

FUNCIONARIOS, BASES Y NEGOCIACIÓN COLECTIVA (COMENTARIO A LA STS DE 30 DE MAYO DE 1992)

Por
MARTÍN M.^a RAZQUIN LIZARRAGA

SUMARIO: I. EL MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL: A) *Funcionarios y negociación colectiva*. B) *Funcionarios, bases y reserva de ley*. C) *Los diferentes niveles de negociación y resolución*. D) *Un caso paradigmático: el artículo 20 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1993*.—II. LA STS 30-MAYO-1992 (AR. 4454, PONENTE: SEÑOR REYES MONTERREAL): A) *La cuestión principal: la negociación colectiva de los funcionarios públicos*. B) *Materias objeto de negociación*. a) Régimen de vacaciones, licencias y permisos. b) Tiempo mínimo de excedencia. c) Clasificación de funcionarios. d) Huelga. e) Retribuciones complementarias.—III. CONCLUSIÓN

I. EL MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

A) *Funcionarios y negociación colectiva*

Es indudable que la Constitución Española de 1978 contiene elementos para el importante vuelco que se ha dado a una cuestión hasta entonces pacífica en el Derecho Administrativo: el sometimiento de los funcionarios a una relación de servicios regulada legal y reglamentariamente de forma unilateral. De ahí que lo característico de la función pública sea esa situación estatutaria que se sobrepone y en la que se inmerge el funcionario.

Bien es cierto, también, que los preceptos constitucionales (arts. 28, 37 y 103) dieron lugar de inmediato a un profundo debate doctrinal sobre el alcance del derecho de sindicación de los funcionarios y sobre su contenido (1). Incluso, gran parte de este debate se centró en el análisis

(1) En el área del Derecho administrativo pueden verse L. ORTEGA ALVAREZ, *Los derechos sindicales de los funcionarios públicos*, Ed. Tecnos, Madrid, 1983; A. BLASCO ESTEVE, «La negociación colectiva de los funcionarios públicos», *REDA*, n.º 52/1986, págs. 509-549, y R. PARADA VÁZQUEZ, *Derecho Administrativo*, v. II, 5.ª ed., Ed. Marcial Pons, Madrid, 1991, págs. 445-475 (Capítulo XIV, Derechos colectivos de los funcionarios), y en el área del Derecho Laboral, M. ALONSO OLEA y M. E. CASAS BAAMONDE, *Derecho del trabajo*, 11.ª ed., Ed. Universidad de Madrid, Madrid, 1989, págs. 543-550, M. C. PALOMEQUE LÓPEZ, *Derecho sindical español*, 4.ª ed., Ed. Tecnos, Madrid, 1992, págs. 333-340, y V. A. MARTÍNEZ ABASCAL, «Alcance y efectos de la capacidad convencional colectiva en la función pública española», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, n.º 39/1989, págs. 435-481, entre otros. Una exposición global de los derechos sindicales la realiza T. SALA FRANCO, «Administraciones Públicas y derechos sindicales: el marco

de la inclusión o no de los funcionarios en el término «trabajadores» que emplea el apartado 2 del artículo 28 citado (2).

En resumen, por un lado, un sector doctrinal ha tendido a realizar una auténtica equiparación entre funcionarios y trabajadores, de lo que concluye la aplicación a los primeros de los mismos derechos colectivos constitucionales de los segundos, eso sí, con los límites y peculiaridades señalados en la Constitución. Por otro, otro sector doctrinal entendió que de la Constitución no puede derivarse sin más esa equiparación, sino más bien al contrario los constituyentes conscientemente separaron el régimen jurídico de los trabajadores y de los funcionarios.

