats públics. Les Junes i els Delegats de Personal desenvolupen principalment funcions d'informació, consulta, vigilància i control, mentre que els sindicats assumeixen un paper central en la negociació de les condicions de treball. En aquesta mateixa línia, Rivero Lamas assenyala que la legislació sindical condiona la regulació posterior en reconèixer la funció negociadora a les organitzacions sindicals que acrediten una representativitat suficient o més elevada. D'aquesta manera, el sistema garanteix que la negociació col·lectiva sigui exercida per subjectes dotats d'una representativitat real, evitant una fragmentació excessiva i assegurant una interlocució estable amb l'Administració. Això resulta especialment rellevant en el sector públic, on la negociació no només afecta interessos laborals, sinó també l'organització dels serveis públics i l'interès general.

L'ordenament jurídic reconeix als membres d'aquests òrgans una sèrie de garanties destinades a assegurar el correcte exercici de la seva funció representativa. Aquestes garanties són necessàries perquè els representants puguin actuar amb

⁴¹ RODRÍGUEZ VERA, E. (2011) "La negociación colectiva de los empleados públicos", Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, núm. 93, p. 176

independència i sense por a possibles represàlies derivades de la seva activitat. Entre aquestes, destaca el dret d'accés i lliure circulació per les dependències administratives, sempre que no es pertorbi el funcionament normal del servei, així com la facultat de distribuir publicacions de caràcter professional o sindical. Aquestes facultats permeten que els representants mantinguin contacte directe amb els funcionaris i puguin informar-los sobre qüestions d'interès col·lectiu.

També se'ls reconeix el dret a ser escoltats en els procediments disciplinaris que els afectin durant el seu mandat i en l'any posterior a la seva finalització. Aquesta garantia reforça la seva protecció davant possibles actuacions disciplinàries que poguessin estar relacionades amb l'exercici de les seves funcions representatives. A més, disposen d'un crèdit horari mensual retribuït com a temps de treball efectiu, la durada del qual varia en funció del nombre de funcionaris representats. Aquest crèdit horari és fonamental perquè permet als representants dedicar part de la seva jornada laboral a l'exercici de tasques representatives sense que això els suposi un perjudici econòmic o professional.

Finalment, es preveu una especial protecció davant trasllats o sancions durant l'exercici del seu càrrec i en l'any posterior al seu cessament, excepte en supòsits excepcionals degudament justificats. Igualment, es garanteix que no puguin ser objecte de discriminació en la seva promoció professional o econòmica com a conseqüència del desenvolupament de la seva funció representativa. Aquest conjunt de garanties reforça la independència dels membres de les Juntes i dels Delegats de Personal i assegura que puguin desenvolupar la seva funció de representació, control i defensa dels interessos dels funcionaris públics amb una protecció jurídica suficient dins de l'Administració Pública.

5. Les Meses de Negociació

Pel que fa a la negociació dels empleats públics dins de l'Administració, aquesta s'articula a través de les anomenades Meses de Negociació, regulades a l'article 34 de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic. Tal com assenyala la doctrina

establerta per Roqueta Buj (2007)⁴², aquestes Meses poden entendre's des d'una doble perspectiva. D'una banda, des d'un punt de vista objectiu, funcionen com l'estructura organitzativa mitjançant la qual es desenvolupa la negociació col·lectiva, de manera que la Mesa General actua com una unitat bàsica dins d'aquest procés. D'altra banda, des d'una perspectiva subjectiva, poden entendre's com l'òrgan en què s'integren les parts legitimades per negociar. Aquesta doble dimensió permet comprendre millor que les Meses no són només un espai formal de reunió, sinó també l'instrument jurídic a través del qual es canalitza la negociació dins de l'àmbit públic.

Aquesta mateixa idea també ha estat destacada per Mauri Majós (2019), que explica que les Meses de Negociació poden entendre's en dos sentits complementaris. En primer lloc, com una unitat de negociació que delimita un determinat àmbit negociador i, en segon lloc, com l'òrgan en què participen les parts encarregades de desenvolupar l'activitat negociadora⁴³. Per tant, les Meses no només representen el marc en què es produeix la negociació, sinó també l'òrgan concret que reuneix els subjectes legítims i permet ordenar el procés negociador. En aquesta línia, el mateix autor recorda que la negociació de les condicions de treball dels funcionaris s'ha de desenvolupar dins de les Meses de Negociació corresponents, d'acord amb el que preveu l'article 38.1 EBEP. Això confirma que aquestes Meses constitueixen l'àmbit natural i legalment previst per a la negociació col·lectiva funcional.

A més, en el sistema de negociació col·lectiva funcional, l'àmbit o unitat de negociació no queda lliurement a disposició de les parts, sinó que ve determinat per la llei. En aquest sentit, Rodríguez Vera (2011) assenyala que, en la negociació col·lectiva dels funcionaris públics, la unitat negociadora es troba establerta de

⁴² ROQUETA BUJ. (2007). El Derecho de negociación colectiva en el Estatuto Básico del Empleado Público.

⁴³ MAURI MAJÓS, J. (2019). La negociación colectiva en el sistema de función pública local. p. 198

manera imperativa pel legislador⁴⁴. Aquesta idea és especialment rellevant perquè permet diferenciar aquest model del propi del sector privat, on l'autonomia col·lectiva disposa d'un marge més ampli per determinar els àmbits de negociació. En canvi, en l'ocupació pública, les parts no poden decidir lliurement quin serà l'espai de negociació, ja que la seva autonomia queda limitada pel marc legal aplicable.

Aquesta mateixa idea pot reforçar-se amb Marín Alonso (2009), que explica que, per al personal funcionari, l'EBEP fixa de manera rigorosa les unitats o àmbits de negociació, fet que diferencia aquest sistema del model laboral privat, on l'estructura negociadora es troba més vinculada a l'autonomia col·lectiva⁴⁵. Aquesta aportació és essencial perquè mostra que les meses de negociació no neixen únicament de la voluntat de les parts, sinó que responen a una estructura legal prèviament determinada

Aquesta limitació respon al fet que, segons Rivero Lamas i Del Val Tena (2007), el legislador configura un model de negociació de caràcter tancat, en què les parts no disposen de plena llibertat per crear o modificar els àmbits funcionals de negociació⁴⁶. Això implica que els subjectes col·lectius no poden establir per si mateixos noves unitats negociadores ni ordenar lliurement la seva articulació. En conseqüència, les Meses de Negociació constitueixen els canals ordinaris i legalment previstos per a la determinació de les condicions de treball dels funcionaris públics. En aquest mateix sentit, Rodríguez Vera (2011) considera que l'estructura negociadora funcional és tancada, perquè les Meses previstes

⁴⁴ RODRÍGUEZ VERA, E. (2011) "La negociación colectiva de los empleados públicos", Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, núm. 93, p. 177

⁴⁵ MARÍN ALONSO, I. (2009). La estructura de la negociación colectiva en la Administración Pública andaluza. Temas Laborales, 100, p. 707

⁴⁶ RIVERO LAMAS, J., & DE VAL TENA, Á. L. (2007). El derecho a la negociación colectiva de los funcionarios públicos. Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, 68, p. 207

legalment són les vies específiques a través de les quals s'han de negociar les condicions de treball del personal funcionari⁴⁷.

L'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic estableix, amb caràcter obligatori, la creació en cada Entitat Local d'una Mesa General de negociació de caràcter comú per al personal funcionari i laboral, així com d'una altra Mesa General específica destinada exclusivament al personal funcionari. A més, la normativa preveu que, mitjançant acord de la Mesa General del personal funcionari, es puguin constituir Meses Sectorials quan així ho justifiquin les particularitats de les condicions de treball, l'estructura de les organitzacions administratives afectades, les característiques específiques de determinats col·lectius de funcionaris o el seu volum. Aquesta previsió permet adaptar parcialment l'estructura negociadora a determinades realitats organitzatives, però sempre dins dels marges que estableix la llei.

Marín Alonso (2009) assenyala que la dualitat de règims jurídics del personal al servei de l'Administració Pública també pot afectar, encara que sigui indirectament, l'estructura de la negociació col·lectiva⁴⁸. Això permet explicar que les meses de negociació han de donar resposta a una realitat institucional complexa, en què conviuen funcionaris, laborals i altres figures d'ocupació pública. Per tant, el sistema de meses pretén ordenar jurídicament aquesta pluralitat, diferenciant entre matèries específiques del personal funcionari i matèries comunes al conjunt dels empleats públics.

La doctrina explica que l'estructura de la negociació col·lectiva funcional es construeix a través d'un sistema de Meses de Negociació concebudes com a òrgans estables. Això significa que les Meses no apareixen únicament per donar resposta a un procés negociador concret, sinó que formen part d'una estructura institucional permanent. Aquesta estabilitat permet entendre que les Meses tenen

⁴⁷ RODRÍGUEZ VERA, E. (2011) "La negociación colectiva de los empleados públicos", Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, núm. 93, p. 177

⁴⁸ MARÍN ALONSO, I. (2009). La estructura de la negociación colectiva en la Administración Pública andaluza. Temas Laborales, 100, p. 707

continuitat més enllà de cada negociació específica i que actuen com a espais ordinaris de relació entre l'Administració i els subjectes legitimats per negociar.

Aquesta configuració respon, segons Rivero Lamas i Del Val Tena (2007), a una ordenació legal prèvia de l'estructura de la negociació col·lectiva, en què el legislador fixa anticipadament les unitats negociadores adequades⁴⁹. Així, no són les parts les que defineixen lliurement els espais de negociació, sinó que aquests venen establerts normativament amb la finalitat d'ordenar el sistema i evitar una fragmentació excessiva. Ara bé, els mateixos autors també adverteixen que aquest model tendeix a concentrar la negociació en unitats àmplies i rígides. En aquest sentit, la negociació col·lectiva exclusivament funcional es fonamenta en àmbits amplis, que agrupen col·lectius nombrosos de funcionaris amb l'objectiu de garantir una certa homogeneïtat en les seves condicions de treball.

Les relacions entre les diferents Meses de Negociació s'articulen d'acord amb el sistema previst a la pròpia normativa, que estableix els criteris de coordinació i funcionament entre aquestes. Aquesta ordenació és necessària per garantir una certa coherència en el desenvolupament de la negociació col·lectiva dins de l'àmbit de l'Administració Pública. En aquest punt, Mauri Majós (2019) assenyala que el principi de competència és el criteri que permet connectar els diferents nivells de negociació existents a les Administracions Públiques⁵⁰. Per tant, les relacions entre les diverses unitats de negociació no es resolen únicament per criteris jeràrquics, sinó sobretot atenent a quina Administració té competència sobre la matèria objecte de negociació.

D'acord amb el mateix autor, les matèries només poden ser negociades en funció de les competències pròpies de cada Administració Pública. Aquesta regla permet evitar conflictes entre Meses i impedeix que una unitat negociadora assumeixi qüestions que corresponen a un altre àmbit competencial. Per tant, el

⁴⁹ RIVERO LAMAS, J., & DE VAL TENA, Á. L. (2007). El derecho a la negociación colectiva de los funcionarios públicos. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 68, p. 208

⁵⁰ MAURI MAJÓS, J. (2019). La negociación colectiva en el sistema de función pública local. pp.198-199

principi de competència actua com un element ordenador del sistema, ja que delimita què pot negociar cada Mesa i fins on pot arribar la seva intervenció. D'aquesta manera, la negociació col·lectiva en el sector públic queda vinculada no només a l'existència d'òrgans específics de negociació, sinó també al respecte dels límits materials i competencials que imposa l'ordenament jurídic.

5.1 La Mesa General de Negociació de matèries comunes de personal funcionarial i laboral

Pel que es refereix a la Mesa General de Negociació de matèries comunes, l'article 36.3 de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic estableix que, per a la negociació d'aquelles matèries i condicions de treball que afectin de manera comuna el personal funcionari, estatutari i laboral de cada Administració pública, s'ha de constituir una Mesa General de Negociació en l'Administració General de l'Estat, en cadascuna de les comunitats autònomes, a les ciutats de Ceuta i Melilla, així com en les entitats locals.

El mateix precepte indica que, en la composició d'aquestes Meses Generals, s'han d'aplicar els criteris de representació sindical previstos amb caràcter general, tenint en compte, en cada cas, els resultats obtinguts en les eleccions als òrgans de representació tant del personal funcionari com del personal laboral dins de l'àmbit corresponent. És a dir, en aquestes Meses de Negociació la representació pública es configura de manera unitària, ja que han estat concebudes per tractar aquelles matèries i condicions de treball que són comunes als diferents col·lectius de personal al servei de cada Administració pública. Per tant, es tracta d'un espai pensat per abordar qüestions que reben un tractament conjunt o paral·lel en l'EBEP i en altres normes administratives.

La creació d'aquest espai comú de negociació respon a una necessitat pràctica derivada de la coexistència de diferents règims jurídics dins d'una mateixa Administració pública. En aquest sentit, Rodríguez Vera (2011) considera que la possibilitat de negociar conjuntament les condicions de treball del personal funcionari i del personal laboral ha servit com una via de flexibilització del sistema

dual de negociació col·lectiva dels empleats públics⁵¹. Així, la Mesa General de matèries comunes permet superar, almenys des d'un punt de vista funcional, algunes de les dificultats que genera la separació entre la negociació del personal funcionari i la del personal laboral. En aquesta mateixa línia, Rivero Lamas i De Val Tena (2007) entenen que aquesta regulació dona cobertura jurídica a una pràctica de negociació conjunta entre funcionaris i personal laboral que ja s'havia anat desenvolupant en moltes administracions⁵².

Aquesta mateixa idea pot completar-se amb Martínez Gayoso (2017), que explica que l'EBEP va donar cobertura legal expressa a dues pràctiques que ja existien com són la legitimació de les associacions de municipis per negociar acords d'àmbit supramunicipal i la negociació col·lectiva conjunta del personal laboral i funcionarial⁵³. Aquesta aportació resulta útil per entendre que la Mesa General de Negociació de matèries comunes no elimina la diferència entre règims jurídics, sinó que crea un espai institucional per tractar conjuntament aquelles matèries que afecten tots dos col·lectius.

