



## NUEVAS NORMAS SOBRE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN LA FUNCIÓN PÚBLICA: LA LEY 21/2006

ANTONIO JOSÉ VALVERDE ASENCIO

*Profesor TU de Derecho del Trabajo  
y de la Seguridad Social  
Universidad de Sevilla*

### EXTRACTO

El presente trabajo trata de mostrar los aspectos más destacables de la Ley 21/2006 por la que se modifica la Ley 9/1987, de 12 de junio, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

La Ley 21/2006 no sólo incorpora una serie de modificaciones a la citada Ley 9/1997; también modifica aspectos de la Ley de Medidas de Reforma de la Función Pública en materia de permisos y licencia para conciliar la vida familiar y laboral de los funcionarios públicos. Sin embargo, en estas páginas nos detenemos en los aspectos más destacables que afectan al régimen de derechos colectivos de los funcionarios públicos. Principalmente estos aspectos se centran, más allá de alguna modificación sobre la posible estructura de los órganos de representación, en el sistema de negociación colectiva y más concretamente en el establecimiento de nuevas mesas de negociación (generales sobre condiciones básicas de los funcionarios y sobre condiciones comunes a personal laboral y funcionario) y de nuevas reglas de legitimación para formar parte, tanto de ésta como de las mesas contempladas en el art. 31 de la Ley 9/1987.

## ÍNDICE

- I. INTRODUCCIÓN
- II. LA DISPONIBILIDAD EN EL ESTABLECIMIENTO DE LOS ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN UNITARIA EN EL ÁMBITO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA
- III. LA MODIFICACIÓN DE LAS REGLAS DE LEGITIMACIÓN NEGOCIAL EN EL ÁMBITO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA
- IV. EL ESTABLECIMIENTO DE NUEVOS NIVELES NEGOCIALES EN LA FUNCIÓN PÚBLICA: LA NUEVA MESA GENERAL DE NEGOCIACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
- V. LA MESA GENERAL DE NEGOCIACIÓN PARA MATERIAS Y CONDICIONES DE TRABAJO COMUNES AL PERSONAL FUNCIONARIO Y LABORAL
- VI. REFLEXIÓN FINAL

## I. INTRODUCCIÓN

La Ley 21/2006, por la que se modifica la Ley 9/1987, de 12 de junio, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas (ésta es su denominación) incorpora una serie de reformas a la citada que, pese a su primer aspecto concreto y específico, presenta rasgos verdaderamente estructurales.

No se trata sólo, por otra parte, de una reforma de la Ley 9/1987 (en adelante LOR), aunque éste sea su objeto principal. Se aprovecha la misma para incorporar alguna modificación concreta a la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública; específicamente en materia de permisos por nacimiento de hijos (ampliando a diez días el permiso a disfrutar por el padre por nacimiento de hijo) y por fallecimiento, accidente o enfermedad graves de familiares (distinguiendo en función del grado), o en materia de tiempo de lactancia en caso de maternidad, donde se garantiza la posibilidad de sustitución de éste por un permiso acumulado en jornadas completas.

Con todo, como decimos, el objeto principal de la Ley es modificar la Ley 9/1987. Según expone la Exposición de Motivos de la misma «la experiencia de la aplicación durante dieciocho años de la Ley 9/1987, de 12 de junio, aconseja la introducción de algunas otras modificaciones en la misma, para acomodarla a escenarios ciertamente cambiantes en una materia tan dinámica como es la de las relaciones entre Administraciones Públicas y el personal a su servicio». El que efectivamente las modificaciones introducidas respondan fielmente a esta necesidad de cambio o a las demandas de negociación colectiva en el ámbito de la función pública es otra cuestión. Son modificaciones concretas pero estructurales, que hacen que se planteen consideraciones importantes, principalmente, en torno al alcance de la propia norma.

Este carácter estructural adquiere una especial significación por el momento en que se produce. Con la actual tramitación del proyecto de ley por el que se aprobaría el Estatuto Básico del Empleado Público, que incorpo-

raría en gran medida la reforma operada por la Ley 21/2006, pero que, al tiempo, incorpora algunos elementos nuevos respecto al régimen de participación y negociación (fundamentalmente en cuanto hace al diseño de las mesas de negociación y de las reglas de legitimación) previsto en la LOR, la cuestión sobre su oportunidad temporal puede tener también una destacada importancia. Si efectivamente estamos ante la tramitación de una norma de amplio calado como es la referida ley por la que se aprobaría dicho Estatuto Básico del Empleado Público, qué hace al legislador avanzar, si se nos permite la expresión, algunos de los contenidos de aquél en una norma tan concreta como ésta. En todo caso, destaca, como decíamos, la importancia estructural de dichos contenidos que lejos de ser meras soluciones provisionales tienen aparentemente una clara vocación definitiva —sin perjuicio de algunos matices—.

Más allá de estas razones de oportunidad y de relación con proyectos normativos como los citados, avanzaremos algunas reflexiones en las próximas páginas sobre todas estas cuestiones. En las mismas presentaremos cuál es el contenido de la norma cuyos aspectos principales, como sin duda serán ya conocidos, están en la creación de una mesa general de negociación que afectaría al ámbito estatal de la función pública, para la determinación de las condiciones básicas de trabajo, en la existencia de una también denominada mesa general para abordar condiciones de trabajo comunes de funcionarios y personal laboral (quizá el aspecto estructural más destacable dados los antecedentes), en la denominada delimitación «con mayor claridad» (según dice la propia Exposición de Motivos) de los criterios de legitimación para conformar las mesas de negociación sectoriales (lo que en realidad supone una reconfiguración de los criterios y, de hecho, la exclusión de algún sindicato antes incluido en cualquier mesa sectorial por su suficiente representatividad en el ámbito general de la función pública) y en la disponibilidad general sobre determinación de en qué ámbitos cabe establecer órganos de representación para los funcionarios públicos.

En definitiva, insistimos, se trata de una reforma de determinadas materias concretas pero que, realmente, presenta algunos rasgos estructurales importantes que, en general y con algún matiz, tienen previsto su traslación al Estatuto Básico del Empleado Público.

Veamos, pues, cuáles son los aspectos principales de esta norma.

## II. LA DISPONIBILIDAD EN EL ESTABLECIMIENTO DE LOS ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN UNITARIA EN EL ÁMBITO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Tal como establece en nuevo art. 7.5 de la LOR, «previa negociación y acuerdo con las Organizaciones Sindicales legitimadas según lo dispuesto

en los artículos 6 y 7 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas podrán modificar o establecer Juntas de Personal en razón al número o peculiaridades de sus colectivos, adecuando las mismas a las estructuras administrativas y/o a los ámbitos de negociación constituidos o que se constituyan».