Poco dijo sobre esta cuestión el TC, al enjuiciar en 1981 el Real Decreto Ley 17/1977, de 4 de marzo, aunque aprovechó la ocasión para rechazar la consideración de ilícito penal para la huelga de funcionarios (FJ 26). Sí que tuvo ocasión de incidir de lleno sobre este asunto en su importante STC 57/1982. Y en ella el TC se movió en un plano de análisis estricto de la Constitución y negó la pretendida equiparación de funcionarios y trabajadores. Así, tras señalar el carácter básico de la distinción entre personal funcional y personal laboral, afirmó lo siguiente:

«Por todo ello es preciso asegurar, que de la legislación vigente no es posible racionalmente inducir un principio básico que no sea el del tratamiento no unitario por diferenciado entre funcionarios públicos y personal laboral al servicio de las Corporaciones Locales, y que en la actualidad la negociación colectiva de las condiciones de trabajo del personal vinculado a cualquiera de las Administraciones Públicas, sólo es posible legalmente cuando se trate de personal sometido al Derecho Laboral, pero no, en cambio, en relación al personal vinculado al Derecho Administrativo, sea funcionario en cualquiera de sus modalidades —de carrera o empleo— o asimilado, por tener una relación funcional sujeta a esta última rama del derecho, donde no está admitido tal sistema por ausencia de aceptación y regulación y por contradecir el régimen legalmente establecido» (FJ 4 *in fine*).

No en vano, como se ha recordado más arriba, la relación que une al funcionario con la Administración es típica y se caracteriza por su *status* legal:

jurídico», en *Administración Pública y Sindicalismo*, Ed. IVAP, Oñati, 1988, págs. 51-72, y, más en concreto, M. E. CASAS BAAMONDE, «Los derechos sindicales de los funcionarios públicos en las Administraciones Públicas Vascas», en idéntico volumen, págs. 75-96.

(2) Vid. un resumen de las posiciones mantenidas por la doctrina y su propuesta en A. BLASCO ESTEVE, «La huelga de los funcionarios públicos», *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, t. III, Ed. Civitas, Madrid, 1991, págs. 2.619-2.668. Vid., asimismo, J. J. DIEZ SÁNCHEZ, *El derecho de huelga de los funcionarios públicos*, Ed. Civitas, Madrid, 1990, y A. BAYLOS GRAU, *Derechos de huelga y servicios esenciales*, Ed. Tecnos, Madrid, 1987, en especial págs. 29-82.

«Todo lo hasta aquí expuesto, conduce a afirmar, que de la legislación vigente examinada, racionalmente se deduce, que los funcionarios públicos y asimilados de las Administraciones públicas, entre ellos los funcionarios de las Administraciones Locales, están sometidos a las condiciones de empleo determinadas por la Ley y los reglamentos, con exclusión del sistema de negociación colectiva, y también, que esta situación estatutaria constituye actualmente una base que la Comunidad Autónoma del País Vasco ha de acatar en el ejercicio de sus competencias normativas en materia de la función pública» (FJ 6, párr. 1.º).

Por último, el Tribunal declaró que del derecho de sindicación de los funcionarios no se deriva el derecho a la negociación colectiva. Así, el importante FJ 9 dice lo siguiente:

«Del derecho de sindicación de los funcionarios públicos no deriva como consecuencia necesaria la negociación colectiva y menos todavía con efectos vinculantes, porque no existe un racional nexo causal que conduzca con exclusividad a aquellas consecuencias, al no ser obligado en lógica y en derecho que de la agrupación de los funcionarios en defensa de sus intereses, derive como única solución el celebrar un convenio obligatorio, haciendo perder la supremacía a la Administración con graves consecuencias, ya que el legislador puede optar en amplio espectro por diferentes medidas de muy distinto contenido, que resuelvan adecuadamente la participación de los órganos representativos de los funcionarios en la fijación de las condiciones de empleo, como lo demuestra el derecho comparado, en que existen diversos sistemas determinados por las negociaciones informales no previstas en la Ley, que representan meros consejos sin fuerza de obligar; la presentación de sugerencias o recomendaciones; las consultas oficiales a organismos paritarios creados por la Ley, que sólo asesoran o dictaminan sin vinculación alguna; o la participación en acuerdos negociados regulados por la Ley, y que por regla generalizada necesitan de una norma estatal o de una autoridad superior que apruebe el convenio, que en todo caso sufre la exclusión en mayor o menor medida en materias importantes, sustrayéndolas del ámbito de la negociación.