Aquesta negociació conjunta no només té una justificació jurídica, sinó també organitzativa i pràctica. Rodríguez Vera (2011) explica que la possibilitat de negociar conjuntament les condicions de treball del personal funcionari i laboral responia a una necessitat compartida tant per l'Administració com per les organitzacions sindicals. Des del punt de vista de l'Administració, aquesta fórmula permetia ordenar millor la gestió dels recursos humans i introduir una major coherència en el tractament de les condicions comunes de treball. Des de la perspectiva sindical, la negociació conjunta també tenia una clara utilitat estratègica, ja que permetia defensar de manera global les condicions de treball del

⁵¹ RODRÍGUEZ VERA, E. (2011) "La negociación colectiva de los empleados públicos", Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, núm. 93, p. 171

⁵² RIVERO LAMAS, J., & DE VAL TENA, Á. L. (2007). El derecho a la negociación colectiva de los funcionarios públicos. Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, 68, p. 210

⁵³ MARTÍNEZ GAYOSO, M. N. (2017). La negociación colectiva conjunta de los empleados públicos en el ámbito supramunicipal: la experiencia de la Administración Local vasca. Lan Harremanak, 36, p.157

conjunt del personal al servei de l'Administració⁵⁴. D'aquesta manera, la Mesa General de matèries comunes es presenta com un instrument útil per ordenar la negociació col·lectiva en aquells àmbits on les condicions de treball afecten indistintament diferents categories d'empleats públics.

A més, també poden participar en aquestes Meses Generals aquelles organitzacions sindicals que formin part de la Mesa General de Negociació de les Administracions Públiques, sempre que hagin assolit almenys el 10% dels representants del personal funcionari o del personal laboral en l'àmbit concret al qual es refereixi la Mesa. Això comporta, segons Mauri Majós (2019), l'existència d'un sistema de legitimació reforçat o doble⁵⁵, ja que es tenen en compte tant els criteris generals de representativitat sindical com els resultats electorals obtinguts en l'àmbit concret de negociació. Per tant, la interpretació que podem extreure d'aquesta normativa és que el legislador admet la possibilitat de dur a terme una negociació conjunta del personal que forma part d'una mateixa Administració pública, però condicionant aquesta participació al compliment d'uns requisits de representativitat suficients.

Ara bé, la doctrina també ha posat de manifest que aquesta Mesa General de matèries comunes no elimina completament la dualitat existent entre el règim funcional i el règim laboral. Rodríguez Vera (2011) adverteix que aquesta fórmula no crea un sistema completament nou i unitari de negociació col·lectiva per a tots els empleats públics, sinó que s'insereix dins del mateix model dual⁵⁶. Per tant, encara que aquestes Meses permeten una negociació conjunta, els efectes jurídics dels acords poden continuar diferenciant-se segons afectin el personal funcionari o el personal laboral.

⁵⁴ RODRÍGUEZ VERA, E. (2011) "La negociación colectiva de los empleados públicos" p. 172

⁵⁵ MAURI MAJÓS, J. (2019). La negociación colectiva en el sistema de función pública local. p. 210

⁵⁶ RODRÍGUEZ VERA, E. (2011) "La negociación colectiva de los empleados públicos", Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, núm. 93, p. 173

Aquesta mateixa idea es reflecteix en la doctrina de García Blasco i Vila Tierno (2019) , quan expliquen que els acords assolits en aquest tipus de Meses poden tenir una naturalesa jurídica diferent segons el col·lectiu afectat. Així, per al personal laboral poden produir efectes propis d'un conveni col·lectiu, mentre que, per al personal funcionari, la seva naturalesa s'aproxima més a la dels pactes o acords previstos en el règim funcionarial⁵⁷. Això significa que la Mesa General de matèries comunes permet negociar conjuntament, però els instruments resultants han de respectar la naturalesa jurídica pròpia de cada col·lectiu. En conseqüència, la negociació conjunta no suposa una fusió absoluta dels règims jurídics, sinó una tècnica de coordinació entre sistemes diferents.

Tanmateix, aquesta negociació conjunta no resol tots els problemes derivats de la dualitat entre funcionaris i laborals. Martínez Gayoso (2017) adverteix que l'EBEP no soluciona completament les dificultats que planteja l'existència de dos règims jurídics diferenciats, especialment perquè es tracta d'una regulació bàsica pendent o necessitada de desenvolupament⁵⁸. Mitjançant aquesta doctrina es pot concloure que la Mesa General de matèries comunes és un instrument necessari, però no suficient per superar totes les tensions entre el dret funcionarial i el dret laboral dins del sector públic.

Per tant, la interpretació que podem extreure d'aquesta normativa en el referent a la negociació col·lectiva és que el legislador preveu la possibilitat de dur a terme una negociació conjunta de tot el personal que forma part d'una Administració pública concreta. No obstant això, aquesta possibilitat s'ha d'entendre dins dels límits del sistema dual de negociació col·lectiva dels empleats públics. Per aquest motiu, Mauri Majós (2019) considera que la Mesa de Negociació sobre condicions de treball comunes funciona com una unitat de negociació obligatòria que se situa al costat de les altres estructures negociadores

⁵⁷ GARCÍA BLASCO, J., & VILA TIERNO, F. (2019). La negociación colectiva en el sector público. Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social p. 441

⁵⁸ MARTÍNEZ GAYOSO, M. N. (2017). La negociación colectiva conjunta de los empleados públicos en el ámbito supramunicipal: la experiencia de la Administración Local vasca. Lan Harremanak, 36, p.157

ja existents, com la Mesa específica del personal funcionari i la comissió negociadora del personal laboral⁵⁹. D'aquesta forma, la Mesa General de matèries comunes es configura com un instrument necessari per negociar allò que és compartit, però sense substituir completament les altres unitats de negociació pròpies de cada règim jurídic.

5.2 Àmbit objectiu i límits materials

L'article 37.1 de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic delimita les matèries que han de ser objecte de negociació col·lectiva dins l'àmbit de les Administracions Públiques. Aquest precepte és especialment rellevant perquè concreta el contingut material del dret a la negociació col·lectiva reconegut als empleats públics, establint quines qüestions han de ser tractades entre l'Administració corresponent i les organitzacions sindicals legitimades. Ara bé, la mateixa norma introdueix una precisió important, ja que aquestes matèries només poden negociar-se dins l'àmbit corresponent, en funció de les competències pròpies de cada Administració pública i amb l'abast que permeti la normativa aplicable en cada cas. Això significa que la negociació col·lectiva en el sector públic no opera amb la mateixa llibertat que en l'àmbit privat, sinó que es troba condicionada pel principi de legalitat, per la distribució competencial i pels límits pressupostaris i normatius que afecten cada Administració.

Dins de les matèries negociables, l'EBEP inclou, en primer lloc, les relacionades amb el règim retributiu dels empleats públics. Així, cal negociar l'aplicació de l'increment de les retribucions que estableixin les lleis de pressupostos generals de l'Estat o de les comunitats autònomes, així com la determinació i l'aplicació de les retribucions complementàries dels funcionaris. Aquesta previsió reflecteix que la negociació col·lectiva pot intervenir en matèria salarial, però no de manera absoluta, ja que els increments retributius generals estan condicionats per les normes pressupostàries aprovades pels poders públics

⁵⁹ MAURI MAJÓS, J. (2019). La negociación colectiva en el sistema de función pública local. p. 204

competents. En el cas del personal laboral públic, aquests límits materials també es manifesten en la relació entre conveni col·lectiu, llei i estabilitat pressupostària. Rodríguez Fernández (2013) sosté que la força vinculant del conveni col·lectiu forma part del dret a la negociació col·lectiva i que una lesió d'aquesta força vinculant pot suposar també una lesió del mateix dret⁶⁰.

Aquesta incidència dels límits pressupostaris també ha estat destacada per López Gómez (2013), que explica que les mesures laborals adoptades per les comunitats autònomes en contextos de crisi econòmica van afectar directament la negociació col·lectiva del personal laboral del sector públic, especialment en matèria retributiva⁶¹. En el cas del personal laboral, també resulta útil acudir a Navarro Nieto (2013), que explica que l'article 82.3 de l'Estatut dels Treballadors actua com un mecanisme de descentralització de la negociació col·lectiva i de flexibilització de les condicions de treball, especialment en l'àmbit salarial⁶². Ambdues aportacions permeten observar que els límits materials de la negociació pública no constitueixen només una construcció teòrica, sinó que tenen conseqüències pràctiques sobre el contingut dels acords i convenis. Així, mentre que en l'empresa privada la inaplicació del conveni respon principalment a una lògica de flexibilitat empresarial, en el sector públic aquesta qüestió s'ha de connectar també amb la legalitat pressupostària, l'estabilitat financera i la protecció de l'interès general.

També són objecte de negociació les normes que fixin criteris generals en matèria d'accés a l'ocupació pública, carrera professional, provisió de llocs, sistemes de classificació de llocs de treball i planificació de recursos humans. En

⁶⁰ RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, M. L. (2013). Jerarquía normativa vs fuerza vinculante: razones para dudar de la constitucionalidad del artículo 32 del Estatuto Básico del Empleado Público. *Derecho de las Relaciones Laborales*, p. 47

⁶¹ LÓPEZ GÓMEZ, J. M. (2013). Medidas laborales de las comunidades autónomas y negociación colectiva del personal laboral en tiempos de crisis. *Derecho de las Relaciones Laborales*, p. 66-67

⁶² NAVARRO NIETO, F. (2013). El régimen de inaplicación y modificación de convenios colectivos. *Temas Laborales*, 120, 233-279. pp. 233-235

aquest punt, la negociació col·lectiva adquireix una dimensió organitzativa important, perquè no es limita a tractar condicions econòmiques, sinó que també incideix en aspectes essencials de l'ordenació de l'ocupació pública. No obstant això, allò que pot ser objecte de negociació són els criteris generals, i no la decisió administrativa concreta o individualitzada. D'aquesta manera, l'Administració conserva les seves potestats d'organització i direcció, però ha de negociar aquells aspectes generals que afectin les condicions de treball dels empleats públics. Aquesta limitació es pot reforçar amb García Pérez (2011), que explica que, en matèria d'accés a l'ocupació pública, l'EBEP permet negociar les normes que fixen criteris generals, però no la regulació concreta dels òrgans i procediments d'accés, ja que existeix una reserva de llei derivada de l'article 103.3 CE⁶³.

El precepte inclou igualment l'avaluació de l'acompliment, la formació, la promoció interna i els plans de previsió social complementària. Aquestes matèries mostren que la negociació col·lectiva en el sector públic no només té una funció de defensa de les condicions laborals existents, sinó també una funció de desenvolupament i millora professional dels empleats públics. A través de la negociació es poden establir criteris generals que incideixin en la progressió professional, en la qualificació del personal i en la valoració objectiva del treball desenvolupat.

Així mateix, l'article 37.1 contempla com a matèries negociables les relatives als drets sindicals, la participació, l'acció social, les prestacions socials i les pensions de classes passives, així com aquelles que s'estableixin en la normativa de prevenció de riscos laborals. D'aquesta manera, la negociació col·lectiva es projecta també sobre aspectes vinculats a la representació dels empleats públics, la protecció social i la seguretat i salut en el treball. Això reforça la idea que les condicions laborals no es redueixen únicament al salari o a la jornada, sinó que comprenen un conjunt més ampli de drets, garanties i mesures de protecció.

⁶³ GARCÍA PÉREZ, M. (2011). *El contenido de la negociación colectiva entre administraciones y empleados públicos en régimen laboral*. Consejo Económico y Social del Principado de Asturias. p. 122

Especial importància presenten les matèries relatives al calendari laboral, els horaris, la jornada, les vacances, els permisos, la mobilitat funcional i geogràfica, així com els criteris generals sobre planificació estratègica dels recursos humans quan afectin les condicions de treball. Aquests aspectes constitueixen el nucli més immediat de la relació d'ocupació pública, ja que incideixen directament en l'organització del temps de treball, la conciliació, la prestació del servei i la posició de l'empleat dins de l'Administració.

En aquest sentit, Roqueta Buj (2008) assenyala que la possibilitat d'incloure les matèries de l'article 37.1 de l'EBEP en la negociació col·lectiva local depèn del repartiment competencial existent entre l'Estat, les comunitats autònomes i les entitats locals en matèria de funció pública. Aquesta idea és important perquè posa de manifest que les entitats locals no disposen d'un marge negociador il·limitat, sinó que només poden negociar dins de l'espai competencial que els deixa la normativa estatal i autonòmica. En aquesta mateixa línia, l'autora considera que el poder negociador local té un caràcter limitat o residual, ja que només pot desplegar-se en aquells àmbits que no hagin estat ocupats prèviament per la regulació estatal o autonòmica⁶⁴.

Sala Franco (2013)⁶⁵ classifica aquestes matèries segons el grau d'intensitat amb què la negociació pot incidir-hi. Aquesta classificació permet entendre que no totes les matèries negociables tenen el mateix abast ni produeixen els mateixos efectes. Algunes només poden ser negociades de manera limitada, perquè depenen d'una regulació legal posterior, mentre que altres permeten una intervenció més directa de la negociació col·lectiva.

En primer lloc, l'autor identifica un grup de matèries negociables sense eficàcia jurídica normativa directa, perquè es tracta de qüestions sotmeses a reserva

⁶⁴ ROQUETA BUJ, R. (2008). La negociación colectiva de los funcionarios públicos locales tras el Estatuto Básico del Empleado Público. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (307) pp. 21-23

⁶⁵ SALA FRANCO, T. (2013). La negociación colectiva de los empleados públicos en España y en América Latina, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 189-190.

de llei material. En aquests casos, la negociació no genera per si mateixa una norma aplicable de manera immediata, sinó que el resultat assolit ha de ser incorporat posteriorment a una norma amb rang de llei. Això succeeix, per exemple, amb l'aplicació de l'increment de les retribucions del personal al servei de les Administracions Públiques que hagi d'incloure's en el projecte de llei de pressupostos generals de l'Estat, o amb aquelles matèries relatives a les condicions de treball i a les retribucions dels funcionaris quan la seva regulació exigeixi una norma legal. Per tant, en aquests casos la negociació té una funció prèvia, orientadora o preparatòria, però no pot substituir la decisió final del legislador.

En segon lloc, se situen les matèries negociables amb eficàcia jurídica normativa directa, però plantejades principalment a nivell de proposta. En aquest grup s'inclouen especialment els drets sindicals i de participació. La negociació pot servir per formular propostes sobre aquestes qüestions, però la seva eficàcia queda condicionada pel marc normatiu aplicable i per les competències de l'Administració corresponent. Per això, no es tracta d'una capacitat negociadora plena, sinó d'una intervenció que opera sobretot com a proposta institucional dins dels límits fixats per l'ordenament jurídic.