Esto es, de conformidad con lo previsto en la nueva norma, el criterio legal establecido de fijación de las Juntas de Personal (igual referencia no se da respecto de los delegados de personal) puede ser alterado, no por decisión exclusiva del Gobierno (estatal o autonómico), tal como establecía el anterior apartado 5 del art. 7 de la LOR, sino a través de la negociación y el acuerdo con las organizaciones sindicales más representativas. Ello supone una modificación importante, dado que el cambio en la configuración de la estructura de órganos representativos para las distintas unidades electorales de más de cincuenta funcionarios (recordemos, sólo afecta a las Juntas de Personal) no puede ser decidida unilateralmente por los órganos de gobierno de las administraciones públicas, sino que ha de ser negociado y, lo que es más importante, necesariamente acordado con las organizaciones sindicales, cuya participación ahora es, por tanto, indispensable.

Otra cuestión sea la de a quién corresponde la iniciativa, si ésta es exclusiva del gobierno o si puede corresponder igualmente a las organizaciones sindicales.

Legalmente dicha iniciativa corresponde a los órganos de gobierno de las administraciones públicas. Tal como establece el nuevo apartado 5 del art. 7 de la LOR la posibilidad de modificar o establecer Juntas de Personal más allá de las legalmente establecidas corresponde a los órganos de gobierno de las administraciones públicas, eso sí, previa negociación y acuerdo con las organizaciones sindicales legitimadas. Por tanto, dicha iniciativa es exclusiva, en principio, de los referidos órganos de gobierno de las administraciones públicas, sin perjuicio, claro está, que dicha iniciativa pueda derivarse de una pretensión previa de la representación sindical. En todo caso, y sin perjuicio de esta posibilidad, tal como decimos, corresponde exclusivamente a los órganos de gobierno de las administraciones públicas la posibilidad contemplada de modificar o establecer Juntas de Personal.

Más allá de esta cuestión previa, la norma nos sugiere otros comentarios.

En este sentido, la norma conlleva una ampliación subjetiva, si se nos permite la expresión, sobre a quién corresponde dicha iniciativa. La norma precedente establecía que dicha posibilidad correspondía al «Gobierno» o «Consejos de Gobierno de las comunidades autónomas»; en la actual redacción tras la Ley 21/2006, dicha competencia corresponde genéricamente a los «órganos de gobierno de las administraciones públicas». De esta forma, la ley amplía el ámbito de decisión sobre esta cuestión, incorporando a cualquier órgano de gobierno de otras administraciones públicas más allá de la administración general del Estado o de la administración autonómica, in-

cluyendo, por tanto, a los órganos de gobierno de otras administraciones: corporaciones locales (ayuntamientos y diputaciones) y universidades.

Sin duda ello representa una mejora técnica importante y sitúa el ámbito de decisión en el mismo plano que el ámbito de representación donde se podría producir la alteración de órganos de representación, lo que, al tiempo, supone una mejor adecuación entre los ámbitos de decisión y el de relaciones laborales en el contexto de la administración pública afectada.

No obstante, esta posibilidad tiene una limitación objetiva clara. El objeto de la norma se refiere exclusivamente a la modificación o establecimiento de Juntas de Personal, no a delegados de personal. Por tanto, esta posibilidad se refiere a unidades electorales cuyo número de funcionarios sea, cuando menos, el previsto para la constitución de las mismas.

Por ello, podríamos entender que lo realmente pretendido es modificar el criterio general de unidades electorales establecidos legalmente. Puede suponer la creación de nuevas unidades electorales (y por tanto, alterar el reparto originario) o de la mera modificación (unificación, incorporación de determinados colectivos, división, etc.) de las unidades electorales preestablecidas.

La motivación de dicha alteración también está tasada legalmente aunque de una forma relativamente genérica. Tal como afirma la norma, dicha modificación se dará «en razón al número o peculiaridades de sus colectivos, adecuando las mismas a las estructuras administrativas y/o los ámbitos de negociación constituidos o que se constituyan». La primera motivación es el número de funcionarios que puede estar afectado, pero también se refiere a las peculiaridades de sus colectivos; unas peculiaridades que podrán referirse a las identidades sobre condiciones de trabajo, de regímenes jurídicos en caso de que concurren funcionarios con distintos regímenes aplicables, etc.

En todo caso parece vincularse a dos cuestiones: estructura administrativa y a un criterio de correspondencia con el ámbito de negociación constituido o por constituir en su caso. Respecto a este último dato, hay que tener presente que la representación unitaria de los funcionarios públicos no tienen funciones de negociación (sus funciones son, exclusivamente, las legalmente establecidas en el art. 9 de la LOR). Siendo así, esta correspondencia entre órganos de representación unitaria y unidades o ámbitos de negociación lo es sólo a efectos de determinación de la representatividad y, por tanto, de la legitimación para negociar. Téngase en cuenta, además, que la mención a esta correspondencia es nueva en la Ley 21/2006, dado que la motivación existente en la norma anterior sólo vinculaba la posibilidad del cambio en la estructura de las unidades electorales a una «mejor adecuación entre las estructuras administrativas y la representación del personal». En este sentido, hay que destacar cómo parece estar presente en toda la norma una constante sobre la necesidad de delimitar más precisamente la legitimación negocial de las organizaciones sindicales, que contrasta, empero,

con la complejidad que resulta de la regulación de las nuevas mesas de negociación.

### III. LA MODIFICACIÓN DE LAS REGLAS DE LEGITIMACIÓN NEGOCIAL EN EL ÁMBITO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Tal como establece la Exposición de Motivos de la Ley 21/2006, a la que antes hacíamos referencia, «dificultades detectadas en la traslación automática de la capacidad negocial de las Organizaciones Sindicales de unas Mesas a otras —en un contexto de modificación de la estructura negociadora en las Administraciones Públicas— aconseja delimitar con mayor claridad la legitimidad para formar parte del de las Mesas sectoriales...». Esta mayor claridad se consigue, según el legislador, estableciendo que estarán presentes en las mesas los sindicatos más representativos y los que hayan obtenido en el correspondiente sector el 10 por 100 o más de los representantes en las elecciones para Delegados y Juntas de Personal.

De hecho, la previsión del nuevo art. 31.2 de la LOR, según el cual «en las mesas sectoriales, además de las Organizaciones Sindicales más representativas a nivel estatal y las de Comunidad Autónoma, estarán presentes los sindicatos que hayan obtenido en el correspondiente sector el 10 por 100 o más de los representantes en las elecciones para Delegados y Juntas de Personal», supone la exclusión de los sindicatos que siendo suficientemente representativos en el ámbito general de la función pública, no lo fueran en el más estricto ámbito sectorial de negociación de que se trate. En definitiva, supone la exclusión de aquellos representativos en el ámbito funcional general en aquellos sectores o ámbitos de negociación más concretos donde su representatividad no alcanzara el indicado índice del 10 por 100 de representantes.

De esta forma se pretende poner fin a la extensión de la regla general de irradiación —sólo contemplada en la LOLS para los supuestos de sindicatos más representativos a nivel estatal o de comunidad autónoma— que se había ampliado en el ámbito de la función pública<sup>1</sup>. Esta reconversión sobre la extensión de la citada de irradiación en el ámbito de la función pública ya había tenido un antecedente en el ámbito de la salud. La Ley 55/2003 ya había corregido el criterio general de legitimación en este sentido<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Al respecto, confr. ROQUETA BUJ; «La negociación colectiva en la función pública»; *Temas Laborales* núm. 76, 2004; págs. 324-325.