Por fin, tampoco surge el derecho de la negociación colectiva de las condiciones de empleo, de la igualdad de tratamiento de los trabajadores y los funcionarios deducida de la Constitución y desde la perspectiva del derecho de sindicación, como alega el Gobierno Vasco, toda vez que,

prueba lo contrario el expreso contenido de los artículos 28.1 y 37.1 de la Constitución y la propia dicción de sus artículos 35.2 y 103.3, que remiten, respectivamente, a la Ley para la regulación, por un lado, del "Estatuto de los trabajadores" y, por otro, al "Estatuto de los funcionarios públicos", pues sin duda la Carta Fundamental parte del hecho de tratarse de situaciones diversas por su contenido, alcance y ámbito diferente de la función y actuación, y por eso independiza y diversifica su regulación legislativa, sometiéndolos a regulaciones diferenciadas, que no parecen irrazonables.»

La doctrina laboralista critica mayoritariamente esta Sentencia, señalando que «es claro constitucionalmente que el reconocimiento de los derechos de libertad sindical y de huelga de los funcionarios públicos, así como la previsión legislativa de órganos de representación en las Administraciones públicas similares hacen imprescindibles determinadas formas de negociación colectiva en la función pública, que el artículo 37.1 CE ampara genéricamente» (3). También en este sentido L. ORTEGA ALVAREZ, desde el ámbito del Derecho Administrativo, había llegado a similares conclusiones (4).

Sin embargo, más matizadamente, otros autores han observado la consonancia constitucional de aquella Sentencia, advirtiendo que ello no significa la negación a los funcionarios de la negociación colectiva por la Constitución, sino más bien su carácter abierto que puede regularse o no por el legislador ordinario (5).

Es ahí donde efectivamente las Cortes Generales han incidido. Primero, mediante una breve referencia en la Ley 30/84, en cuyo artículo 3.2.b) se deja en manos del Gobierno las instrucciones a los representantes de la Administración del Estado en la negociación con los funcionarios de sus condiciones de empleo. Segundo, en 1985, a través de la remisión que el artículo 95 LRBRLL hace a la participación de los funcionarios locales en la determinación de sus condiciones de trabajo; por medio, sobre todo, de la LOLS, cuyo artículo 1.2 considera a los funcionarios como trabajadores (6), declarando incluida dentro de la libertad sindical el derecho a la negociación colectiva [art. 2.2.d)]; y por último, en septiembre de ese mismo año, con la entrada en vigor en España del Convenio 151 OIT sobre protección del derecho de sindicación y los procedimientos para

(3) PALOMEQUE, *Derecho sindical español*, cit., pág. 334.

(4) *Los derechos sindicales...*, cit., págs. 318-329. Discrepa de esta opinión BLASCO, para quien «la doctrina del TC es correcta, aunque conviene situarla en su justa dimensión» («La negociación colectiva...», cit., pág. 521).

(5) S. DEL REY GUANTER, «Libertad sindical y funcionarios públicos», en la obra colectiva coordinada por M. RODRÍGUEZ-PINERO, *Comentarios a la Ley de libertad sindical*, Ed. Tecnos, Madrid, 1986, págs. 103 y 112; y J. L. PINAR MANAS, «Las estructuras de participación y representación del personal al servicio de las Administraciones Públicas», *REDA*, n.º 65/1990, pág. 53.

(6) A esta equiparación se refiere la STS 31-mayo-1990, Ar. 4138.

determinar las condiciones de empleo en la Administración Pública. Al año siguiente entró en vigor en España el Convenio 154 OIT sobre fomento de la negociación colectiva.