En tercer lloc, el mateix autor distingeix les matèries negociables amb eficàcia jurídica normativa directa, però limitades als criteris generals. Aquest grup és especialment ampli i comprèn qüestions com l'accés a l'ocupació pública, la carrera professional, la provisió de llocs, els sistemes de classificació, els plans i instruments de planificació de recursos humans, l'avaluació de l'acompliment, la formació, la promoció interna, les prestacions socials, l'acció social, les ofertes d'ocupació pública i la determinació i aplicació de les retribucions complementàries dels funcionaris. En aquests casos, la negociació col·lectiva pot tenir efectes jurídics més clars, però no sobre decisions concretes i individualitzades, sinó sobre els criteris generals que han d'orientar l'actuació administrativa. És a dir, allò negociable no és cada nomenament, cada provisió de lloc o cada decisió organitzativa concreta, sinó les regles generals que serviran de marc per a aquestes actuacions.

Finalment, es troben les matèries negociables amb eficàcia jurídica normativa directa i sense limitacions específiques destacades, entre les quals s'inclouen els plans de previsió social complementària, les matèries previstes en la normativa de prevenció de riscos laborals, el calendari laboral, els horaris, la jornada, les vacances, els permisos i la mobilitat funcional i geogràfica. Aquestes matèries són les que permeten una intervenció més directa de la negociació col·lectiva, ja que estan més vinculades a les condicions ordinàries de prestació del treball dins de l'Administració Pública.

Entre les matèries negociables, l'article 32 de la LORAP ja incloïa qüestions com l'increment de les retribucions, la determinació i aplicació de les retribucions dels funcionaris, la preparació de l'oferta d'ocupació pública, la classificació de llocs de treball, els programes de promoció interna i formació, les prestacions i pensions de classes passives, els sistemes d'ingrés, les mesures en matèria de salut laboral, la provisió i promoció professional, els drets sindicals i, en general, aquelles matèries que afectessin les condicions de treball dels funcionaris públics. Aquesta regulació va servir com a antecedent del sistema posteriorment configurat per l'EBEP, encara que aquest últim va ordenar amb més precisió el contingut negociable.

D'acord amb Rivero Lamas i Del Val Tena (2007), la norma utilitza una tècnica de delimitació doble. D'una banda, enumera positivament les matèries que poden ser objecte de negociació col·lectiva i d'altra banda, identifica negativament aquelles matèries que queden excloses de la negociació obligatòria⁶⁶. D'aquesta manera, la llei intenta diferenciar entre les qüestions pròpies de la relació de servei del funcionari amb l'Administració, que sí que poden ser negociades, i aquelles altres vinculades a l'organització interna de l'Administració o a l'exercici de potestats públiques, que queden fora de l'àmbit negociador.

De la mateixa manera que l'article 37 de l'EBEP estableix les matèries que poden ser objecte de negociació col·lectiva, també fixa una sèrie de matèries

⁶⁶ RIVERO LAMAS, J., & DE VAL TENA, Á. L. (2007). El derecho a la negociación colectiva de los funcionarios públicos. Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, 68, p. 216

excloses de l'obligatorietat de negociar. En primer lloc, queden excloses les decisions de les Administracions Públiques que afectin les seves potestats d'organització. Ara bé, aquesta exclusió no és absoluta, ja que quan les decisions organitzatives tinguin repercussió sobre les condicions de treball dels funcionaris públics, sí que serà procedent negociar aquestes conseqüències amb les organitzacions sindicals legitimades. Per tant, no es negocia la decisió organitzativa en si mateixa, però sí els seus efectes laborals quan incideixin sobre aspectes com la jornada, els horaris, la mobilitat, els permisos o altres condicions de treball.

També queden fora de la negociació col·lectiva les matèries relatives a la regulació de l'exercici dels drets dels ciutadans i dels usuaris dels serveis públics, així com el procediment de formació dels actes i de les disposicions administratives. Igualment, s'exclou la determinació de les condicions de treball del personal directiu i l'exercici dels poders de direcció i control propis de la relació jeràrquica. Finalment, queda exclosa la regulació i determinació concreta, en cada cas, dels sistemes, criteris, òrgans i procediments d'accés a l'ocupació pública i de promoció professional. Aquestes exclusions confirmen que la negociació col·lectiva en el sector públic té un àmbit material ampli, però no il·limitat, ja que ha de respectar les potestats públiques, la reserva de llei, l'interès general i les competències pròpies de cada Administració.

6. Anàlisi jurisprudencial d'eixos temàtics

6.1.1 Legitimació i composició de les meses negociadores

La legitimació i la composició de les meses negociadores constitueixen un dels aspectes més importants de la negociació col·lectiva en el sector públic, al determinar quins sindicats poden participar en la formació dels acords que afecten les condicions de treball dels empleats públics. A diferència del que pot succeir en altres espais de negociació col·lectiva com es el del àmbit privat, en l'ocupació pública la presència sindical a les meses no depèn únicament de la voluntat de l'Administració ni de l'existència d'una certa implantació general del sindicat, sinó del compliment dels requisits de representativitat establerts legalment. En aquest sentit, els articles 34 i 36 de l'EBEP tenen una importància essencial, ja que regulen

les diferents meses de negociació i estableixen els criteris que permeten determinar quines organitzacions sindicals estan legitimades per formar-ne part.

La primera resolució que cal analitzar dins d'aquest eix temàtic, és la Sentència del Tribunal Suprem 534/2017, de 28 de març⁶⁷, on es resol el conflicte plantejat per un sindicat, anomenat USO, que comptava amb un 15,60% de representativitat entre el personal funcionari, però només amb un 8,20% entre el personal laboral. Aquesta diferència resultava determinant perquè, encara que el sindicat podia participar en la Mesa General de Negociació de l'Administració General de l'Estat d'acord amb l'article 34.1 EBEP, no reunia els requisits necessaris per integrar-se en la Mesa General de matèries comunes de l'article 36.3 EBEP, atès que aquesta afecta conjuntament el personal funcionari, estatutari i laboral.

En aquest sentit, el Tribunal Suprem considera que la legitimació per formar part de les Meses de Negociació depèn de la representativitat sindical obtinguda en l'àmbit corresponent. Concretament, exigeix que el sindicat arribi almenys al 10% dels representants elegits en les eleccions sindicals relatives a les unitats electorals pròpies de cada Mesa. En el cas de les Meses de matèries comunes, aquest percentatge no pot valorar-se només respecte del personal funcionari, sinó que també ha d'assolir-se respecte del personal laboral, ja que la Mesa afecta ambdós col·lectius.

El Tribunal Suprem confirma que l'exclusió d'USO no vulnera la llibertat sindical ni el dret a la negociació col·lectiva, perquè la seva no participació respon a la manca de representativitat exigida legalment en l'àmbit concret de la Mesa. En relació amb el criteri del 10%, la Sala entén que aquest percentatge ha d'acreditar-se separatament entre funcionaris i laborals, i rebutja que pugui ser suficient una representativitat global o parcial quan la Mesa té per objecte matèries comunes a tots dos col·lectius.

⁶⁷ Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, Sentencia núm. 534/2017, de 28 de marzo de 2017, rec. núm. 632/2016, ECLI:ES:TS:2017:1449

Per tant, d'aquesta sentència es pot extreure que la composició de les Meses Negociadores no és lliure ni automàtica, sinó que respon a criteris legals de representativitat establerts per la normativa aplicable. En aquest cas, l'article 36.3 EBEP exigeix una representativitat suficient en l'àmbit específic de la Mesa de matèries comunes, de manera que no n'hi ha prou amb tenir presència sindical en un dels col·lectius afectats.

Una altra sentència important en aquest mateix sentit és la sentència del Tribunal Suprem 51/2018, de 18 de gener de 2018⁶⁸, que tracta el conflicte entre un sindicat policial, SIPLA-CSL, i l'Ajuntament de Gozón, arran de la voluntat del sindicat de formar part de la Mesa General de Negociació de matèries comunes al personal funcionari i laboral, regulada també a l'article 36.3 EBEP. El supòsit és molt semblant a l'anterior, ja que el sindicat superava el 10% de representativitat entre els funcionaris municipals, però no arribava a aquest percentatge entre el personal laboral. Per aquest motiu, l'Ajuntament no li va permetre formar part de la Mesa comuna, i el sindicat va recórrer al·legant vulneració del dret a la llibertat sindical i a la negociació col·lectiva.

En aquesta qüestió, el Tribunal Suprem es planteja si el percentatge mínim de representativitat s'ha de calcular sobre el total dels empleats públics afectats o si, per contra, s'ha d'assolir separatament en cadascun dels dos col·lectius, és a dir, entre el personal funcionari i el personal laboral. La Sala resol aquesta qüestió afirmant que la interpretació correcta de l'article 36.3 EBEP exigeix que el sindicat acrediti la representativitat mínima de manera separada en ambdós àmbits. Per tant, no és suficient superar el 10% només entre els funcionaris si la Mesa també negocia matèries comunes que afecten el personal laboral.

Per últim, en relació amb aquesta mateixa qüestió, trobem la Sentència del Tribunal Suprem 274/2022, de 3 de març⁶⁹, que també tracta sobre l'accés d'un

⁶⁸ Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, Sentencia núm. 51/2018, de 18 de enero de 2018, rec. núm. 702/2017, ECLI:ES:TS:2018:111

⁶⁹ Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, Sentencia núm. 274/2022, de 3 de marzo de 2022, rec. núm. 2957/2021, ECLI:ES:TS:2022:744

sindicat a una Mesa General de Negociació en una Administració local. El conflicte sorgeix a l'Ajuntament de San Miguel de Abona, on el sindicat CSI-F va sol·licitar ser inclòs en la Mesa General de l'Ajuntament. No obstant això, la sentència d'instància va rebutjar la seva pretensió perquè, tot i que el sindicat tenia representativitat en l'àmbit general de les Administracions Públiques, no acreditava prou representació en l'àmbit concret de l'Ajuntament, especialment pel que fa al personal laboral.

La qüestió jurídica que es planteja el Tribunal és si un sindicat que forma part de la Mesa General de Negociació de les Administracions Públiques ha de ser reconegut automàticament com a subjecte legitimat per participar en la Mesa General de Negociació d'una Administració local, quan només supera el 10% de representativitat entre el personal funcionari, però no entre el personal laboral. Per resoldre aquesta qüestió, la Sala se centra en l'article 36.3 EBEP i conclou que el percentatge d'audiència sindical necessari ha d'assolir-se dins de l'àmbit concret de l'Ajuntament corresponent. Això vol dir que la representativitat general en altres àmbits no substitueix l'exigència de representativitat específica en la Mesa local.

Aquesta sentència reforça la doctrina segons la qual la legitimació sindical per integrar una Mesa negociadora no pot derivar únicament de la presència del sindicat en òrgans generals de negociació, com la Mesa General de Negociació de les Administracions Públiques. Al contrari, cal acreditar una representativitat suficient en l'àmbit concret de la Mesa corresponent, d'acord amb l'article 36.3 EBEP. A més, aquesta resolució és important perquè estableix que la pertinença d'un sindicat a una Mesa general superior o estatal no implica automàticament la seva legitimació per participar en una Mesa negociadora local.

Una altra casuística molt semblant es troba en la Sentència del Tribunal Suprem 856/2021, de 15 de juny⁷⁰, relativa a l'Ajuntament de Barcelona. En aquest cas, el sindicat CSI-F va demanar formar part de la Mesa General de Negociació de matèries comunes al personal funcionari i laboral de l'Ajuntament de Barcelona. El

⁷⁰ Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, Sentencia núm. 856/2021, de 15 de junio de 2021, rec. núm. 1207/2020, ECLI:ES:TS:2021:2437

sindicat defensava que, com que formava part de la Mesa General de Negociació de les Administracions Públiques i tenia una representativitat del 22,14% en el conjunt d'aquestes administracions, havia de poder participar també en la Mesa de l'Ajuntament de Barcelona. Tanmateix, el problema era que CSI-F no havia concorregut a les eleccions sindicals de l'Ajuntament de Barcelona i, per tant, no tenia representació en aquesta corporació municipal.

La Sala rebutja que la representativitat obtinguda en un àmbit general pugui traslladar-se automàticament a l'àmbit local. Segons el Tribunal, el fet de formar part de la Mesa General de Negociació de les Administracions Públiques no significa necessàriament que el sindicat compleixi els requisits de representativitat exigits en l'àmbit concret de l'Ajuntament. A més, la sentència corregeix el criteri seguit per les resolucions prèvies del procediment i afirma que l'àmbit rellevant és el de l'Ajuntament de Barcelona, perquè la negociació afecta les matèries i condicions comunes del seu propi personal funcionari i laboral.

Per aquests motius, el Tribunal Suprem torna a establir que el percentatge del 10% necessari perquè una organització sindical present a la Mesa General de Negociació de les Administracions Públiques pugui participar en una Mesa de matèries comunes ha d'assolir-se en l'àmbit concret de la Mesa corresponent, en aquest cas l'Ajuntament de Barcelona. Per tant, les Sentències del Tribunal Suprem 274/2022 i 856/2021 reforcen la idea que la composició de les Meses negociadores ha de respondre a la representativitat efectiva en l'àmbit territorial i funcional en què es negocien les condicions de treball.

Una altra resolució especialment rellevant en aquest eix temàtic és la Sentència del Tribunal Suprem 1653/2014, de 16 d'abril⁷¹. En aquest cas, el sindicat ANPE va impugnar el Pacte d'Interlocució Administració-Sindicats de Castella-la Manxa per al període 2008-2011, perquè considerava que regulava una Mesa

⁷¹ Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª, Sentencia de 16 de abril de 2014, rec. núm. 938/2013, ECLI:ES:TS:2014:1653

General de Negociació dels empleats públics i una Mesa General de Negociació del personal funcionari de manera contrària al que establia l'EBEP.

Davant aquesta situació, el Tribunal critica la creació de Meses a les quals s'atribueixen competències negociadores que acaben impedit que determinades matèries puguin ser negociades en altres òrgans on sí que podrien participar sindicats amb representativitat suficient. És a dir, la Sala rebutja que mitjançant un pacte es configurin Meses amb un àmbit tan ampli que buidin de contingut altres espais de negociació legalment previstos i excloguin sindicats que podrien estar legitimats en aquests altres àmbits.

Un altre aspecte especialment important de la sentència és la interpretació del concepte de matèries comunes. El Tribunal entén que, perquè una matèria pugui ser negociada en la Mesa General de matèries comunes, ha d'afectar realment tot el personal al qual es refereix l'article 36.3 EBEP, és a dir, el personal funcionari, estatutari i laboral. En conseqüència, aquelles matèries que només afectin una part d'aquest personal no poden ser atribuïdes a aquesta Mesa general, sinó que han de ser negociades en els òrgans corresponents al col·lectiu afectat. Això permet evitar que la Mesa de matèries comunes absorbeixi indegudament competències pròpies d'altres Meses o àmbits de negociació.