<sup>2</sup> Tal como destaca ROQUETA BUJ; *op. cit.* pág. 329. En este sentido, el art. 79.2 de la citada Ley dispone lo siguiente: «En el ámbito de cada servicio de salud se constituirá una mesa sectorial de negociación, en la que estarán presentes los representantes de la correspon-



Si es así, como parece, la justificación dada por la Exposición de Motivos de la Ley 21/2006 puede ser aceptada. Según afirma la misma: «de esta manera las Organizaciones Sindicales acreditan su representación en el ámbito territorial y funcional concreto sin que pueda operar de forma automática la irradiación de representatividad».

De esta forma el legislador intenta, en este punto, ser coherente con lo establecido en la LOLS; pretendiendo corregir una regla de legitimación extraña al sistema general en el ámbito de los sindicatos suficientemente representativos pero que sí era aplicable en el ámbito de la función pública.

Sin embargo, como veremos posteriormente, las reglas de legitimación se van a hacer mucho más complejas en la nueva Disposición Adicional sexta, tanto respecto a la denominada Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas (recogida en el apartado 1 de dicha disposición) como respecto a la mesa general para negociar materias comunes a personal laboral y funcionario. Por ello, una clarificación de los criterios de representación o de legitimación sería bien saludado si se pretende una coordinación integradora en relación con lo previsto en la Ley Orgánica de Libertad Sindical; pero al tiempo puede conllevar un elemento de crítica si dicha coherencia no se mantiene en el propio texto legal que comentamos. Es más, si atendemos a la propia configuración o estructura del sistema de negociación en el ámbito de la función pública y comprendemos la dependencia de la mesa sectorial respecto a la mesa general (común) de negociación<sup>3</sup> bien podría estar justificada, quizá, la ampliación de la regla de irradiación más allá de lo previsto en la LOLS en este ámbito. Téngase en cuenta que, como veremos posteriormente, esta dependencia no se da en las mesas que regula la nueva Disposición Adicional sexta y que, sin embargo, sí se prevé una especie de regla de irradiación para tener derecho a estar en la segunda de las mesas contempladas en dicha norma respecto a los sujetos legitimados a estar presentes en la denominada Mesa General de las Administraciones Públicas.

---

diente Administración pública o servicio de salud y las organizaciones sindicales más representativas en el nivel estatal y de la comunidad autónoma, así como las que hayan obtenido el 10 por ciento o más de los representantes en las elecciones para delegados y juntas de personal en el servicio de salud».

<sup>3</sup> Tal como, por otra parte, aparece con mayor claridad en el proyecto de ley de Estatuto Básico del Empleado Público si atendemos a lo que dispone su art. 34.4; según el cual, «dependiendo de las mesas generales de negociación y por acuerdo de las mismas podrán constituirse mesas sectoriales, en atención a las condiciones específicas de trabajo de las organizaciones administrativas afectadas o a las peculiaridades de sectores concretos de funcionarios públicos y a su número».

#### IV. EL ESTABLECIMIENTO DE NUEVOS NIVELES NEGOCIALES EN LA FUNCIÓN PÚBLICA: LA NUEVA MESA GENERAL DE NEGOCIACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

De conformidad con lo establecido en el primer apartado de la nueva Disposición Adicional 6.<sup>a</sup> de la LOR, *además de las Mesas de negociación previstas en el artículo 31 de esta ley, se constituirá una Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas*, estableciéndose cuáles son las normas de legitimación por ambas partes y el objeto de negociación de esta nueva Mesa General.

Independientemente de las consideraciones que cabría hacer sobre la inoportunidad de la denominación dada a esta mesa general, toda vez que esta misma denominación tiene la originaria mesa general del art. 31 de la LOR, nos encontramos con un nuevo ámbito de negociación, concurrente con los ya previstos (y con la regulada en el segundo apartado de esta misma disposición adicional) cuyo objeto es específico al ser referido a las materias relacionadas en el artículo 32 de la Ley que resulten susceptibles de regulación estatal con carácter de norma básica.

Este es, sin duda, un aspecto central en la reforma que introduce la Ley 21/2006: la creación de una nueva mesa de negociación, específica respecto a las materias por negociar, que determina el ámbito de negociación y las partes legitimadas para llevar a cabo dicha negociación.

No se resuelve, empero, la posible concurrencia de esta nueva mesa de negociación con las mesas generales y sectoriales preestablecidas legalmente, como tampoco resuelve la posible concurrencia de la denominada «*supermesa general*»<sup>4</sup> que podría establecerse a tenor de lo previsto en el art. 33 de la LOR.

Efectivamente, en relación con este último aspecto, la falta de definición del procedimiento de negociación en comparación con lo previsto en el art. 31.3 de la LOR conlleva que pueda plantearse si la previsión contenida en el citado anteriormente art. 33 sería aplicable a esta nueva mesa de negociación; esto es, si tal como define dicha norma, sería aplicable a esta nueva Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas la posibilidad de que las partes legitimadas de conformidad con esta última norma determinen previamente la fecha de negociación y las materias a negociar también a este nivel.

<sup>4</sup> Denominación que utiliza, por todos, ROQUETA BUJ; *op. cit.* pág. 322, antes en su obra *La negociación colectiva en la función pública*; Tirant lo Blanch-Universitat de València, 1996; pág. 211. También FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ y RODRÍGUEZ ESCANCIANO; *La negociación colectiva de los funcionarios públicos*; Cedecs, 1996; pág. 102.



En principio, y en tanto continúe vigente esta norma nada impide formalmente que las partes legitimadas pudieran delimitar ambos aspectos.

En ello influiría el hecho de que no se dé efectivamente en el primer apartado 1 de la nueva Disposición Adicional sexta referencia alguna al proceso o procedimiento de negociación; en este sentido, no hay tampoco mención a un deber específico de negociación ni a quién corresponde la iniciativa de dicha negociación lo que podría justificar la aplicación de procedimientos como los contemplados en el referido art. 33 de la LOR por las partes legitimadas para ello.

Sin embargo, si atendemos a la concepción de dicha norma como una forma de traslación al ámbito de negociación colectiva de los funcionarios públicos de la previsión del art. 83.2 del Estatuto de los Trabajadores<sup>5</sup>, y, por tanto, de un nivel negocial superior, evidentemente parece que nos plantearía algunos problemas concretos.

El primero de ellos estaría en la concurrencia de niveles negociales. Es decir, la previsión de la nueva Disposición Adicional sexta de la LOR establece un nivel negocial superior, específico respecto de los objetos a negociación, que dificultaría la existencia de un marco general que delimitara el propio marco de negociación en este ámbito.