Sin embargo, el momento culminante vendrá dado por 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 (LORAP) (7), ley que venía a cumplir tardíamente las previsiones de la DA 2.^a de la LOLS. Como ha señalado PALOMEQUE (8), esta Ley evitaba y huía de la utilización del término negociación colectiva, que era desvirtuado y sustituido por el de «participación en la determinación de las condiciones de trabajo». Este aspecto ha sido objeto también de reforma en la modificación operada en esta Ley por la Ley 7/1990, de 19 de julio, que sustituyó su Título III introduciendo ya el término de «negociación colectiva». Así, el artículo 30 apartado 1, en su nueva redacción dice lo siguiente:

«La negociación colectiva y la participación en la determinación de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos se efectuará mediante la capacidad representativa reconocida a las Organizaciones Sindicales en los artículos 6.3, c); 7.1 y 7.2 de la Ley Orgánica de Libertad Sindical y lo previsto en este Capítulo.»

De todo este breve recorrido cabe concluir que los funcionarios tienen en la actualidad reconocido el derecho de negociación colectiva en los ámbitos señalados en la LORAP. Bien es cierto que no se trata de una cuestión cerrada, sino que presenta aún determinados problemas específicos, como bien ha apuntado L. ORTEGA (9).

B) *Funcionarios, bases y reserva de ley*

El artículo 149.1.18.^a CE atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos. En contraposición, diversos Estatutos de Autonomía (por ejemplo, el vasco en su art. 10.4 y el catalán en su art. 10.1) atribuyen a la respectiva Comunidad Autónoma competencia exclusiva o de desarrollo legislativo sobre función pública sin perjuicio de la competencia del Estado.

No es claro cuál es el ámbito de la regulación estatal y autonómica, y a la correspondiente tarea de deslinde se viene dedicando el TC en diver-

(7) Un comentario global de la LORAP lo realizan S. DEL REY GUANTER, *Comentarios a la ley de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal de las Administraciones Públicas*, Ed. MAP, Madrid, 1988, y PIÑAR MAÑAS y BELTRÁN DE FELIPE, *Funcionarios públicos. Organos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación*, Ed. Tecnos, Madrid, 1989.

(8) *Derecho sindical español*, cit., pág. 336.

(9) En PAREJO, JIMÉNEZ-BLANCO y ORTEGA, *Manual de Derecho Administrativo*, 1.^a ed., Ed. Ariel, Barcelona, 1990, págs. 439-442.

sos fallos. Tal vez interesa de antemano advertir que no se trata aquí de examinar el carácter básico de la LORAP, sino más bien qué materias objeto de negociación tienen carácter básico o no. Así, el TC calificó de básica a la LORAP en sus SSTC 102/1988 (FJ 5), 158/1988 (FJ 4) y 140/1990 (FJ 5), determinando esta última el alcance de dicho carácter básico, aspecto que no corresponde tratar aquí (10).

El aspecto que desea abordarse en este trabajo viene dado por el ámbito material de negociación que establece la LORAP, es decir, sobre qué materias pueden alcanzarse Acuerdos o Pactos (11). Pues bien, el artículo 32 de esta ley señala las materias que serán objeto de negociación, prefijando que lo serán en el ámbito de cada Administración Pública *en relación con sus competencias*. De ahí que la negociación colectiva exija determinar el ámbito competencial de cada Administración Pública a los efectos de establecer qué materias y/o qué contenidos de las mismas pueden ser objeto de negociación.

Así pues, de acuerdo con las respectivas competencias serán diferentes los ámbitos materiales de negociación sobre la Administración Pública de que se trate. Aún más, el carácter indisponible de las competencias impide que éstas puedan ser negociadas en diferente nivel competencial que aquél que les corresponde.

Por ello es preciso determinar, por un lado, cuál es el carácter básico que puede reservarse el Estado en relación con el resto de las Administraciones Públicas. Nadie niega su plena competencia respecto de su propia Administración, la Administración General del Estado, en la dicción del artículo 2 de la LRJPAC.