Per això, el Tribunal considera que la Mesa creada pel Pacte d'Interlocució era contrària a dret, perquè produïa l'efecte d'excloure de la negociació sindicats que no estaven legitimats per participar en la Mesa General, però que sí que podien estar-ho en altres òrgans negociadors previstos legalment. Així, una configuració incorrecta d'una Mesa negociadora pot afectar directament la legitimació sindical i, en conseqüència, el dret de llibertat sindical.

D'aquesta sentència es desprèn que l'Administració no pot configurar lliurement les Meses negociadores ni atribuir a una Mesa general matèries que no són veritablement comunes a tot el personal funcionari, estatutari i laboral. El Tribunal Suprem entén que aquesta pràctica pot tancar indegudament la negociació a sindicats que, encara que no tinguin representativitat suficient en la Mesa General,

sí que podrien estar legitimats per participar en altres òrgans de negociació sectorial o específica.

Per últim, trobem la Sentència del Tribunal Superior de Justícia d'Andalusia 546/2019, de 17 d'abril de 2019⁷², relativa a la impugnació, per part de l'Agrupació de Tècnics Municipals de Jerez, de l'Acord-Conveni de l'Ajuntament de Jerez per al període 2013-2015, sobre condicions de treball comunes del personal funcionari i laboral. Aquesta organització va impugnar l'acord perquè considerava que s'havien negociat en una Mesa General comuna matèries que no eren realment comunes a tot el personal, sinó que afectaven de manera específica el personal laboral.

Aquesta sentència és especialment útil perquè mostra que no n'hi ha prou amb constituir formalment una Mesa de Negociació, sinó que aquesta constitució ha de respectar l'àmbit material i subjectiu que li correspon d'acord amb la legislació aplicable. La Sala considera que la Mesa comuna havia de limitar-se a les matèries que afectaven realment tots els empleats públics municipals, i que havien de quedar fora d'aquest espai aquelles qüestions que només afectaven una part del personal, fos funcionari o laboral. En aquest cas, la creació d'una única Mesa comuna tenia com a efecte impedir la constitució d'altres Meses específiques que haurien pogut correspondre segons el col·lectiu afectat.

A més, aquesta sentència també és rellevant perquè connecta la correcta configuració de les Meses negociadores amb el dret de llibertat sindical. El Tribunal entén que l'actuació municipal va alterar la representativitat real del sindicat recurrent, perjudicant el seu dret fonamental i el dels seus afiliats. És a dir, una incorrecta composició de la Mesa no constitueix només un defecte formal, sinó que pot afectar directament el dret dels sindicats a participar en la negociació col·lectiva en l'àmbit en què són realment representatius. En aquest cas, el sindicat impugnant

⁷² Tribunal Superior de Justícia de Andalucía, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, Sentencia núm. 546/2019, de 17 de abril de 2019, rec. núm. 315/2018, ECLI:ES:TSJAND:2019:6467

tenia una major representativitat entre el personal laboral, que era precisament el col·lectiu més afectat per les matèries negociades.

Com a conseqüència de tot això, el Tribunal Superior de Justícia d'Andalusia confirma el criteri de la sentència d'instància i declara la nul·litat de l'Acord-Conveni per vulneració de la llibertat sindical. Aquesta conclusió és important perquè posa de manifest que la composició de les Meses negociadores ha de respectar tant la representativitat real dels sindicats com l'àmbit material de les matèries negociades. Per tant, una Mesa mal configurada pot tenir conseqüències jurídiques molt rellevants, fins al punt de comportar la nul·litat de l'acord assolit.

De l'anàlisi de les sentències examinades es pot concloure que la legitimació per formar part de les meses negociadores en el sector públic es troba estretament vinculada a la representativitat real del sindicat en l'àmbit concret en què s'ha de negociar. La jurisprudència del Tribunal Suprem ha estat clara indicant que la presència d'un sindicat en una Mesa general superior o en un altre àmbit de negociació no comporta automàticament el dret a participar en qualsevol Mesa negociadora d'una Administració concreta. A més, les sentències analitzades també mostren que la correcta composició de les meses negociadores no és una qüestió secundària o purament organitzativa.

Al contrari, una Mesa mal configurada pot alterar la representativitat sindical, excloure indegudament determinades organitzacions i afectar directament el dret fonamental de llibertat sindical. Per això, els tribunals han insistit que l'Administració no pot utilitzar la creació de meses generals o comunes per concentrar indegudament matèries que haurien de ser negociades en altres espais específics.

6.1.2 Distribució competencial i jerarquia normativa

La distribució competencial i la jerarquia normativa constitueixen un altre dels grans límits de la negociació col·lectiva en el sector públic. A diferència del que succeeix en l'àmbit privat, on la negociació col·lectiva disposa d'un marge més ampli per regular les condicions de treball, en l'ocupació pública aquest marge es

troba condicionat per la naturalesa de l'Administració com a ocupador públic i pel sotmetiment ple al principi de legalitat. En aquest sentit, la negociació col·lectiva pública es desenvolupa dins d'un espai jurídicament limitat. D'una banda, les Administracions poden negociar determinades condicions de treball amb els seus empleats i adaptar alguns aspectes a les seves necessitats organitzatives. Però, de l'altra, no poden utilitzar la negociació per alterar normes de rang superior, excedir les seves competències, desconèixer els límits pressupostaris o unificar règims jurídics que la legislació diferencia expressament.

La primera resolució que cal destacar és la Sentència del Tribunal Suprem 6508/2013, de 20 de desembre de 2013⁷³. Aquesta sentència analitza els límits de la negociació col·lectiva en l'àmbit local i la relació entre els acords municipals, el règim funcionarial, el règim laboral i les normes estatals de rang superior. La seva importància rau en el fet que permet entendre que la negociació col·lectiva en el sector públic no es pot desenvolupar de manera plenament lliure, ja que, tot i que les Administracions Públiques poden negociar condicions de treball amb els seus empleats, aquesta negociació ha de respectar sempre el règim jurídic aplicable a cada tipus de personal i les normes superiors que limiten l'actuació administrativa.

Aquesta sentència es centra en el conflicte sorgit arran dels acords aprovats per l'Ajuntament de València per regular les condicions de treball dels empleats públics durant el període 2008-2011. En concret, l'Ajuntament va aprovar, d'una banda, un acord relatiu al personal funcionari i, de l'altra, un conveni col·lectiu aplicable al personal laboral. L'Advocat de l'Estat va impugnar aquests instruments perquè considerava que algunes de les seves previsions podien vulnerar normes superiors, especialment en matèria de retribucions, ajudes socials, vacances, permisos, jubilació anticipada i beneficis reconeguts a funcionaris jubilats.

El Tribunal Suprem parteix d'una idea central: dins de l'ocupació pública conviuen dues formes diferents de vinculació professional, la funcionarial i la laboral. Aquesta distinció implica que no tots els empleats públics es troben

⁷³ Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª, Sentencia de 20 de diciembre de 2013, rec. núm. 7064/2010, ECLI:ES:TS:2013:6508

sotmesos al mateix règim jurídic, sinó que cada col·lectiu respon a una regulació específica. En aquest sentit, la Sala confirma que la impugnació del conveni col·lectiu del personal laboral no corresponia a l'ordre contenciós administratiu, sinó a l'ordre social, ja que el personal laboral manté una relació contractual sotmesa a la legislació laboral. Alhora, el Tribunal recorda que no es pot configurar, com a resultat de la negociació col·lectiva, un únic acord regulador comú per a funcionaris i personal laboral quan aquests col·lectius estan sotmesos a règims jurídics diferents.

Aquesta distinció resulta especialment rellevant perquè posa de manifest que la negociació col·lectiva en el sector públic no pot analitzar-se de forma unitària, sinó que cal atendre sempre al règim jurídic del personal afectat. D'aquesta manera, la distribució competencial i la jerarquia normativa actuen com a límits de la negociació col·lectiva pública, impedit que una Administració pugui unificar en un mateix instrument negociat règims jurídics que la legislació ha delimitat i diferenciat expressament.

La sentència també incorpora una reflexió interessant sobre la possible aproximació entre funcionaris i personal laboral. El Tribunal admet que entre ambdós règims existeix un marge ampli de diferenciació, però també assenyala que aquesta diferència no pot justificar-se sense límits, especialment quan es tracta de matèries vinculades a principis constitucionals comuns a tots els empleats públics. Per tant, encara que funcionaris i laborals no es trobin en una situació jurídica idèntica, tampoc no es pot admetre qualsevol diferència de tracte si aquesta afecta drets o principis constitucionals rellevants.

Aquesta sentència presenta, a més, un element distintiu respecte d'altres resolucions analitzades, ja que inclou un vot particular que defensa una posició més estricta sobre els límits de la negociació col·lectiva en l'àmbit funcionarial. El magistrat discrepant no nega que determinades matèries puguin ser objecte de negociació, però considera necessari distingir entre el fet que una matèria sigui negociable i el fet que qualsevol contingut pactat dins d'aquesta matèria sigui automàticament conforme a dret.

Des d'aquesta perspectiva, el vot particular insisteix que no s'ha de confondre l'àmbit material de la negociació amb la validesa del contingut concret pactat. És a dir, encara que una qüestió pugui ser negociada, l'acord resultant continua sotmès a la llei, a la jerarquia normativa i als límits propis del règim estatutari dels funcionaris. Amb aquesta idea, el magistrat vol remarcar que la negociació col·lectiva funcional no pot funcionar com una negociació plenament disponible per a les parts, sinó que ha de desenvolupar-se dins del marc jurídic que regula aquest tipus de personal.

A més, el vot particular també posa l'accent en la necessitat de respectar el principi de legalitat pressupostària. En la negociació amb l'Administració no es disposa d'un patrimoni privat, sinó de recursos públics, de manera que qualsevol mesura pactada ha de respectar els límits pressupostaris establerts per la normativa aplicable. Per tant, la idea essencial d'aquest vot no és negar la negociació col·lectiva, sinó recordar que aquesta només pot desplegar-se dins dels límits legalment previstos.

Una altra sentència rellevant en matèria de distribució competencial i jerarquia normativa és la Sentència del Tribunal Suprem 4940/2016, de 13 d'octubre⁷⁴. Aquesta resol el conflicte originat per l'aprovació de la Llei autonòmica 1/2012 de Castella-la Manxa, que va modificar determinades condicions laborals del personal laboral al servei de l'Administració autonòmica, especialment en matèria de jornada, retribucions i complement d'incapacitat temporal. Aquestes condicions estaven regulades prèviament en el VI Conveni col·lectiu del personal laboral de la Junta de Comunitats de Castella-la Manxa, motiu pel qual els sindicats recurrents defensaven que la llei autonòmica havia de quedar inaplicable i que s'havia de mantenir la vigència del conveni.

Des del punt de vista de la distribució competencial, el Tribunal Suprem parteix de la competència exclusiva de l'Estat en matèria laboral, prevista a l'article 149.1.7 de la Constitució. Tanmateix, la Sala considera que la llei autonòmica

⁷⁴ Tribunal Supremo, Sala de lo Social, Sección 1.ª, Sentencia núm. 838/2016, de 13 de octubre de 2016, rec. núm. 26/2013, ECLI:ES:TS:2016:4940

impugnada no regulava el nucli essencial del dret laboral ni modificava les categories bàsiques de la legislació social, sinó que adoptava mesures concretes sobre les condicions del personal al servei de la pròpia Administració autonòmica. Per aquest motiu, el conflicte no es resol únicament des de la competència estatal en matèria laboral, sinó també des de la perspectiva de les competències econòmiques, pressupostàries i d'autoorganització de les comunitats autònomes.

En aquest sentit, la sentència dona una importància especial a la finalitat de contenció de la despesa pública. El Tribunal Suprem assumeix que les comunitats autònomes poden adoptar mesures de reducció o control de la despesa de personal quan aquestes s'emmarquen dins de la seva autonomia financera i de les seves competències econòmiques, sempre que respectin les bases estatals i no contradiguin una norma estatal aplicable. Així, la modificació de la jornada, la reducció retributiva i l'alteració del complement d'incapacitat temporal no es consideren una invasió de la competència estatal laboral, sinó mesures autonòmiques vinculades a l'estabilitat pressupostària i a la gestió de la despesa pública.

Des de la perspectiva de la jerarquia normativa, aquesta resolució també és important perquè confirma que el conveni col·lectiu, encara que tingui força vinculant i eficàcia normativa, no pot prevaldre davant una norma amb rang de llei. El Tribunal Suprem recorda que el dret a la negociació col·lectiva reconegut a l'article 37.1 de la Constitució no converteix el conveni col·lectiu en una norma immune davant una llei posterior, per la qual cosa quan una llei vàlidament aprovada modifica determinades condicions de treball el conveni ha de cedir davant aquesta norma de rang superior.

Aquesta sentència permet afirmar que la negociació col·lectiva del personal laboral al servei de les Administracions Públiques té força jurídica, però no caràcter absolut, sinó que la seva eficàcia queda limitada per la llei, per la jerarquia normativa i pel repartiment constitucional de competències. Per aquest motiu, una llei autonòmica dictada dins del seu àmbit competencial pot prevaldre sobre el contingut d'un conveni col·lectiu quan introdueix mesures justificades per raons de contenció de la despesa pública. Per tant, aquesta resolució constitueix un exemple

clar de com la jerarquia normativa i la distribució competencial actuen com a límits materials de la negociació col·lectiva en el sector públic.

La Sentència del Tribunal Suprem 5599/2014, de 29 de desembre⁷⁵, també és rellevant en aquest eix temàtic perquè analitza la relació entre la potestat d'autoorganització de l'Administració i el dret a la negociació col·lectiva en l'ocupació pública. El conflicte sorgeix arran del Decret 97/2011 del Consell de la Generalitat Valenciana, que aprovava el Reglament orgànic i funcional d'una Conselleria, el qual el sindicat recurrent considerava que diversos preceptes havien de ser anul·lats perquè regulaven unitats administratives i funcions amb incidència sobre les condicions de treball, sense haver estat sotmesos prèviament a negociació col·lectiva.

El punt central de la sentència es troba en la interpretació de l'article 37.2.a EBEP. El Tribunal Suprem considera que les decisions de les Administracions Públiques relatives a la seva potestat d'organització queden, com a regla general, excloses de la negociació obligatòria i que només s'hauran de negociar les conseqüències concretes d'aquestes decisions quan afectin directament condicions de treball incloses en l'article 37.1 EBEP. Per aquest motiu, la Sala entén que no n'hi ha prou amb què una decisió organitzativa tingui alguna connexió indirecta amb els llocs de treball, sinó que cal que reguli pròpiament condicions de treball negociables.