Esto puede apoyar, además de las propias dificultades ya destacadas por la doctrina respecto de la aplicación de dicha posibilidad normativa en el marco de la negociación colectiva de los funcionarios públicos<sup>6</sup>, la desaparición de dicha previsión también en este nuevo proyecto de Estatuto Básico del Empleado Público.

En definitiva, nos encontramos ante una norma que crea o permite la creación de un nuevo nivel de negociación; específico en razón del objeto; superior en cuanto su ámbito respecto a otras mesas e informal respecto al establecimiento de un mínimo procedimiento de negociación del que ni siquiera se establece un deber negocial o un período de negociación como sí se hace respecto a las mesas típicas precedentes en el art. 31.3 de la LOR.

Por lo demás, las cuestiones que suscita esta norma son las clásicas en relación con las deficiencias de regulación del proceso de negociación en el ámbito de la función pública, si no más intensas si tenemos en cuenta el referido carácter informal. La norma sólo se detiene en dos aspectos principales. Por una parte, en la legitimación de las partes; por otra, en la mención del objeto posible de la negociación, no aportando, en este tema, más datos que los ya referidos.

En cuanto a la legitimación de las partes, por parte de las administraciones públicas, la representación es unitaria, correspondiendo tal represen-

<sup>5</sup> Tal como hace ROQUETA BUI; *op. cit.* (2004) pág. 322.

<sup>6</sup> De nuevo ROQUETA BUI; *op. loc. cit.*

tación a la Administración General del Estado, que asumirá la presidencia, especificándose que, en función de la materia a negociar, contará con representantes de las Comunidades Autónomas y de la Federación Española de Municipios y Provincias.

Por parte de los sindicatos, la legitimación estará determinada conforme a las reglas de representatividad sindical establecidas en los arts. 6 y 7 de la Ley Orgánica de Libertad Sindical y se distribuirá en función de los resultados obtenidos en las elecciones a los órganos de representación del personal, delegados de personal, Juntas de Personal y Comités de Empresa, en el conjunto de las Administraciones Públicas.

En este sentido es importante destacar la mención a los resultados obtenidos en las elecciones a comités de empresa dado que estamos ante una mesa de negociación en la función pública y, como es más que conocido, el comité de empresa es un órgano de representación del ámbito exclusivamente laboral. Sin duda esta mención a los comités de empresa, que se mantiene en el Proyecto de Ley de Estatuto Básico del Empleado Público, guarda una relación directa con la opción permanente del legislador en esta norma de excluir a determinados sindicatos del proceso de negociación o, si se quiere, para ser más suaves, de asegurar la presencia de los sindicatos más representativos.

Para ello la fórmula más correcta hubiera sido, quizá, exigir la presencia exclusivamente de éstos, sin tener que delimitar o precisar un ámbito más amplio a la hora de incluir a quienes acreditaran la suficiente representatividad que legitima, en todo caso, la presencia en los procesos de negociación típicos. Es decir, si se partiera de una consideración especial de esta Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas, dada su especificidad y su nivel superior<sup>7</sup>, la función similar a la de un acuerdo marco que podría haber tenido podría haber sido suficiente, al modo en que lo hace el art. 83.2 del Estatuto de los Trabajadores, para mencionar como sujetos legitimados exclusivamente a los sindicatos más representativos. Pero en vez de ello, la norma sigue mencionando —como es general en la LOR— a los sindicatos representativos conforme los artículos 6 y 7 de la LOLS, y por tanto incluye a los más representativos a nivel estatal, de comunidad autónoma y a los suficientemente representativos, y, al tiempo, amplía, en nuestra opinión forzosamente y artificiosamente, la base sobre la que se determina dicha representatividad, incluyendo para tal determinación los resultados en los comités de empresa, órgano ajeno a la representación del personal funcionario.

<sup>7</sup> En el Proyecto de Ley del Estatuto Básico del Empleado Público parece tener incluso las competencias que se regulan en el actualmente vigente art. 33 de la LOR.

No puede justificarse lo anterior en el hecho de que en el siguiente apartado de esta nueva Disposición Adicional sexta se puede establecer una mesa de negociación mixta y que en dicho apartado se remite a los criterios de representatividad establecidos en este primer apartado de la misma disposición que ahora comentamos. Y no puede hacerse esta justificación porque, en primer lugar, se trata de mesas distintas, con una composición distinta, y porque, en definitiva, en este segundo apartado se establecen reglas específicas de legitimación (fundamentalmente en su último párrafo).

En fin, la norma pretende establecer un criterio más restrictivo de representatividad para reconocer la legitimación de la parte social a la hora de configurar esta mesa de negociación; incluyendo un elemento extraño a la hora de determinar dicha representatividad en la función pública y consiguiendo con ello favorecer los sindicatos que claramente tienen una representatividad en ambos ámbitos, laboral y de funcionarios<sup>8</sup>.

Por otra parte, respecto a las reglas de legitimación por parte de las administraciones públicas otra cuestión destacable se puede plantear en relación concreta con la presencia o no de las comunidades autónomas o de las federación de municipios y provincias (por no hablar de las siempre olvidadas administraciones universitarias).

Esta presencia de la representación de otras administraciones no está cerrada. Dicha presencia de sus representantes está condicionada al objeto de la negociación, siendo fundamental, por ello, la delimitación previa del mismo.

En todo caso, siendo materias susceptibles de negociación en este ámbito las materias susceptibles de regulación estatal por tratarse de norma básica de los funcionarios, las opciones pueden centrarse en dos. Por una parte, centrarse en la presencia sólo de la Administración General del Estado, en la medida en que se trata de una regulación estatal, teniendo un carácter o una consideración residual la presencia de representantes de otras administraciones (en la propia literalidad de la norma tal presencia está condicionada a las materias a negociar). Por otra, admitir en todo caso, la presencia de representantes de las administraciones locales y autonómicas (también universitarias como otra administración siempre olvidada), dado que aun cuando las materias a negociar tenga carácter de básicas afectan, por ello mismo, a todos los funcionarios y por tanto a la determinación de las condiciones de trabajo en todas las administraciones públicas. En nuestra

<sup>8</sup> En todo caso se trata de una regla de legitimación distinta de la que parecía apurar ROQUETAS BUJ cuando aludía a la «diversificación de los sindicatos negociadores en función del contenido básico o no básico de las negociaciones» —cuestión ésta que tampoco se reflejaba claramente como competencia de la mesa general del art. 31 tal como ahora aparece—; en *La negociación colectiva en la función pública*; Tirant lo Blanch-Universitat de València, 1996; págs. 222 y ss.

opinión, esta segunda opción debe ser la correcta. Es cierto que, como decimos, la presencia de representantes de otras administraciones se condiciona a las materias a tratar; pero, en todo caso, difícilmente puede haber materias consideradas como norma básica que no sean de aplicación directa a todas las administraciones. Es cierto que con ello se plantea una mayor complejidad en la configuración de la parte negocial y en la propia dinámica de la negociación; pero tal como está configurado la estructura administrativa del Estado la solución no puede ser otra.