No nos queda por ello más remedio que acudir de nuevo a la jurisprudencia constitucional. PARADA ha destacado que la STC 76/1983, relativa a la LOAPA, se inclinó por la tesis estatalista de modelo unitario de función pública, «para la que en el concepto de régimen estatutario y en la competencia del Estado no sólo debían incluirse aquellas materias relacionales o estrictamente jurídicas, sino también las reglas definidoras del

(10) En realidad estas Sentencias continúan la doctrina sentada en la STC 98/1985 (FJ 17), donde el Tribunal había afirmado que «no ofrece duda que la determinación de los procedimientos, en virtud de los cuales los funcionarios participen en la fijación de sus condiciones de trabajo, constituye una de las bases del régimen estatutario de los funcionarios, cuya regulación compete al Estado según el artículo 149.1.18 de la Constitución, tanto atendiendo a su propio contenido y función en dicho régimen como a la necesidad de garantizar en este punto una fundamental igualdad de todos los funcionarios en cuanto al ejercicio de sus derechos fundamentales». Una posición crítica sobre la STC 102/1988 (por sus diferencias con la solución de la STC 165/1986) la realiza M. E. CASAS BAAMONDE, «Dos sentencias constitucionales sobre competencias de las Comunidades Autónomas», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, n.º 37/1989, págs. 117-125. Para un comentario a la STC 140/1990 me remito al efectuado por M. E. CASAS, «Representaciones unitarias de funcionarios públicos, competencias autonómicas y derechos históricos forales; algunas determinaciones básicas, y no básicas, de la Ley 9/1987, de 12 de junio», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, n.º 48/1991, págs. 641-650.

(11) Sobre el alcance de los Pactos y Acuerdos véase C. CARRERA ORTIZ, «Naturaleza y eficacia jurídicas de la negociación colectiva en la función pública en España», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, n.º 38/1989, págs. 263-277.

modelo y de la organización de la Función Pública, tales como el sistema de cuerpos o de puestos de trabajo, régimen de carrera, ascensos, formación de los funcionarios, etc.» (12). Otro intento general ha sido realizado por la STC 99/1987, que ha examinado la constitucionalidad de la Ley 30/1984, o la STC 214/1989, relativa a los funcionarios locales. Sobre aspectos más específicos pueden verse las SSTC 63/1986 y 96/1990, relativas a las retribuciones de funcionarios, cuyo montante se fija en los Presupuestos Generales del Estado.

En esta línea, R. ENTRENA CUESTA ha señalado como uno de los efectos de la opción constitucional por un régimen estatutario de la función pública, el siguiente:

«Un poder legislativo, por último, que no puede ser atribuido, de forma exclusiva, al Estado, ni a las Comunidades Autónomas, por cuanto si bien el primero es titular de la competencia para dictar las bases del régimen estatutario de los funcionarios de todas las Administraciones públicas —según recuerdan las STC 25/1983, de 7 de abril; 76/1983, de 5 de agosto, y 99/1987, de 11 de junio— a partir de tales bases las Comunidades Autónomas podrán regular la función pública en sus ámbitos respectivos. E incluso las entidades locales podrán desarrollar, también en cuanto a sus funcionarios, los preceptos legales o autonómicos correspondientes, según recordaba el artículo 5 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, por más que haya sido, por otras razones, declarado inconstitucional por la STC 214/1989, de 21 de diciembre» (13).

Así, la STC 99/1987 señaló cuál era el objeto de las bases:

«Se olvida con ello que la función propia de la legislación básica a la que con este término o con el de bases se refiere el artículo 149 CE en distintos apartados, es la de delimitar el campo legislativo autonómico, lo que no supone exclusión o vaciamiento de sus competencias, sino obligación de atenerse en el ejercicio de éstas al sentido, amplitud y fines de la materia básica, y sin que ello implique privar a las Comunidades Autónomas de sus competencias estatutariamente asumidas y sí sólo que su desarrollo haya de tener su referencia y límites en la materia básica, que cada Comunidad Autónoma ha de respetar (como se dijo en STC 76/1983, de 5 de agosto, fundamento jurídico 38)» [FJ 2, párrafo c)].

(12) *Derecho Administrativo*, II, cit., pág. 372.