Aplicat al cas concret, el Tribunal Suprem conclou que la creació de serveis dins d'una Conselleria i l'assignació de funcions a aquests serveis tenen un caràcter principalment organitzatiu i considera que aquesta regulació no exigia negociació col·lectiva prèvia. Segons el criteri de la Sala, la negociació podrà ser necessària en un moment posterior, quan a través de les relacions de llocs de treball o altres instruments semblants es concretin les condicions efectives en què s'haurà de desenvolupar el treball.

⁷⁵ Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª, Sentencia de 29 de diciembre de 2014, rec. núm. 113/2014, ECLI:ES:TS:2014:5599

Aquesta sentència evidencia que la negociació col·lectiva en el sector públic ha de conviure amb la potestat d'autoorganització de l'Administració. El criteri majoritari del Tribunal Suprem és que aquesta potestat queda fora de la negociació obligatòria quan es limita a ordenar internament els serveis. No obstant, si les seves conseqüències afecten directament matèries negociables de l'article 37.1 EBEP, aquestes conseqüències sí que hauran de ser objecte de negociació. Per tant, el conflicte no es resol negant el dret de negociació, sinó delimitant quan una decisió és purament organitzativa i quan afecta realment les condicions de treball.

La Sentència del Tribunal Suprem 3121/2015, de 6 de juliol⁷⁶, resol un conflicte molt semblant a l'anterior. En aquest cas, es tracta del Decret 100/2011 del Consell, pel qual s'aprova el Reglament orgànic i funcional de la Conselleria de Turisme, Cultura i Esport. En primera instància, el Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana havia anul·lat diversos preceptes del reglament perquè considerava que regulaven unitats administratives i que aquesta matèria havia d'haver estat objecte de negociació col·lectiva prèvia.

El Tribunal Suprem estima el recurs de cassació de la Generalitat Valenciana i segueix la doctrina ja fixada en sentències anteriors sobre decrets organitzatius similars, especialment la STS 5599/2014. Segons aquest criteri, la creació de serveis i l'assignació de funcions dins d'una Conselleria formen part de la potestat d'autoorganització de l'Administració i no exigeixen, per si soles, negociació col·lectiva prèvia. La importància d'aquesta sentència és que consolida la interpretació de l'article 37.2.a EBEP. Les decisions estrictament organitzatives queden excloses de la negociació obligatòria, i només s'hauran de negociar les conseqüències concretes que afectin matèries incloses en l'article 37.1 EBEP, com ara les condicions efectives de treball, la provisió de llocs, la jornada, els horaris o altres aspectes laborals directament negociables.

Aquesta sentència reforça la mateixa conclusió que la resolució anterior: la negociació col·lectiva en el sector públic no pot desplaçar la potestat

⁷⁶ Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª, Sentencia de 6 de julio de 2015, rec. núm. 1425/2014, ECLI:ES:TS:2015:3121

d'autoorganització de l'Administració. El Tribunal Suprem manté que aquesta potestat queda exclosa de la negociació obligatòria quan es limita a ordenar internament els serveis, però admet que les conseqüències laborals concretes sí que poden exigir negociació. Per tant, el criteri decisiu no és que una mesura organitzativa tingui alguna incidència indirecta sobre els llocs de treball, sinó que afecti directament matèries negociables de l'article 37.1 EBEP

Una altra sentència que cal analitzar en aquest eix temàtic és la Sentència del Tribunal Suprem 1299/2015, de 30 de març⁷⁷. Aquesta resolució tracta el Decret 74/2010 del Govern de Canàries, relatiu al procediment de constitució de llistes d'ocupació per al nomenament de funcionaris interins i personal temporal. La sentència d'instància havia anul·lat l'article 4 del decret perquè entenia que l'Administració s'havia apartat unilateralment d'un acord assolit en la negociació sindical sobre els criteris de desempat en aquestes llistes.

No obstant, el Tribunal Suprem corregeix aquest criteri i recorda que la negociació col·lectiva dels funcionaris públics no té el mateix abast que la negociació col·lectiva laboral. Es tracta d'un dret de configuració legal, sotmès als límits establerts per l'EBEP, pel principi de legalitat i pels interessos generals de l'Administració. Per això, la negociació col·lectiva no pot convertir-se en un mecanisme de bloqueig davant l'exercici de la potestat normativa o reglamentària de l'Administració.

En aquest cas, el Tribunal Suprem considera que allò assolit en la Mesa de Negociació no era un acord plenament eficaç, sinó un preacord o proposta, perquè no constava la seva ratificació expressa i formal per l'òrgan de govern competent, tal com exigeix l'article 38.3 EBEP. Per tant, l'Administració no quedava jurídicament vinculada en els mateixos termes que si l'acord hagués estat formalment aprovat. Ara bé, d'aquesta doctrina també es desprèn que, si l'acord hagués estat degudament ratificat, l'Administració sí que hauria quedat vinculada

⁷⁷ Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª, Sentencia de 30 de marzo de 2015, rec. núm. 1718/2014, ECLI:ES:TS:2015:1299

pel seu contingut i la seva potestat normativa hauria quedat condicionada per allò pactat.

El criteri determinant que s'extreu d'aquesta sentència és que no n'hi ha prou amb què una matèria hagi estat negociada, sinó que també cal comprovar si l'acord ha estat vàlidament aprovat i si afecta una matèria negociable en els termes previstos per l'EBEP. D'aquesta manera, el Tribunal Suprem confirma que la negociació col·lectiva funcionarial pot tenir força jurídica, però sempre dins dels límits imposats pel principi de legalitat, la jerarquia normativa, els principis de mèrit i capacitat i la necessitat de garantir el funcionament objectiu de l'Administració.

Aquesta mateixa idea també apareix en la Sentència del Tribunal Superior de Justícia del País Basc 1767/2019, de 12 d'abril⁷⁸, encara que en aquest cas el conflicte se centra de manera més directa en els límits pressupostaris i en la jerarquia normativa. La resolució analitza l'Acord regulador de les condicions de treball del personal de l'Ajuntament de Llodio per al període 2015-2019, en què s'havien pactat determinades millores retributives i previsions relatives a l'excedència per cura de familiars. L'Administració de l'Estat va impugnar diversos apartats de l'acord perquè considerava que vulneraven els límits establerts per les lleis de pressupostos generals de l'Estat i pel règim bàsic de l'EBEP.

La sentència reforça el criteri anterior perquè confirma que la negociació col·lectiva dels empleats públics no pot operar al marge del principi de legalitat ni de les normes bàsiques estatals. En matèria retributiva, el Tribunal considera que l'acord municipal no podia superar els límits fixats per les lleis pressupostàries, encara que l'Ajuntament al·legués que complia els objectius d'estabilitat pressupostària. Per tant, la capacitat econòmica de l'entitat local no permet deixar

⁷⁸ Tribunal Superior de Justícia del País Vasco, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, Sentencia núm. 177/2019, de 12 de abril de 2019, rec. núm. 68/2019, ECLI:ES:TSJPV:2019:1767

sense efecte una norma estatal bàsica ni convertir la negociació col·lectiva en un instrument per millorar lliurement les retribucions públiques.

Aquesta resolució és especialment important perquè mostra de manera clara que la jerarquia normativa actua com un límit directe sobre els acords col·lectius del sector públic. La negociació col·lectiva local disposa d'un espai propi, però aquest espai sempre queda subordinat a la legislació bàsica estatal, especialment quan es tracta de retribucions, pressupostos i drets estatutaris dels funcionaris. No obstant això, la sentència introdueix un matís rellevant, ja que admet la possibilitat de fraccionar l'excedència per cura de familiars en considerar que no existia una prohibició legal expressa. Això ens permet observar com la negociació col·lectiva no queda anul·lada, sinó limitada, ja que pot actuar quan la llei deixa marge, però no quan contradiu normes bàsiques o de rang superior.

Amb aquesta visió, es pot entendre que la força jurídica de la negociació col·lectiva funcional depèn sempre del respecte al marc legal aplicable. No n'hi ha prou amb què una matèria hagi estat pactada en un acord regulador, sinó que és necessari que el seu contingut sigui compatible amb la normativa bàsica estatal, amb la jerarquia normativa i amb els límits pressupostaris imposats pel legislador.

En aquest mateix sentit, la Sentència del Tribunal Suprem 516/2023, de 17 de juliol⁷⁹, permet completar aquesta idea des d'una altra perspectiva. Si la sentència del Tribunal Superior de Justícia del País Basc mostra que un acord col·lectiu no pot prevaldre sobre normes bàsiques estatals o límits pressupostaris, aquesta resolució del Tribunal Suprem afegeix que tampoc n'hi ha prou amb invocar la jerarquia normativa quan l'acord negociat no correspon realment al col·lectiu afectat. En aquest cas, el Tribunal analitza si el Reial decret 956/2018, que aprovava l'acord de la Mesa General de Negociació de l'Administració General de l'Estat sobre el complement d'incapacitat temporal, era aplicable al col·lectiu de controladors aeris d'ENAIRE.

⁷⁹ Tribunal Supremo, Sala de lo Social, Sentencia núm. 516/2023, de 17 de julio de 2023, rec. núm. 152/2021, ECLI:ES:TS:2023:3447

El Tribunal Suprem corregeix el criteri de l'Audiència Nacional i considera que el conflicte no s'havia de resoldre únicament des del principi de jerarquia normativa, ja que ENAIRE no estava inclosa ni representada en la Mesa General de Negociació que va adoptar l'acord aprovat posteriorment pel Reial decret 956/2018. Per aquest motiu, aquest acord no podia aplicar-se automàticament al personal controlador aeri, encara que hagués estat aprovat mitjançant una norma formalment superior al conveni col·lectiu vigent a ENAIRE.

La importància d'aquesta sentència és que introdueix un límit addicional a l'aplicació dels acords negociats en el sector públic. No només cal atendre al rang formal de la norma que aprova l'acord, sinó també al seu àmbit subjectiu i funcional. És a dir, una norma que incorpora un acord col·lectiu no pot estendre automàticament els seus efectes a col·lectius que no van estar representats en la negociació ni formaven part de l'àmbit per al qual aquell acord va ser pactat. D'aquesta manera, el Tribunal Suprem equilibra el principi de jerarquia normativa amb el principi de correspondència entre l'àmbit de negociació i el col·lectiu afectat.

De l'anàlisi de les sentències examinades es pot concloure que la negociació col·lectiva en el sector públic es troba condicionada de manera notable pel principi de legalitat i pel sistema de jerarquia normativa. Els acords assolits entre l'Administració i els representants dels empleats públics poden tenir una gran importància pràctica, però no poden prevaldre davant normes de rang superior ni alterar el repartiment competencial establert per la Constitució i per la legislació bàsica estatal.

Les resolucions analitzades mostren, en primer lloc, que la negociació col·lectiva no pot servir per confondre o unificar règims jurídics diferents, ja que el personal funcionari i el personal laboral formen part de l'ocupació pública, però no es troben sotmesos al mateix règim normatiu. Per això, els instruments negociats han de respectar la naturalesa jurídica de cada col·lectiu i l'ordre jurisdiccional competent en cada cas. Altre punt important a destacar de l'anàlisi d'aquestes sentències es la confirmació de que la força vinculant dels convenis i acords col·lectius no és absoluta, ja que encara que aquests instruments siguin fruit de la

negociació i tinguin eficàcia jurídica, sempre queden subordinats a la llei i a les normes bàsiques estatals. Exemple d'això ho trobem en el referent a matèria retributiva i pressupostària, on els tribunals han reiterat que els acords col·lectius no poden superar els límits fixats per les lleis de pressupostos ni justificar millores econòmiques contràries a la normativa superior.

Altre punt important a destacar es el fet de que la potestat d'autoorganització de l'Administració actua com un límit rellevant davant la negociació col·lectiva, ja que tot i que les decisions estrictament organitzatives, com la creació de serveis, l'estructura interna d'una Conselleria o l'assignació general de funcions, no exigeixen necessàriament negociació prèvia, quan aquestes decisions tenen conseqüències directes sobre condicions de treball incloses en l'article 37.1 EBEP, aquestes conseqüències sí que poden haver de ser negociades. Per tant, podem concloure que la negociació col·lectiva pública tot i ser un instrument molt útil tant com necessari, es troba jurídicament subordinat a la llei.

6.1.3 Contingut negociable i límits materials

Un dels aspectes més rellevants de la negociació col·lectiva en el sector públic és determinar quines matèries poden ser realment objecte de negociació i quins límits materials condicionen aquesta negociació. A diferència del que succeeix en l'àmbit laboral privat, en l'ocupació pública la negociació col·lectiva no es desenvolupa en un espai plenament disponible per les parts, sinó dins d'un marc legal més rígid, marcat pel principi de legalitat, la reserva de llei, la potestat d'autoorganització de l'Administració, els límits pressupostaris i els principis constitucionals d'igualtat, mèrit i capacitat.

En aquest sentit, l'art. 37 EBEP juga un paper central en la negociació col·lectiva dins del sector públic, ja que delimita les matèries que poden ser objecte de negociació i, alhora, exclou determinades decisions administratives, especialment aquelles vinculades a les potestats d'organització. No obstant això, la jurisprudència ha posat de manifest que aquesta exclusió no pot interpretar-se de manera absoluta.

La sentència del Tribunal Suprem 668/2014, de 29 de gener⁸⁰, analitza la impugnació d'una resolució de l'Agència Estatal d'Administració Tributària relativa a l'organització i funcionament dels equips i unitats d'inspecció, on el sindicat GESTHA sostenia que aquesta modificació no era només una decisió interna d'autoorganització, sinó que afectava les condicions de treball dels tècnics d'Hisenda, perquè alterava la distribució de funcions, càrregues de treball i criteris d'assignació d'expedients.

La sentència de l'Audiència Nacional havia considerat que la resolució impugnada tenia un caràcter merament organitzatiu i que, per tant, no era necessari sotmetre-la a negociació col·lectiva, però el Tribunal Suprem corregeix aquest criteri entenent que la modificació sí que tenia una repercussió efectiva sobre les condicions de treball. La Sala destaca que no només es regulava l'estructura dels equips i unitats d'inspecció, sinó també el concepte d'actuacions inspectores d'especial dificultat, que servia per distribuir la càrrega de treball entre els diferents equips i unitats.

Aquesta sentència del Tribunal Suprem és especialment important perquè delimita el contingut negociable de l'art. 37 EBEP i estableix doctrina en considerar que, quan una decisió administrativa incideix en la utilització dels recursos humans i afecta de manera individual les condicions de treball dels funcionaris, aquesta matèria pot quedar inclosa dins dels criteris de planificació estratègica de recursos humans que afecten les condicions de treball. Per això, no pot quedar automàticament exclosa de negociació sota l'argument de la potestat d'autoorganització administrativa.