En este último sentido, qué duda cabe de que en la configuración de esta parte de la negociación y en la propia estructura de la negociación colectiva en el ámbito de la función pública está presente, como no puede ser de otra forma, el constante debate sobre el reparto de competencias entre las diferentes administraciones. Pues bien, ello, que es general, toma ahora un matiz particular cuando se trata de establecer un nuevo ámbito de negociación precisamente fundamentado en la determinación de condiciones de trabajo sobre las materias consideradas como norma básica y, por tanto, sobre el fundamento constitucional del reparto de competencias en materia de determinación de las condiciones de trabajo en la función pública.

Este tema concreto tiene reflejo en dos aspectos fundamentales además del citado. Por una parte, en la determinación de las reglas de la parte social —más allá del debate destacado antes—; por otra, obviamente, en la delimitación legal del objeto de negociación y, en virtud de ello y conforme la configuración del sistema de negociación colectiva en la función pública en nuestro país.

Conforme a las reglas de determinación de la parte social, evidentemente la norma debe ser congruente con el propio ámbito real de la negociación. De esta forma, la nueva norma aclara que dicha legitimación está en función del número de representantes unitarios —insistimos, más allá del debate anterior sobre el cómputo a estos efectos también de los resultados obtenidos en las elecciones a comités de empresa— «en el conjunto de las administraciones públicas». Por tanto, las consideraciones anteriores tienen su refrendo en la determinación de la otra parte, dado que el ámbito será general.

Ello también puede tener su repercusión indirecta en la determinación real de los sindicatos legitimados, dado que, de nuevo, el ámbito de referencia se amplía de tal modo que se podrían excluir sindicatos suficientemente representativos en algunas administraciones que no alcanzaran el porcentaje requerido en todo el ámbito general que engloba a la totalidad de las administraciones públicas.

En relación con el objeto de negociación y, derivado del mismo, con el ámbito de ésta, la mención, como vemos, es a las materias recogidas en el art. 32 de la LOR susceptibles de regulación estatal con carácter de norma

básica (sin perjuicio, sigue diciendo la norma, de los acuerdos a que puedan llegar las comunidades autónomas —y también otras administraciones habría que precisar, dado que la delimitación no debería ser sólo legal— en su correspondiente ámbito territorial en virtud de sus competencias exclusivas y compartidas).

El concepto de norma básica (y su precisión entre las materias mencionadas en el art. 32 LOR a estos efectos) es un tema recurrente en la determinación de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos. En este sentido, aunque determinadas normas definen qué materias tienen carácter básico (como la Ley de Medidas de Reforma de la Función Pública o la propia Ley de Prevención de Riesgos Laborales), hay normas precedentes —fundamentalmente la Ley de Funcionarios Civiles del Estado— que no lo hacen. Ello ha provocado cierta conflictividad que el Tribunal Constitucional ha ido resolviendo<sup>9</sup>, aunque no siempre de forma unívoca<sup>10</sup>, sobre la base de que la reserva de la norma básica supone un marco de política global, garante de una regulación uniforme, que no impide, antes al contrario, su complemento por parte de las comunidades autónomas<sup>11</sup>.

Siendo así, teniendo su cualidad en el ámbito normativo, el objeto de negociación parece necesariamente incardinado en este contexto. De ahí que independientemente del ejercicio que podría hacerse al comparar las materias recogidas en el art. 32 y su carácter o no de materia básica conforme lo previsto, fundamentalmente, en la Ley 30/1984; lo cierto es que esta cariz normativo del concepto de norma básico, intrínseco a la misma, reconduce la negociación de esta Mesa General de las Administraciones Públicas a este ámbito, configurando así la eficacia de lo acordado y el propio proceso de negociación, que estará sometido a la propia existencia de un proceso previo de iniciativas legislativas por parte de quien tiene la competencia para ello<sup>12</sup>.

Con todo, sí puede darse una especialidad interesante en relación con la negociación del incremento de las retribuciones globales de los funcionarios, que, independientemente de la validez de los acuerdos sobre este tema

<sup>9</sup> Por ejemplo, *vid.*, entre las más recientes las sentencias del Tribunal Constitucional 37/2002 o 1/2003.

<sup>10</sup> PALOMAR OLMEDA; «Un giro inesperado en la evolución de la normativa básica de la función pública: la STC 37/2002, de 14 de febrero». *Aranzadi Administrativo* núm. 11/2002 (BIB 2002/1774).

<sup>11</sup> Al respecto, GONZÁLEZ CUETO; «De nuevo sobre la variabilidad de lo básico: la sentencia del Tribunal Constitucional 1/2003, de 16 de enero de 2003». *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional* núm. 5/2003 (BIB 2003/633).

<sup>12</sup> Lo que, desde el punto de vista administrativo, no estaba exento de crítica. *Vid.*, en este sentido, por ejemplo, ARENILLA SÁEZ; «La negociación colectiva de los funcionarios públicos»; *La Ley*, 1993; págs. 179 y ss.

a tenor de lo dicho por el Tribunal Supremo en su sentencia de 21 de marzo de 2002<sup>13</sup>, vincula el proceso de negociación a la tramitación anual de la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

En este contexto, el proyecto de estatuto básico del empleado público recoge expresamente que esta mesa de negociación tiene como objeto específico de negociación la determinación de las retribuciones de los funcionarios públicos.

Siendo así, esta cuestión no sólo tiene una importancia desde el punto de vista del objeto, que también, sino del propio procedimiento, dado que la inclusión de dichas partidas en la ley de presupuestos generales del estado condiciona la comprensión, al menos en este punto, del propio proceso y efecto de la negociación.

De esta forma, por ejemplo, habría que tener en cuenta que la negociación tendría necesariamente carácter anual, debería estar presidida por un principio básico de buena fe en la negociación, tal como por otra parte aparece con carácter general en dicho proyecto y su efecto estaría —como se deduce de la sentencia del tribunal supremo citada— condicionado a la aprobación de la propia ley de presupuestos.

## V. LA MESA GENERAL DE NEGOCIACIÓN PARA MATERIAS Y CONDICIONES DE TRABAJO COMUNES AL PERSONAL FUNCIONARIO Y LABORAL

El apartado 2 de la nueva Disposición Adicional sexta de la LOR dispone la constitución de una nuevamente denominada «Mesa General de Negociación» para, permítasenos la reiteración, «la negociación de todas aquellas materias y condiciones generales de trabajo comunes al personal funcionario, estatutario y laboral de cada Administración Pública».

Muchas son las cuestiones que sugiere esta norma; una norma que sólo se detiene en establecer una serie de criterios para determinar qué organizaciones sindicales tienen legitimación inicial para formar parte de la referida mesa de negociación; criterios de representatividad que no son exactamente iguales a los establecidos (¿con pretendido carácter general?) en el nuevo art. 31.2 respecto a las mesas sectoriales, que parten inicialmente de los previstos en el primer apartado de esta Disposición Adicional sexta, aunque no se establece una regla que permita una interpretación clara de lo pretendido por la norma, y que recogen alguna especificación que, de nuevo, presenta dificultades de comprensión e interpretación.

<sup>13</sup> RJ 2002/4319.



Efectivamente. Sin entrar aún en las cuestiones que nos sugiere una norma como ésta —que sin duda están relacionadas en primer lugar con la novedad que supone respecto a la ilegalidad previa de los acuerdos mixtos aplicables a funcionarios y a personal laboral al servicio de las administraciones públicas<sup>14</sup> y quizá con un debate más general sobre la distinción de regímenes jurídicos entre el personal al servicio de las administraciones públicas<sup>15</sup>—, el primer aspecto que podríamos destacar tiene que ver con las normas de representación que recoge. Más allá de este tema, polémico sin duda, la norma sólo prevé la constitución de dicha Mesa General en las diferentes administraciones, Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales (de nuevo olvidando las universidades públicas), sin especificar más datos sobre el procedimiento de negociación (ni siquiera al modo en que lo hace el art. 31.3 de la LOR), sobre la propia constitución válida (legitimación plena) de la mesa negociadora (pese a la complejidad añadida que supone el contenido de la negociación), sobre la eficacia de lo acordado o sobre el objeto de la negociación (por no hablar de otras cuestiones como las relacionadas con la concurrencia con otros niveles de negociación, tanto en el ámbito de la función pública, como en el ámbito estrictamente laboral). Todo lo anterior sin plantearnos si realmente ahora se daría la «permeabilidad suficiente para posibilitar una negociación y eventual regulación unitaria bajo forma contractual» a que aludía la citada sentencia del Tribunal Supremo de 24 de enero de 1995 precisamente para negar validez a los acuerdos mixtos.

Comencemos, de cualquier forma, con las normas sobre legitimación.

Como decimos, este apartado 2 de la nueva Disposición Adicional sexta de la LOR recoge una serie de normas sobre la legitimación inicial para participar en esta mesa de negociación. De conformidad con lo establecido en el segundo párrafo de este apartado 2, «son de aplicación a estas mesas generales los criterios señalados en el apartado 1 de la presente disposición adicional sobre representación de las organizaciones sindicales en la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas», especificando,

<sup>14</sup> Sobre el tema confr., por ejemplo, las sentencias del Tribunal Supremo de 24 de enero de 1995 (RJ 1995/1523), 17 y 22 de marzo de 1993 (RJ 1993/2074 y RJ 1993/2116), 22 de octubre de 1993 (RJ 1993/7544) o 30 de junio de 1994 (RJ 1994/5203) citadas éstas últimas por la primera. Lo anterior sin perjuicio de que la realidad haya constatado la negociación paralela entre ambos niveles. En relación con este tema, *vid.* además de la propia tesis general de MARÍN ALONSO (*La negociación colectiva conjunta del personal laboral y funcional en la administración pública. Los acuerdos mixtos*; Comares, 1999), las reflexiones de FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ y RODRÍGUEZ ESCANCIANO; *La negociación colectiva de los funcionarios públicos*; Cedecs, 1996; págs. 91 y ss.

<sup>15</sup> En este sentido, confr. MACEDO DE BRITTO PEREIRA; *La negociación colectiva en la función pública*; CES, 2004; págs. 203 y ss.



para este caso concreto, que se tomarán en consideración «en cada caso» los resultados obtenidos «en las elecciones a los órganos de representación del personal funcionario, del personal estatutario y del personal laboral del correspondiente ámbito de representación».

Si atendemos a la literalidad de la norma siempre cabría plantearse qué significa, a estos efectos, tanto la remisión a la previsión contenida, en cuanto a criterios de representación, en el apartado 1 de esta Disposición Adicional, como la remisión a los resultados en las elecciones a órganos de representación en el correspondiente ámbito «en cada caso».

Una posible interpretación podría suponer que los criterios para la determinación de esta legitimación inicial se aplicarían en función de cada colectivo representado; esta interpretación derivaría de la exigencia de dicha representatividad (legitimación, si se quiere) para cada sector a quien resultaría de aplicación el resultado de la negociación y, por tanto, partiendo de la divergencia de régimen jurídico aplicable a los procesos de negociación colectiva (y a la eficacia de su resultado) para personal funcionario o estatutario, por una parte, y para personal laboral por otra. Si se continuara en esta interpretación, no tendría sentido la remisión al apartado 1 de la Disposición Adicional sexta, ya que resultaría redundante exigir un mínimo criterio de representatividad más allá del establecido previamente en la LOLS (a la que, por otra parte, remite expresamente el citado apartado 1) y tampoco tendría sentido la especificación del último párrafo de este apartado 2 cuando refiere que, además del criterio general contenido en el segundo párrafo, tendrán derecho a estar presentes en estas mesas generales *las organizaciones sindicales que formen parte de la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas* (sólo si formaran parte de aquella habría que apuntar en función de los criterios más restrictivos a que antes también aludíamos —cuando incorpora para determinar su representatividad también los resultados obtenidos en las elecciones a miembros de comités de empresa—) *siempre que hubieran obtenido el 10 por 100 de los representantes a personal funcionario o laboral* (aquí la conjunción es disyuntiva) *en el ámbito correspondiente a la mesa de que se trate*.

Sin embargo, pese a que la anterior solución podría haberse contemplado como solución idónea atendiendo a lo que dice el Proyecto de Ley de Estatuto Básico del Empleado Público sobre la distinta eficacia del acuerdo que surgiera como resultado de la negociación de esta mesa en función del colectivo a quien se aplicara; el contenido literal de la previsión de este apartado 2 y la propia remisión al apartado precedente de la misma Disposición Adicional sexta (además de las razones antes expuestas) suponen que lo pretendido por la norma es establecer una regla de legitimación inicial que, partiendo de que la legitimación sólo corresponde a las organizaciones sindicales y nunca a la representación unitaria, deriva de los resultados obteni-



dos globalmente en las elecciones a todos los órganos de representación unitaria, tanto de funcionarios o personal estatutario como de personal laboral. Es decir, habría que tener como criterio de referencia, tal como establece el apartado 1, «los resultados obtenidos en las elecciones a los órganos de representación del personal, Delegados de Personal, Juntas de Personal y Comités de Empresa» conjuntamente. Ello supone o puede suponer, efectivamente, exigir que la representatividad se obtenga conjuntamente en todos los órganos, dificultando la obtención de dicha legitimación a quien la tenga exclusivamente en uno sólo de los ámbitos de representación.

En este sentido, la expresión «en cada caso» hay que entenderla referida a cada mesa de negociación, a cada ámbito de la misma, o, lo que es igual, a cada unidad de negociación determinada en función de cada administración pública; sobre esta base, además, se corresponde la referencia al ámbito de representación a tener en consideración.