Per tant, la sentència amplia l'espai de la negociació col·lectiva en el sector públic, perquè afirma que no tota decisió formalment organitzativa queda fora de negociació. El límit material no depèn només de la forma de l'acte administratiu, sinó dels seus efectes reals sobre les condicions de treball ja que tenint en compte el context de la sentència, si l'actuació administrativa altera la càrrega de treball, la

⁸⁰ Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª, Sentencia de 29 de enero de 2014, rec. núm. 1580/2012, ECLI:ES:TS:2014:668

distribució funcional o la manera en què es desenvolupa l'activitat dels funcionaris, aquesta haurà de ser objecte de negociació prèvia. Aquesta resolució mostra que el contingut negociable no es limita a qüestions clàssiques com retribucions, jornada o permisos, sinó que també pot incloure decisions organitzatives quan aquestes tenen una incidència directa sobre les condicions de treball.

Aquesta doctrina establerta per el Tribunal Suprem, pot connectar-se directament amb la Sentència 253/2014, de 14 de juliol, del Tribunal Superior de Justícia de Cantàbria⁸¹ que també és molt adequada per al present eix, perquè analitza la negociació d'una relació de llocs de treball en l'àmbit local on el conflicte es produeix arran de l'aprovació definitiva de la Relació de Llocs de Treball, funcions i valoració dels llocs de treball dels funcionaris del grup A1 de l'Ajuntament de Piélagos. La part recurrent en aquest cas sostenia que no s'havia respectat l'art. 37 EBEP perquè la modificació de la RPT no havia estat objecte d'una negociació col·lectiva efectiva.

La sentència resulta rellevant perquè recorda la jurisprudència del Tribunal Suprem en nombrosos casos però fent especial èmfasi en la sentència de 26 de setembre de 2011⁸² segons la qual les relacions de llocs de treball han de ser objecte de negociació quan incideixen en les condicions de treball o en la configuració dels llocs, que es troben emmarcades dins de l'art 32 la Llei 9/1987. Això encaixa clarament amb la STS 668/2014, ja que en ambdues resolucions el criteri determinant no és només que l'Administració estigui ordenant internament els seus serveis, sinó que aquesta ordenació tingui efectes concrets sobre els empleats públics i en les seves condicions laborals. Per tant, el Tribunal en aquesta sentència imposa la obligació a l'Ajuntament de Piélagos de realitzar la negociació col·lectiva.

⁸¹ Tribunal Superior de Justícia de Cantàbria, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, Sentencia núm. 253/2014, de 20 de junio de 2014, rec. núm. 266/2013, ECLI:ES:TSJCANT:2014:686

⁸² Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª, Sentencia de 26 de septiembre de 2011, rec. núm. 1546/2008, ECLI:ES:TS:2011:6416

Ara bé, aquesta sentència introdueix un matís addicional molt útil en el sentit de que no n'hi ha prou amb convocar formalment una reunió o amb donar aparença de negociació, sinó que la Sala al constatar que els representants dels treballadors no havien disposat de la informació necessària amb temps suficient per preparar la reunió i que, en la pràctica, no es va obrir un espai real per plantejar alternatives, conclou que no hi havia hagut una negociació efectiva i declara la nul·litat de la resolució municipal que aprovava la RPT. Mitjançant aquesta declaració es reforça la idea de que la negociació col·lectiva en el sector públic no pot quedar reduïda a un simple tràmit formal, sinó que exigeix una participació real, informada i amb capacitat efectiva d'incidència per part de la representació del personal.

En aquest sentit entenem que la sentència permet comprendre que el contingut negociable no es basa simplement en identificar quines matèries es troben incloses dins de l'article 37 de l'EBEP i quines es troben excloses, sinó que també es basa en garantir l'existència d'un procediment negociador real. Per tant, quan es un contingut negociable d'acord amb la normativa, l'Administració no pot limitar-se a informar o a sotmetre una proposta tancada a acceptació sinó que ha de permetre una autèntica negociació amb possibilitat d'anàlisi, discussió i formulació d'alternatives.

Després d'aquestes dues resolucions plantejades i analitzades, resulta molt interessant introduir la sentència del Tribunal Suprem 320/2025, de 24 de març⁸³, perquè aporta un límit material molt clar i actual al contingut negociable com es el relatiu al personal directiu públic professional o d'alta direcció. Aquesta sentència resol un conflicte plantejat arran de les bases d'una convocatòria pública per a la provisió d'un lloc directiu professional de coordinador o coordinadora en matèria d'igualtat, prevenció i lluita contra la violència de gènere en l'àmbit del Cabildo Insular de Tenerife, en el qual el sindicat recurrent sostenia que les bases de la convocatòria atribuïen funcions no previstes o no negociades prèviament en la Relació de Llocs de Treball, i que això afectava les condicions de treball.

⁸³ Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, Sentencia núm. 320/2025, de 24 de marzo de 2025, rec. núm. 5431/2022, ECLI:ES:TS:2025:1304

Una de les qüestions d'especial importància en aquesta sentència era el debat respecte el com determinar si les condicions de treball del personal directiu públic professional regulat a l'art. 13 EBEP havien de ser objecte de negociació col·lectiva en els termes de l'art. 37 EBEP. El Tribunal Suprem respon negativament i ho fa a partir d'una interpretació directa del mateix Estatut Bàsic de l'Empleat Públic recordant que l'art. 13.4 EBEP estableix expressament que la determinació de les condicions d'ocupació del personal directiu públic professional no té la consideració de matèria objecte de negociació col·lectiva. Per tant, no es tracta d'una simple limitació interpretativa, sinó d'una exclusió legal expressa.

L'article 37.2.c EBEP exclou de la negociació col·lectiva aquelles decisions de les Administracions Públiques que afecten l'exercici de les seves potestats d'organització, especialment quan es refereixen a la determinació de les estructures directives i dels llocs de responsabilitat. En aquest sentit seguint aquest precepte, el Tribunal entén que el personal directiu públic professional ocupa una posició singular dins de l'organització administrativa, ja que les seves funcions estan vinculades a la direcció, coordinació, gestió i execució de polítiques públiques, cosa que justifica un règim diferenciat respecte del personal funcionari o laboral ordinari.

A més, el Tribunal Suprem posa en relació aquesta exclusió amb la normativa específica de l'alta direcció, en la mesura que el personal directiu es caracteritza per una especial relació de confiança, responsabilitat i autonomia en l'exercici de les seves funcions. Per això, les seves condicions d'ocupació no queden sotmeses al mateix règim de negociació col·lectiva que la resta d'empleats públics, sinó que poden ser determinades per l'Administració dins del marc legal aplicable. Així, la sentència resulta rellevant perquè delimita amb claredat els límits materials de la negociació col·lectiva en el sector públic i confirma que no totes les condicions de treball del personal al servei de l'Administració són necessàriament negociables.

Un altre punt important en aquesta sentència és la diferenciació aplicada per el Tribunal entre les "condicions d'ocupació" del personal directiu i les "funcions" que aquest lloc de treball comporta. La Sala es refereix a les condicions d'ocupació com a la forma de provisió, retribució, durada del nomenament, titulació o categoria exigida. En canvi, les funcions del lloc connecten amb el contingut del lloc i amb

la seva justificació dins de l'organització administrativa. Aquestes condicions, quan es tracta de personal directiu de l'art. 13 EBEP, queden excloses de la negociació col·lectiva.

En les dues sentències anteriors es parla de que l'Administració no pot evitar la negociació col·lectiva quan una decisió organitzativa afecta realment les condicions de treball. Però la sentència 320/2025 de 24 de març també en aquest sentit recorda que existeixen exclusions materials expresses, de manera que no tota decisió sobre llocs de treball queda automàticament dins del contingut negociable, especialment quan el legislador ha establert un règim específic, com succeeix amb les condicions d'ocupació del personal directiu públic professional.

Després de les sentències relatives a la negociació col·lectiva estricta, també pot fer-se referència a la sentència del Tribunal Suprem 5374/2014, de 19 de novembre⁸⁴, encara que amb un caràcter més complementari. Aquesta resolució no tracta directament el contingut negociable de l'art. 37 EBEP, sinó la fixació de serveis mínims amb motiu d'una vaga general, ja que mostra com els drets col·lectius dels treballadors i dels sindicats poden quedar sotmesos a límits materials quan entren en conflicte amb serveis essencials per a la comunitat. El conflicte plantejat en la sentència sorgeix arran de l'Ordre IET/621/2012, de 26 de març, per la qual es van establir serveis mínims en el sector dels hidrocarburs amb motiu de la vaga general del 29 de març de 2012, i la qual la federació sindical recurrent sostenia que vulnerava el dret de vaga i la llibertat sindical en considerar que imposava uns serveis mínims excessius i insuficientment motivats.

El Tribunal Suprem parteix de la idea que el dret de vaga pot ser limitat quan afecta serveis essencials per a la comunitat, però aquesta limitació només és constitucionalment admissible si es compleixen determinades exigències. En primer lloc, l'Administració ha d'identificar els interessos afectats per la vaga i justificar per què mereixen protecció durant el conflicte. En segon lloc, ha de concretar els factors de fet i els criteris utilitzats per determinar les activitats que

⁸⁴ Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª, Sentencia de 19 de noviembre de 2014, rec. núm. 2216/2013, ECLI:ES:TS:2014:5374

han de continuar funcionant i el personal necessari per garantir-les. Aquesta exigència respon al principi de proporcionalitat, ja que els serveis mínims només són vàlids si el sacrifici del dret de vaga és necessari i no resulta superior al benefici que es pretén protegir.

El Tribunal considera que una part important de l'ordre estava suficientment motivada, atesa la rellevància del sector dels hidrocarburs per al subministrament energètic, la seguretat de les instal·lacions i la continuïtat de determinats serveis essencials. Però altre part va ser considerada com massa genèrica o ambigua, i per tant en consonància, anul·la determinades previsions relatives a càrregues, descàrregues, enviaments, manteniments i activitats de transport, emmagatzematge i distribució, perquè no explicaven amb prou precisió per què aquestes activitats no podien paralitzar-se durant una vaga de vint-i-quatre hores ni estableixen criteris suficients sobre el personal necessari. D'aquesta manera, la decisió quedava excessivament oberta a la concreció empresarial, cosa incompatible amb una limitació adequada del dret de vaga.

Per tant, mitjançant aquesta resolució podem arribar a la conclusió de que els drets col·lectius en l'àmbit públic o en sectors essencials poden estar sotmesos a límits materials, però aquests límits han d'aplicar-se de manera estricta, justificada i proporcional. Així, la protecció de l'interès general no pot convertir-se en una habilitació genèrica per restringir la llibertat sindical, el dret de vaga o la negociació col·lectiva.

Aquesta mateixa línia es pot completar amb la sentència del Tribunal Suprem 911/2015, de 28 de gener⁸⁵, que també tracta el dret de vaga i la llibertat sindical, però des d'una perspectiva diferent. Si en la sentència anterior el problema es centrava en la fixació de serveis mínims i en la necessitat que aquests fossin proporcionats i motivats, en aquesta resolució el conflicte neix perquè la Direcció de Recursos Humans de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos va declarar

⁸⁵ Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª, Sentencia de 28 de enero de 2015, rec. núm. 148/2014, ECLI:ES:TS:2015:911

il·legal una vaga convocada per la CGT per a tots els dissabtes, de manera indefinida, en tot el territori nacional.

La resolució administrativa justificava aquesta declaració d'il·legalitat en diversos motius formals, com la suposada falta de comunicació correcta de la vaga, la manca d'acreditació de gestions prèvies per resoldre el conflicte i la falta de publicitat suficient perquè els usuaris del servei coneguessin la convocatòria. A més, Correos també sostenia que la vaga pretenia alterar condicions pactades recentment en l'Acord General 2009-2013 i en el III Conveni Col·lectiu de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos. Per tant, l'entitat entenia que la vaga era il·legal perquè vulnerava el deure de pau social i perquè tenia una finalitat novatòria.

Ara bé, el Tribunal Suprem corregeix aquest plantejament i considera que la qüestió no podia reduir-se a un simple problema de legalitat ordinària ja que segons la Sala, la resolució dictada per Correos tenia una incidència directa sobre el dret fonamental de vaga al no limitar-se a expressar una opinió jurídica sobre la convocatòria, sinó que declarava formalment la seva il·legalitat mitjançant un acte administratiu. A més, aquesta decisió provenia d'un òrgan del qual depenien jeràrquicament els funcionaris afectats, de manera que en la pràctica funcionava com una ordre dirigida als treballadors perquè no secundessin la vaga.

El Tribunal Suprem recorda que el dret de vaga dels funcionaris públics, un cop reconegut legalment, queda protegit amb el contingut essencial que li atribueix l'art. 28.2 CE. Per altre banda, aquest dret pot ser limitat per garantir el manteniment dels serveis essencials de la comunitat, però aquesta limitació correspon a l'autoritat governativa competent mitjançant la fixació de serveis mínims, no a l'entitat ocupadora mitjançant una declaració unilateral d'il·legalitat.

Aquesta resolució és rellevant perquè mostra que els límits materials al dret de vaga no només han de ser proporcionats i motivats, com exigia la sentència del Tribunal Suprem 5374/2014, sinó que també han de ser adoptats per l'òrgan competent i a través del procediment adequat. L'Administració o una entitat pública no pot substituir els mecanismes legalment previstos per una decisió unilateral que impedeixi l'exercici del dret. En aquest sentit, el Tribunal Suprem anul·la la

resolució de Correos per vulnerar l'art. 28 CE, ja que d'acord amb la Sala una entitat pública ocupadora no pot declarar directament il·legal una vaga, ja que això suposa una restricció indeguda del dret fonamental.

En definitiva, aquesta sentència reforça la idea que els drets col·lectius en l'àmbit públic poden estar sotmesos a límits materials, però aquests límits no poden aplicar-se de qualsevol manera, ja que no n'hi ha prou amb invocar l'interès general, el funcionament del servei públic o l'existència de possibles defectes en la convocatòria de vaga, sinó que qualsevol restricció ha de respectar la legalitat, la competència de l'òrgan actuant i les garanties constitucionals. Per això, igual que en la sentència anterior, el Tribunal exigia motivació i proporcionalitat en la fixació de serveis mínims, en aquesta resolució exigeix també que la limitació del dret de vaga provingui de l'autoritat competent i no d'una decisió unilateral de l'entitat ocupadora.