Ahora bien, este requisito más amplio y, por tanto, este criterio de representatividad más estricto, se flexibiliza en un supuesto concreto: para los sindicatos que tuvieran legitimación para participar, precisamente, en la denominada Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas. Para éstos, como citábamos antes, la norma establece una regla especial donde el criterio de representación mínimo (obtener el 10 por 100 de los representantes) se requiere exclusivamente para unos u otros órganos de representación, no conjuntamente en ambos niveles (funcionarios y personal laboral) como parece ser la regla general. De esta forma parece establecerse una regla a modo de irradiación impropia precisamente cuando la norma aboga por la supresión de un criterio de este tipo en la legitimación de las mesas sectoriales y pese a darse entre mesas de negociación donde difícilmente pueden establecerse las relaciones que sí podrían darse entre mesas generales (las del art. 31 de la LOR) y las mesas sectoriales.

En definitiva, las reglas de legitimación son más estrictas que las correspondientes a la legitimación inicial de un convenio colectivo para el personal laboral o la legitimación inicial para una mesa general o sectorial de negociación en el ámbito de la función pública, salvo para los sindicatos que de por sí fueran más representativos a nivel estatal en ambos niveles conjuntamente contemplados. Aunque el resultado de lo negociado tenga una eficacia distinta en función del colectivo a quien se aplique —cuestión que no resuelve la Ley 21/2006— y ésta pueda ser similar a la prevista, según los casos, para la negociación colectiva en el ámbito laboral y en el ámbito de la función pública respectivamente, los criterios de legitimación no se contemplan de manera acumulativa sino que son requeridos contemplando la unidad negocial como una única unidad negocial donde la representatividad se toma teniendo en cuenta a todo el personal afectado en su conjunto (insistimos, con la especificidad contemplada en el último párrafo res-

pecto a los sindicatos que participaran en la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas).

La norma, pues, lejos de facilitar una regla uniforme de legitimación complica en exceso la cuestión, olvidando, incluso, los argumentos que podrían darse en función de la eficacia de lo acordado y sin tener en cuenta la complejidad del resultado de una mesa de negociación como ésta. Pero sobre estos temas, partiendo de la consideración que parece deducirse de la norma sobre este nuevo ámbito y proceso negociales, vamos a hacer alguna reflexión a continuación.

Como decimos, más allá de la cuestión sobre los criterios de representación o sobre la determinación de las reglas de legitimación inicial, cuestión importante sin duda y de la que se deduce (y que, al tiempo, se deriva) la comprensión de este sistema de negociación, podemos afirmar que, en líneas generales, la Ley parte de una comprensión de esta mesa de negociación como una unidad más de negociación sobre la base del sistema aplicable a la función pública (mesas de negociación) y no sobre la base laboral de libertad de contratación, eficacia general y normativa (inmediatividad, imperatividad) que es aplicable al convenio colectivo cuya fuerza vinculante está reconocida constitucionalmente.

La previsión de la Ley no es una habilitación de los acuerdos mixtos sino la creación de una nueva unidad mixta de negociación de la que no se prevé, siquiera, la eficacia del acuerdo. Sólo se prevé, como criterio de representación a la hora de determinar la legitimación inicial para formar parte de dicha mesa —de la que no se establecen ni las reglas de composición, aunque debe ser proporcional, ni el número máximo de miembros—, que la base de referencia serán los resultados obtenidos por las organizaciones sindicales conjuntamente en las elecciones a órganos de representación tanto de funcionarios públicos como del personal laboral (con la excepción destacada). De ello cabe deducir que se trata, como decimos, de una nueva unidad negocial al modo de las establecidas en la función pública, no de una autorización de aquellos acuerdos mixtos donde la mesa negociadora era conjunta de personal laboral (con sus criterios de legitimación) y de funcionarios (con los suyos) donde la base para negarle validez jurídica era precisamente la concurrencia de órdenes jurídicos incompatibles o sencillamente distintos que difícilmente permitían una «permeabilidad suficiente»<sup>16</sup>. Ahora la cuestión se centra en otro tema, aunque se continúen planteando los problemas que destacamos. Se centra en la creación de la referida nueva unidad negocial en el ámbito de la función pública, esta vez, excediendo el ámbito previsto en la LOR al ámbito laboral (no se ha resuelto la cues-

<sup>16</sup> *Vid.* nota supra al respecto.

ción de forma contraria; esto es, extendiendo el ámbito del convenio colectivo al personal funcionario como, por otra parte, se ha demandado en alguna ocasión).

De esta forma, como decíamos, no parece que nos encontremos, sin más, ante una habilitación de los denominados acuerdos mixtos; sino ante un nuevo proceso de negociación<sup>17</sup>.

Obviamente, ello no impide que una de las cuestiones que se derivan de una norma como ésta sea la relativa a la eficacia del acuerdo que puede derivar de dicha mesa de negociación.

La Ley 21/2006, como ya hemos referido, no hace mención alguna a la eficacia del acuerdo. Sí lo hace, acudiendo a la solución más simple, el Proyecto de Ley de Estatuto Básico del Empleado Público cuando en su art. 38.8 dispone lo siguiente: *Los Pactos y Acuerdos que, de conformidad con lo establecido en el artículo 37 (materias objeto de negociación), contengan materias y condiciones generales de trabajo comunes al personal funcionario y laboral, tendrán la consideración y efectos previstos en este artículo para los funcionarios (similares a los previstos en el actual art. 35 de la LOR) y en el artículo 83 del Estatuto de los Trabajadores para el personal laboral.*

Esta referencia al art. 83, que podría ser indicativa de la intención del legislador o del titular de la iniciativa legislativa (aunque no lo especificara en la Ley 21/2006 pese a que bien podría haberlo hecho)<sup>18</sup>, supone sin duda ubicar dicho acuerdo en el ámbito (y en la eficacia) de los acuerdos sobre materias concretas, único lugar en que cabría colocar los referidos acuerdos; pero sobre todo significa reconocer eficacia general inmediata y normativa a lo acordado.

Tampoco hay referencia alguna al procedimiento de negociación. Ni siquiera, como en el caso de la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas, se mencionan las reglas básicas establecidas en el art. 31 de la LOR sobre el carácter anual de la negociación. Tampoco hay una previsión sobre el deber de negociar que sí se aplica como eje central en el proceso negocial regulado en el Estatuto de los Trabajadores.

Sin embargo, en el Proyecto de Ley de Estatuto Básico del Empleado Público sí se recoge, con carácter general en el art. 34 (referido a las mesas

<sup>17</sup> Ni siquiera, en nuestra opinión, podría ser observado como un dato de aproximación entre los derechos de negociación colectiva de funcionarios y personal laboral en el sentido de que habla MARÍN ALONSO (*La negociación colectiva conjunta del personal laboral y funcional en la administración pública. Los acuerdos mixtos*; Comares, 1999; pág. 31), pese a que evidencia una voluntad de negociación conjunta a que ya aludía la autora como línea de evolución (*op. cit.* págs. 31 y 32).

<sup>18</sup> Como declaraba deseable MARÍN ALONSO; *op. cit.* págs. 281 y ss.

de negociación, no a estas mesas generales que se identificarían con la actual Disposición Adicional sexta de la LOR), la obligación de negociar bajo el principio de buena fe; un deber de negociar que la propia norma en proyecto concreta, al menos, en un deber de proporcionarse mutuamente las partes *la información que precisen relativa a la negociación*.