Les sentències analitzades en aquest apartat mostren que, en la negociació col·lectiva del sector públic, el més important no és només mirar si l'Administració diu que està prenent una decisió organitzativa, sinó veure si aquesta decisió afecta realment les condicions de treball dels empleats públics. Si una mesura canvia les funcions, la càrrega de treball, la manera de repartir les tasques o la configuració dels llocs de treball, aquesta decisió pot haver de ser negociada amb els representants dels treballadors. Hi ha matèries que la llei exclou expressament de la negociació col·lectiva com es el cas del personal directiu públic professional, ja que l'article 13.4 EBEP estableix que les seves condicions d'ocupació no són matèria negociable.

També es pot arribar a la conclusió a través de les sentències analitzades de que els drets col·lectius, com el dret de vaga, poden tenir límits quan entren en conflicte amb serveis essencials o amb l'interès general. Però aquests límits no es poden imposar de qualsevol manera, sinó que l'Administració ha d'explicar bé per què limita el dret i ha de fer-ho de manera proporcional i a través de l'òrgan competent.

7. Conclusions

Després de l'anàlisi realitzada al llarg d'aquest treball, es pot concloure, en primer lloc, que la negociació col·lectiva en el sector públic és un dret essencial per als empleats públics, però amb una configuració diferent de la que presenta en l'àmbit privat. La Constitució Espanyola reconeix el dret a la negociació col·lectiva en l'article 37, però en el cas dels empleats públics aquest dret s'ha de posar en relació amb altres preceptes constitucionals, especialment amb l'article 28.1 CE, relatiu a la llibertat sindical, i amb l'article 103.3 CE, que reserva a la llei la regulació de l'estatut dels funcionaris públics. Això comporta que la negociació col·lectiva funcional no pugui desenvolupar-se com un espai plenament lliure d'autonomia col·lectiva, sinó com un dret de configuració legal, condicionat pel marc establert pel legislador.

En aquest sentit, l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic es converteix en la norma central per entendre el funcionament de la negociació col·lectiva pública. Concretament dos articles són els que més ens permeten conèixer com es desenvolupa la negociació col·lectiva en el sector públic, El primer d'ells es l'article 31 EBEP, que reconeix als empleats públics el dret a la negociació col·lectiva, a la representació i a la participació institucional, i el segon es l'article 37 EBEP, que concreta les matèries que poden ser objecte de negociació i els principis que han de regir aquest procés. Tal com s'ha exposat al treball, autors com Rivero Lamas i De Val Tena destaquen que el dret de negociació col·lectiva dels funcionaris depèn essencialment de la regulació legal que el desenvolupa, i Mauri Majós recorda que tota negociació col·lectiva en aquest àmbit ha de respectar el marc fixat per l'EBEP i per les lleis de funció pública corresponents. Per tant, la primera gran conclusió d'aquest treball és que la negociació col·lectiva en el sector públic és necessària i jurídicament reconeguda, però sempre s'ha de trobar sotmesa als principis de legalitat, interès general, competència administrativa i cobertura pressupostària.

En segon lloc, es pot concloure que la negociació col·lectiva en el sector públic no pot ser entesa com un sistema únic i homogeni, ja que dins de les Administracions Públiques conviuen diferents tipus de personal. Aquesta és una de les idees més importants del treball, perquè la distinció entre personal funcionari,

personal laboral, personal interí i personal eventual no és només una classificació formal, sinó que es clau al determinar el règim jurídic aplicable i l'abast de la negociació col·lectiva. El personal funcionari es troba vinculat a l'Administració per una relació estatutària regulada pel dret administratiu, mentre que el personal laboral presta serveis mitjançant un contracte de treball i queda sotmès principalment a l'Estatut dels Treballadors, encara que amb especialitats pròpies derivades de la naturalesa pública de l'ocupador.

Aquesta dualitat ha estat especialment destacada per Rodríguez Vera, quan afirma que no existeix un únic model de negociació col·lectiva aplicable a tots els empleats públics, sinó dos sistemes diferenciats: un destinat al personal funcionari i un altre aplicable al personal laboral. En la mateixa línia, Alfonso Mellado diferencia entre la negociació col·lectiva del personal funcionari, la del personal laboral de les Administracions Públiques i la del personal d'altres entitats del sector públic. Aquesta pluralitat obliga a analitzar la negociació col·lectiva pública amb molta cura i precisió, ja que no totes les categories d'empleats públics tenen el mateix règim ni participen en la negociació de la mateixa manera, sinó que cadascuna de les categories se li aplica un règim concret. Per això, una conclusió fonamental del treball és que la complexitat de la negociació col·lectiva pública deriva, en gran part, de la coexistència de diversos tipus de personal dins d'una mateixa Administració.

En tercer lloc, cal concloure que les Meses de Negociació constitueixen l'eix central del sistema de negociació col·lectiva dels empleats públics, i ho trobem confirmat en l'article 34 EBEP, que estableix que la negociació de les condicions de treball dels funcionaris públics s'ha de dur a terme a través de les Meses de Negociació corresponents. Per tant, d'acord amb aquest precepte les Meses de Negociació queden configurades com un aspecte clau dins de la negociació col·lectiva en el sector públic. De la mateixa forma l'article 36.3 EBEP regula la Mesa General de Negociació de matèries comunes per al personal funcionari, estatutari i laboral, es a dir en elles es tracten matèries que són d'aplicació a tots els règims dins del sector públic. S'ha de dir que aquestes Meses no són únicament

espais de reunió, sinó veritables òrgans jurídics mitjançant els quals s'ordena i es duu a terme la negociació col·lectiva dins de l'Administració.

Aquesta idea queda reforçada per Roqueta Buj, que entén les Meses des d'una doble perspectiva: com a estructura organitzativa de la negociació i com a òrgan en què s'integren les parts legitimades per negociar. També Mauri Majós explica que les Meses poden ser enteses com una unitat de negociació que delimita un àmbit negociador concret i, alhora, com l'òrgan on participen els subjectes encarregats de negociar. Ara bé, una característica essencial d'aquest sistema és que les unitats de negociació no depenen lliurement de la voluntat de les parts, sinó que venen determinades per la llei. Això diferencia clarament la negociació col·lectiva pública de la privada, perquè en l'àmbit públic l'autonomia col·lectiva queda molt més limitada per l'estructura legal i competencial de l'Administració.

Dins d'aquesta tercera conclusió també és important destacar la funció de la Mesa General de Negociació de matèries comunes, que permet negociar qüestions que afecten conjuntament el personal funcionari i laboral, i respon a una necessitat pràctica derivada de la convivència de diferents règims jurídics dins d'una mateixa Administració. Rodríguez Vera considera que aquesta negociació conjunta actua com una via de flexibilització del sistema dual, mentre que Rivero Lamas i De Val Tena afirmen que dona cobertura jurídica a una pràctica que ja existia en moltes administracions. Per tant, encara que la negociació col·lectiva pública parteixi d'una dualitat entre funcionaris i laborals, les Meses de matèries comunes permeten introduir una certa coherència i unitat en aquelles condicions de treball que afecten tots els empleats públics.

En quart lloc, es pot concloure que la negociació col·lectiva en el sector públic té un àmbit material ampli, però no il·limitat, ja que l'article 37 EBEP enumera les matèries que poden ser objecte de negociació, com ara les retribucions complementàries, els criteris generals en matèria d'accés, carrera, provisió, sistemes de classificació, plans de formació, prevenció de riscos laborals o calendari laboral. Però aquest mateix precepte també exclou determinades matèries de la negociació, especialment aquelles relacionades amb les potestats d'organització de l'Administració, la regulació dels drets dels ciutadans, el procediment de formació

dels actes administratius, les condicions del personal directiu públic professional i els sistemes concrets d'accés i promoció professional.

Això permet afirmar que la negociació col·lectiva pública no pot envair espais reservats a la llei ni substituir les decisions que corresponen a l'Administració en exercici de les seves potestats públiques. Mauri Majós explica que l'article 37 EBEP delimita l'objecte de la negociació mitjançant una doble tècnica com es d'una banda, indicant què pot ser negociat, i de l'altra, assenyalant què ha de quedar exclòs. Aquesta doble delimitació és fonamental perquè evita entendre la negociació col·lectiva com una facultat oberta o il·limitada. Per tant, una altra conclusió clara és que la negociació col·lectiva pública ha de respectar sempre la reserva de llei, les competències de cada Administració, els límits pressupostaris i les potestats d'autoorganització administrativa.

Com altre conclusió, l'anàlisi jurisprudencial permet concloure que els tribunals han tingut un paper essencial en la delimitació real de la negociació col·lectiva en el sector públic ja que en la jurisprudència estudiada es pot apreciar com molts conflictes no es produeixen perquè es negui l'existència del dret a negociar, sinó perquè cal determinar qui està legitimat per negociar, en quin àmbit es pot fer, quines matèries poden ser objecte d'acord i fins on pot arribar una Administració sense vulnerar normes superiors. Això és especialment visible en els tres eixos jurisprudencials analitzats: la legitimació i composició de les Meses negociadores, la distribució competencial i jerarquia normativa, i el contingut negociable i els seus límits materials.

En relació amb la legitimació, la jurisprudència del Tribunal Suprem ha deixat clar que la participació en les Meses de Negociació exigeix una representativitat sindical suficient dins de l'àmbit corresponent, la qual cosa impedeix que qualsevol subjecte pugui participar en la negociació i reforça la necessitat que els sindicats acreditin una presència real entre els empleats afectats. En relació amb la distribució competencial, les sentències analitzades posen de manifest que una Administració no pot negociar matèries que corresponen a una altra instància normativa o que estan reservades a normes estatals o pressupostàries. I, finalment, respecte del contingut negociable, la jurisprudència confirma que determinades decisions,

especialment les vinculades a l'organització administrativa, al personal directiu o als sistemes d'accés, queden fora de l'àmbit obligatori de negociació.

La negociació col·lectiva en el sector públic és necessària perquè permet que els empleats públics participin en les decisions que afecten les seves condicions de treball, però aquesta no es troba il·limitada ja que l'Administració sempre ha de respectar la llei, els pressupostos, les seves competències i l'interès general. La idea clau es que la negociació col·lectiva pública esta sempre en equilibri entre dos aspectes com són per una banda els drets dels empleats públics, el dret a participar i defensar les seves condicions laborals, i per altre banda es troba la Administració, que ha de garantir que els serveis públics funcionin bé, que es respecti la legalitat i que no es malgastin recursos públics.

8. Bibliografia

- ALFONSO MELLADO, C.L. (2014). La negociación colectiva en el empleo público: cuestiones de interés. CEMICAL https://cemical.diba.cat/sites/cemical.diba.cat/files/public/migracio/publicacions/ficheros/Alfonso_Mellado_Carlos_Luis_SRC_2014.pdf?noredirect=1
- CRUZ VILLALÓN, J. (2012). El descuelgue de convenios colectivos en el personal laboral al servicio de las Administraciones públicas. Temas Laborales: Revista andaluza de Trabajo y bienestar social 117, 13-56. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4132479>
- GARCÍA BLASCO, J., & VILA TIerno, F. (2019). La negociación colectiva en el sector público. Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=732606>
- GARCÍA PÉREZ, M. (2011). El contenido de la negociación colectiva entre Administraciones Públicas y empleados públicos en régimen laboral. Gobierno del Principado de Asturias <https://ria.asturias.es/RIA/handle/123456789/4028>
- LÓPEZ GÓMEZ, J. M. (2013). Medidas laborales de las comunidades autónomas y negociación colectiva del personal laboral en tiempos de crisis. Documentación Laboral, 66-74. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4223920>

- MARÍN ALONSO, I. (2009). La estructura de la negociación colectiva en la Administración Pública andaluza. *Temas Laborales: Revista andaluza de Trabajo y bienestar social* 100(2), 703-733.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3082196>
- MARTÍNEZ GAYOSO, M. N. (2017). La negociación colectiva conjunta de los empleados públicos en el ámbito supramunicipal: la experiencia de la Administración Local vasca. *Lan Harremanak*, 36, 154-190.
<https://doi.org/10.1387/lan-harremanak.17931>
- MAURI MAJÓS, J. (2019). La negociación colectiva en el sistema de función pública local. Tesis Doctoral UB.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=251397>
- NAVARRO NIETO, F. (2013). El régimen de inaplicación y modificación de convenios colectivos. *Temas Laborales: Revista Andaluza de Trabajo y bienestar social* 120, 233-279
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4507683>
- QUESADA LUMBRERAS, J. E. (2011). ¿Es aplicable el EBEP al personal laboral?: Comentario al Auto de la Audiencia Nacional 63/2010, de 28 de octubre. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 79, 413-465
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3928782>
- RAZQUIN LIZARRAGA, M. M. (1993). Funcionarios, bases y negociación colectiva. *Revista de Administración Pública*, 131, 219-238
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=17178>
- RIVERO LAMAS, J., & DE VAL TENA, Á. L. (2007). El derecho a la negociación colectiva de los funcionarios públicos. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, (68), 197-235
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2364664>
- RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, M. L. (2013). Jerarquía normativa vs fuerza vinculante: razones para dudar de la constitucionalidad del artículo 32 del Estatuto Básico del Empleado Público. *Documentación Laboral* 97, 29-54
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4223904>
- RODRÍGUEZ VERA, E. (2011) “La negociación colectiva de los empleados públicos”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 93., 167-210.

<https://vlex.es/vid/negociacion-colectiva-empleados-publicos-334009814>

Recuperat el 12 d'abril de 2026

ROQUETA BUJ, R. (2004). La negociación colectiva en la función pública. *Temas Laborales: Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social* 76, 319-342

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1060635>

ROQUETA BUJ, R. (2008). La negociación colectiva conjunta del personal funcionario y laboral de las Administraciones Públicas. Las materias objeto de negociación colectiva en la mesa de materias comunes. El papel del comité de empresa en la negociación de la mesa de materias comunes. CEMICAL, Federació de Municipis de Catalunya

https://cemical.diba.cat/sites/cemical.diba.cat/files/public/migracio/publicacions/ficheros/Roqueta_Buj_neg_colect_conj.pdf?noredirect=1

ROQUETA BUJ, R. (2008). La negociación colectiva de los funcionarios públicos locales tras el Estatuto Básico del Empleado Público. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (307), 9-26.

<https://vlex.es/vid/negociacion-colectiva-estatuto-basico-333636442>

Recuperat el 14 d'abril de 2026

ROQUETA BUJ, R. (2007). El Derecho de negociación colectiva en el Estatuto Básico del Empleado Público. *La Ley-Actualidad*.

SALA FRANCO, T. (2023). La negociación colectiva de los empleados públicos en España y en América Latina, Tirant lo Blanch

SALA FRANCO, T., BLASCO PELLICER, A., & ALTÉS TÁRREGA, J. A. (2001). La negociación colectiva en el empleo público. *Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, pp. 13-15.

https://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/sec_trabajo/ccncc/B_Actuaciones/Estudios/NC_Empleo_Publico.pdf

SÁNCHEZ MORÓN, M. (2025). Regulación y situación actual del empleo público local. *Cuadernos de Derecho Local* 68, 463-489.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=10332456>

VÁZQUEZ BELTRÁN, A. (2023). La negociación colectiva como respuesta a las reformas que el empleo público necesita. *Revista de Trabajo y Seguridad*

9. Annexos

Normativa consultada

Constitució espanyola. (1978). *Boletín Oficial del Estado*, núm. 311, de 29 de desembre de 1978. Articles citats: 28.1, 28.2, 37.1, 103.3 i 149.1.7.

Llei orgànica 11/1985, de 2 d'agost, de llibertat sindical. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 189, de 8 d'agost de 1985. Articles citats: 6 i 7.

Reial decret llei 17/1977, de 4 de març, sobre relacions de treball. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 58, de 9 de març de 1977. Articles citats: 3, 6 i 10.

Llei 9/1987, de 12 de juny, d'òrgans de representació, determinació de les condicions de treball i participació del personal al servei de les administracions públiques. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 144, de 17 de juny de 1987. Articles citats: 4, 5, 6, 8, 9 i 32.

Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 80, de 3 d'abril de 1985.

Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 261, de 31 d'octubre de 2015. Articles citats: 8, 9, 10, 11, 12, 13, 31, 33, 34, 36.3, 37 i 38.3.

Reial decret legislatiu 2/2015, de 23 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut dels Treballadors. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 255, de 24 d'octubre de 2015. Article citat: 82.3.

Jurisprudència consultada

S'incorporen com a annexos les fitxes jurisprudencials de les resolucions analitzades, amb indicació de l'òrgan judicial, data, número de recurs, matèria principal i eix temàtic corresponent.

Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.^a, Sentencia núm. 534/2017, de 28 de marzo de 2017, rec. núm. 632/2016, ECLI:ES:TS:2017:1449.

Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.^a, Sentencia núm. 51/2018, de 18 de enero de 2018, rec. núm. 702/2017, ECLI:ES:TS:2018:111.

Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.^a, Sentencia núm. 274/2022, de 3 de marzo de 2022, rec. núm. 2957/2021, ECLI:ES:TS:2022:744.

Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.^a, Sentencia núm. 856/2021, de 15 de junio de 2021, rec. núm. 1207/2020, ECLI:ES:TS:2021:2437.

Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.^a, Sentencia de 16 de abril de 2014, rec. núm. 938/2013, ECLI:ES:TS:2014:1653.

Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.^a, Sentencia núm. 546/2019, de 17 de abril de 2019, rec. núm. 315/2018, ECLI:ES:TSJAND:2019:6467.

Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.^a, Sentencia de 20 de diciembre de 2013, rec. núm. 7064/2010, ECLI:ES:TS:2013:6508.

Tribunal Supremo, Sala de lo Social, Sección 1.^a, Sentencia núm. 838/2016, de 13 de octubre de 2016, rec. núm. 26/2013, ECLI:ES:TS:2016:4940

Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.^a, Sentencia de 29 de diciembre de 2014, rec. núm. 113/2014, ECLI:ES:TS:2014:5599.

Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.^a, Sentencia de 6 de julio de 2015, rec. núm. 1425/2014, ECLI:ES:TS:2015:3121.

Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.^a, Sentencia de 30 de marzo de 2015, rec. núm. 1718/2014, ECLI:ES:TS:2015:1299.

Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.^a, Sentencia núm. 177/2019, de 12 de abril de 2019, rec. núm. 68/2019, ECLI:ES:TSJPV:2019:1767

Tribunal Supremo, Sala de lo Social, Sentencia núm. 516/2023, de 17 de julio de 2023, rec. núm. 152/2021, ECLI:ES:TS:2023:3447.

Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.^a, Sentencia de 29 de enero de 2014, rec. núm. 1580/2012, ECLI:ES:TS:2014:668

Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, Sentencia núm. 253/2014, de 20 de junio de 2014, rec. núm. 266/2013, ECLI:ES:TSJCANT:2014:686

Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª, Sentencia de 26 de septiembre de 2011, rec. núm. 1546/2008, ECLI:ES:TS:2011:6416.

Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, Sentencia núm. 320/2025, de 24 de marzo de 2025, rec. núm. 5431/2022, ECLI:ES:TS:2025:1304.

Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª, Sentencia de 19 de noviembre de 2014, rec. núm. 2216/2013, ECLI:ES:TS:2014:5374.

Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª, Sentencia de 28 de enero de 2015, rec. núm. 148/2014, ECLI:ES:TS:2015:911

Taula jurisprudencial

Sentencia	Matèria	Criteri jurisprudencial i rellevància
Tribunal Suprem, Sala Contenciosa Administrativa, Secció 4a, Sentència núm. 534/2017, de 28 de març de 2017, rec. núm. 632/2016, ECLI:ES:TS:2017:1449.	Legitimació sindical en la Mesa General de matèries comunes.	El sindicat ha d'acreditar el percentatge mínim de representativitat en l'àmbit concret de la Mesa negociadora. En les Meses de matèries comunes de l'art. 36.3 EBEP, no és suficient tenir representativitat només entre el personal funcionari si també es negocien matèries que afecten el personal laboral.
Tribunal Suprem, Sala Contenciosa Administrativa, Secció 4a, Sentència núm.	Representativitat mínima en una Mesa comuna de	El Tribunal Suprem confirma que el percentatge del 10% s'ha d'assolir

51/2018, de 18 de gener de 2018, rec. núm. 702/2017, ECLI:ES:TS:2018:111.	personal funcionari i laboral.	separadament en els col·lectius afectats quan la Mesa negocia matèries comunes.
Tribunal Suprem, Sala Contenciosa Administrativa, Secció 4a, Sentència núm. 274/2022, de 3 de març de 2022, rec. núm. 2957/2021, ECLI:ES:TS:2022:744.	Accés d'un sindicat a la Mesa General de Negociació d'una Administració local.	La pertinença d'un sindicat a una Mesa General superior o estatal no implica automàticament el dret a participar en una Mesa local. Cal acreditar representativitat suficient en l'àmbit concret de l'Ajuntament. La sentència delimita la legitimació sindical en l'àmbit local i evita traslladar automàticament representativitats obtingudes en altres espais negociadors
Tribunal Suprem, Sala Contenciosa Administrativa, Secció 4a, Sentència núm. 856/2021, de 15 de juny de 2021, rec. núm. 1207/2020, ECLI:ES:TS:2021:2437.	Representativitat sindical en la Mesa de l'Ajuntament de Barcelona.	La representativitat obtinguda en el conjunt de les Administracions Públiques no pot projectar-se automàticament sobre una Administració local concreta si el sindicat no té presència representativa en aquesta corporació. La Mesa ha de reflectir la representativitat

		efectiva de l'àmbit territorial i funcional on es negocia.
Tribunal Suprem, Sala Contenciosa Administrativa, Secció 7a, Sentència de 16 d'abril de 2014, rec. núm. 938/2013, ECLI:ES:TS:2014:1653.	Configuració de Meses negociadores i matèries comunes.	L'Administració no pot crear Meses generals amb un àmbit tan ampli que absorbeixin matèries que no són realment comunes i que haurien de negociar-se en Meses específiques.
Tribunal Superior de Justícia d'Andalusia, Sala Contenciosa Administrativa, Secció 1a, Sentència núm. 546/2019, de 17 d'abril de 2019, rec. núm. 315/2018, ECLI:ES:TSJAND:2019:6467.	Mesa comuna i negociació de matèries que afecten només una part del personal.	Una Mesa comuna no pot negociar matèries que no afecten realment tot el personal funcionari i laboral. La configuració incorrecta de la Mesa pot vulnerar la llibertat sindical. Mostra una conseqüència pràctica molt important, com es que una Mesa mal configurada pot comportar la nul·litat de l'acord assolit.
Tribunal Suprem, Sala Contenciosa Administrativa, Secció 7a, Sentència de 20 de desembre de 2013, rec. núm. 7064/2010, ECLI:ES:TS:2013:6508.	Relació entre acords municipals, personal funcionari, personal laboral i normes superiors.	La negociació col·lectiva pública ha de respectar el règim jurídic propi de cada tipus d'empleat públic. No es pot configurar lliurement un únic règim comú quan el personal funcionari i el laboral estan sotmesos a marcs jurídics diferents.

Tribunal Suprem, Sala Social, Secció 1a, Sentència núm. 838/2016, de 13 d'octubre de 2016, rec. núm. 26/2013, ECLI:ES:TS:2016:4940.	Llei autonòmica posterior i conveni col·lectiu del personal laboral públic.	El conveni col·lectiu, encara que tingui força vinculant, no pot prevaldre davant d'una norma amb rang de llei vàlidament aprovada. Les mesures autonòmiques de contenció de la despesa poden modificar condicions pactades si es dicten dins del marc competencial corresponent. La negociació col·lectiva del personal laboral públic té força jurídica, però queda subordinada a la llei i a la distribució constitucional de competències.
Tribunal Suprem, Sala Contenciosa Administrativa, Secció 7a, Sentència de 29 de desembre de 2014, rec. núm. 113/2014, ECLI:ES:TS:2014:5599.	Potestat d'autoorganització administrativa i negociació col·lectiva.	Les decisions estrictament organitzatives de l'Administració queden excloses de la negociació obligatòria. Només s'han de negociar les seves conseqüències quan afecten directament condicions de treball incloses en l'art. 37.1 EBEP.
Tribunal Suprem, Sala Contenciosa Administrativa, Secció 7a, Sentència de 6 de juliol de 2015, rec. núm.	Reglaments orgànics interns i	La creació de serveis i l'assignació de funcions dins d'una Conselleria formen part de la potestat

1425/2014, ECLI:ES:TS:2015:3121.	necessitat de negociació prèvia.	organitzativa i no exigeixen negociació prèvia per si soles. No tota incidència indirecta sobre el treball converteix una decisió organitzativa en matèria negociable.
Tribunal Suprem, Sala Contenciosa Administrativa, Secció 7a, Sentència de 30 de març de 2015, rec. núm. 1718/2014, ECLI:ES:TS:2015:1299.	Acords negociats, ratificació formal i potestat normativa.	No n'hi ha prou que una qüestió hagi estat tractada en la Mesa de Negociació. Perquè l'acord vinculí jurídicament l'Administració, ha d'estar formalment aprovat per l'òrgan competent, d'acord amb l'art. 38.3 EBEP.
Tribunal Superior de Justícia del País Basc, Sala Contenciosa Administrativa, Secció 3a, Sentència núm. 177/2019, de 12 d'abril de 2019, rec. núm. 68/2019, ECLI:ES:TSJPV:2019:1767.	Acord municipal, retribucions i límits pressupostaris estatals.	Els acords col·lectius locals no poden superar els límits fixats per les lleis de pressupostos ni contradir la normativa bàsica estatal. La capacitat econòmica municipal no permet deixar sense efecte límits legals superiors. la jerarquia normativa i els límits pressupostaris condicionen la negociació col·lectiva pública.

Tribunal Suprem, Sala Social, Sentència núm. 516/2023, de 17 de juliol de 2023, rec. núm. 152/2021, ECLI:ES:TS:2023:3447.	Àmbit subjectiu dels acords negociats i aplicació a ENAIRE.	No n'hi ha prou amb atendre el rang formal de la norma que aprova un acord negociat. També s'ha de respectar l'àmbit subjectiu i funcional de l'acord, de manera que no es pot aplicar automàticament a col·lectius que no van estar representats en la negociació. La jerarquia normativa no permet estendre acords col·lectius a col·lectius aliens a l'àmbit negociador corresponent.
Tribunal Suprem, Sala Contenciosa Administrativa, Secció 7a, Sentència de 29 de gener de 2014, rec. núm. 1580/2012, ECLI:ES:TS:2014:668.	Decisió organitzativa amb incidència real en les condicions de treball.	Una decisió formalment organitzativa ha de ser negociada si afecta realment les condicions de treball, com ara la distribució de funcions, les càrregues de treball o els criteris d'assignació d'expedients. No tota invocació de l'autoorganització exclou la negociació, ja que cal atendre els efectes reals sobre el personal.

Tribunal Superior de Justícia de Cantàbria, Sala Contenciosa Administrativa, Secció 1a, Sentència núm. 253/2014, de 20 de juny de 2014, rec. núm. 266/2013, ECLI:ES:TSJCANT:2014:686.	Relació de llocs de treball i negociació efectiva.	Les RLT han de ser negociades quan incideixen en les condicions de treball. A més, la negociació no pot reduir-se a un tràmit formal, sinó que ha d'existir informació suficient, temps per analitzar-la i possibilitat real de formular alternatives.
Tribunal Suprem, Sala Contenciosa Administrativa, Secció 7a, Sentència de 26 de setembre de 2011, rec. núm. 1546/2008, ECLI:ES:TS:2011:6416.	Negociació de relacions de llocs de treball.	Les relacions de llocs de treball s'han de sotmetre a negociació quan afecten condicions laborals o la configuració dels llocs.
Tribunal Suprem, Sala Contenciosa Administrativa, Secció 4a, Sentència núm. 320/2025, de 24 de març de 2025, rec. núm. 5431/2022, ECLI:ES:TS:2025:1304.	Personal directiu públic professional i exclusió de la negociació col·lectiva.	Les condicions d'ocupació del personal directiu públic professional de l'art. 13 EBEP no tenen la consideració de matèria objecte de negociació col·lectiva. Es tracta d'una exclusió legal expressa reforçada per l'art. 37.2.c EBEP. Es un límit material clar i actual al contingut negociable en el sector públic.

Tribunal Suprem, Sala Contenciosa Administrativa, Secció 7a, Sentència de 19 de novembre de 2014, rec. núm. 2216/2013, ECLI:ES:TS:2014:5374.	Serveis mínims, dret de vaga i serveis essencials.	El dret de vaga pot limitar-se quan afecta serveis essencials, però els serveis mínims han d'estar motivats, justificats i ser proporcionals. No és admissible una restricció genèrica o excessivament oberta. Els drets col·lectius en l'àmbit públic poden tenir límits materials, però aquests s'han d'aplicar de manera estricta i proporcional.
Tribunal Suprem, Sala Contenciosa Administrativa, Secció 7a, Sentència de 28 de gener de 2015, rec. núm. 148/2014, ECLI:ES:TS:2015:911.	Dret de vaga, llibertat sindical i declaració unilateral d'il·legalitat.	Una entitat pública ocupadora no pot declarar unilateralment il·legal una vaga. Les limitacions del dret de vaga han d'adoptar-se per l'òrgan competent i mitjançant el procediment adequat.