Asimismo, no se regula el objeto de negociación.

Efectivamente; no hay mención alguna en este apartado 2 de la Disposición Adicional introducida por la Ley 21/2006 a si esta mesa general de negociación puede entrar a negociar cualquier aspecto —sobre la base del principio de libertad de contratación que rige en el art. 85 del Estatuto de los Trabajadores— o si rige la limitación objetiva del art. 32 de la LOR.

La norma, como decimos, no se pronuncia pero la consideración de lo contenido en la misma como una mesa más de negociación en la función pública, aunque sobre cuestiones generales y condiciones de trabajo aplicables conjuntamente a todo tipo de personal que presta sus servicios en la administración, hace comprender que rige dicho límite objetivo aplicable al ámbito de la función pública. Es más, esta debe ser la solución cuando se ha de tratar coherente uno y otro régimen de negociación colectiva —algo que, como hemos venido reiterando, en ningún momento hace la propia reforma legal—.

Desde esta perspectiva, de nuevo la comparación con lo establecido en el Proyecto de Estatuto Básico del Empleado Público parece necesaria. En este sentido, dicho proyecto contempla, en relación con este tema, una mención a las materias objeto de negociación en la función pública (art. 37 del proyecto que puede ser paralelo al actual y vigente art. 32 de la LOR) cuando trata sobre la eficacia de los resultados de la negociación de materias comunes. Siendo así, es evidente que dicho proyecto parte de la consideración de la limitación del objeto negocial en el tratamiento de esta mesa de negociación.

Respecto al proceso de negociación como hemos dicho no hay regulación alguna. Sin embargo, a mayor abundamiento, hay una cuestión que puede ser recurrente y que no se ha contemplado por el legislador (y que puede ser una cuestión de relaciones laborales). Nos referimos a la interferencia que puede suponer esta mesa de negociación en los procesos, abiertos o no —en los que según los casos tendrán consecuencias distintas—, de negociación colectiva laboral.

Esto es, en un proceso de negociación para el personal laboral, ¿en qué medida puede afectar la pretensión por sujetos legitimados que pueden no ser necesariamente coincidentes de iniciar la negociación de determinadas materias comunes —que pueden estar en el ámbito del convenio también— en esta mesa general de negociación? En otros casos, vigente un convenio colectivo, ¿pueden alterarse las condiciones laborales establecidas en la mesa

general?, ¿hay un deber de negociar para las partes legitimadas en el ámbito del convenio colectivo?

Son cuestiones sin duda interesantes y no resueltas en la Ley; una norma que, por tanto, plantea cuestiones de concurrencia y de articulación de lo establecido en esta mesa de negociación y la negociación de un convenio colectivo o lo establecido en un convenio colectivo vigente.

Efectivamente las partes del convenio pueden hacer una reserva de materias, pueden incorporar lo negociado en la mesa de negociación (lo que supone una rebaja en la eficacia de ésta frente a la del convenio colectivo tal como está establecido legalmente).

Estos problemas no se tienen por qué dar con la misma intensidad en la relación de esta mesa general de negociación con la prevista para la función pública dado que parte de los mismos presupuestos. El problema de concurrencia con las mesas estrictamente de funcionarios —salvo en lo que se refiere a la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas por la especialidad que supone respecto al objeto de negociación que se le reserva— presenta los propios rasgos que puede plantear la concurrencia entre las mesas generales comunes de negociación; solución no dada por la norma (sí aparece mencionada en el Proyecto de Estatuto Básico) pero que realmente depende de la concurrencia de los propios ámbitos de negociación y de la inexistencia tanto de normas sobre perdurabilidad de las unidades negociales y de los resultados de la negociación como, lo que es más importante, de concurrencia y de imposibilidad de afectación de lo negociado <sup>19</sup>.

En definitiva, muchas son las cuestiones que, como vemos, puede sugerir una norma como ésta. En principio parece que el legislador sólo pretende crear la posibilidad de que las partes establezcan un nuevo nivel de negociación —sin establecer siquiera la base de funcionamiento sobre un deber de negociación siquiera implícito— en el ámbito de la función pública que englobe tanto a personal funcionario o estatutario como al personal laboral. La solución no ha sido habilitar, si se nos permite la expresión, los acuerdos mixtos sino crear esta nueva unidad de negociación. No se ha detenido en intentar regular los muchos problemas que pueden surgir, tanto en relación con el propio proceso de negociación, como en relación con la eficacia de lo acordado. Ello parece aplazarlo hasta la aprobación del que hasta ahora no es sino Proyecto de Estatuto Básico del Empleado Público.

<sup>19</sup> Realmente estas mesas generales rompen, de alguna forma, la relación de articulación clásica entre mesas generales y sectoriales del art. 31. Sobre este último tema, confr., por todos FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ y RODRÍGUEZ ESCANCIANO; *La negociación colectiva de los funcionarios públicos*; Cedecs, 1996; págs. 104 a 106. También, ROQUETAS BUI; *La negociación colectiva en la función pública*; Tirant lo Blanch-Universitat de València, 1996; págs. 113 y ss.

## VI. REFLEXIÓN FINAL

Como hemos tenido ocasión de ver la Ley 21/2006 incorpora una serie de novedades a la LOR que pese a versar sobre cuestiones aparentemente muy concretas tienen un trasfondo estructural incuestionable. Otra cosa sea que los objetivos señalados en la propia exposición de motivos se consigan. Sobre todo en lo que se refiere a la intención declarada de solventar los problemas detectados sobre los criterios de representatividad y legitimación de las partes a la hora de participar en las distintas mesas de negociación. En este sentido, si el objetivo es aclarar dichos criterios no se ha conseguido. Nos encontramos en la actualidad con una pluralidad de criterios concurrentes de representatividad en función de las distintas mesas de negociación.

En este sentido, el objetivo parece responder a otro razonamiento; seguramente más relacionado con la presencia de los sindicatos más representativos en las distintas mesas de negociación y con un tratamiento más estricto de los sindicatos suficientemente representativos en diferentes niveles en la función pública.

Pero no es esta la única cuestión importante, con tener un carácter realmente estructural en el diseño de las relaciones laborales en el ámbito de la función pública. La creación de nuevas mesas de negociación, con una denominación además poco afortunada por reiterativa (la repetición del concepto mesa general conllevará confusión innecesaria), puede estar justificada por el objeto de la negociación. Pero sin duda, como hemos intentado poner de manifiesto, se ha perdido la oportunidad siquiera de apuntar algún dato necesario sobre cuestiones básicas que afectan tanto a los elementos más básicos del proceso de negociación en sí (partiendo de la propia regla de legitimación plena para la válida constitución de las mesas y del número de miembros de éstas) como, lo que es más importante, la eficacia y efectos de los resultados de la negociación. Ello es particularmente destacable en la mesa de negociación que puede tratar temas comunes para personal laboral y funcionario porque en este caso concurren sistemas de negociación muy distintos.