(13) «El régimen estatutario de los funcionarios públicos como postulado constitucional», *Estudios sobre la Constitución Española...*, cit., t. III, pág. 2.602.

Pero, además, esta STC entró en el análisis del artículo 103.3 CE, para fijar cuál es la materia del Estatuto de la función pública sometida a la reserva de ley. Y así decía:

«Es éste, desde luego, un ámbito cuyos contornos no puede definirse en abstracto y a priori, pero en el que ha de entenderse comprendida, en principio, la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción en la carrera administrativa y a las situaciones que en ésta puedan darse a los derechos y deberes y responsabilidad de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración, en su caso, de Cuerpos y Escalas funcionariales y al modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administraciones Públicas, pues habiendo optado la Constitución por un régimen estatutario, con carácter general, para los servidores públicos (arts. 103.3 y 149.1.18), habrá de ser también la Ley la que determine en qué casos y con qué condiciones puedan reconocerse otras posibles vías para el acceso al servicio de la Administración Pública. Las normas que disciplinen estos ámbitos serán, en el concepto constitucional, ordenadoras del Estatuto de los funcionarios públicos, pues todas ellas interesarán directamente a las relaciones entre éstos y las Administraciones a las que sirven, configurando así el régimen jurídico en el que pueda nacer y desenvolverse la condición de funcionario y ordenando su posición propia en el seno de la Administración. Esta normación, en virtud de la reserva constitucional a la que se viene haciendo referencia, habrá de ser dispuesta por el legislador en términos tales que, de conformidad con lo antes observado, sea reconocible en la Ley misma una determinación material suficiente de los ámbitos así incluidos en el Estatuto funcional...» [FJ 3, párr. c)] (14).

De una comparación de los términos de la STC 99/1987 con el texto del artículo 32 de la LORAP puede observarse meridianamente que existen materias de carácter básico y/o reservadas a la ley que son objeto de negociación colectiva. Pueden citarse como ejemplos, «los sistemas de ingreso, provisión y promoción profesionales de los funcionarios públicos» [apartado g)] o «todas aquellas materias que afecten de algún modo al acceso a la Función Pública, carrera administrativa, retribuciones y

(14) F. SAINZ MORENO ha realizado una exégesis de esta Sentencia determinando cuáles son las normas básicas del Estatuto, así como las materias que forman su contenido («El Estatuto de la Función Pública después de la Sentencia TC 99/1987 y de la Ley 23/1988», *RAP*, n.º 117/1988, págs. 321-365). Vid., asimismo, D. CÁMARA DEL PORTILLO, «La función pública ante el Tribunal Constitucional: una oportunidad perdida», *REDA*, n.º 57/1988, págs. 101-120.

Seguridad Social, o a las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos y cuya regulación exija norma con rango de ley» [apartado j)].

Por cierto, la LORAP en su texto reformado citado ha suprimido la salvedad de negociación de las materias reservadas a la Ley que contemplaba el antiguo artículo 33 (15).

De ahí, pues, que, como ya señaló BLASCO ESTEVE, la reserva de ley no puede ser obstáculo a la negociación colectiva (16), aunque deberá ser tenida en cuenta (17).

C) *Los diferentes niveles de negociación y resolución*

La LORAP fija, cuando menos, tres niveles de negociación que se corresponden con los niveles territoriales de Administración Pública. Son los tres siguientes (18):

- a) Administración del Estado.
- b) Comunidades Autónomas.
- c) Entidades locales (19).

Asimismo, estos tres niveles son consecuentemente niveles de resolución, como expresamente señala el artículo 35 de la LORAP:

«Los representantes de la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales y de las Organizaciones Sindicales o Sindicatos a que hacen referencia los artículos 30 y 31.2 de la presente Ley podrán llegar a Acuerdos y Pactos para la determinación de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos» (párr. 1.º).

Hay que unir estos niveles de negociación y de resolución al ámbito de competencias de cada Administración Pública. A ello se refieren taxativamente los artículos 32 y 35 de la LORAP: cada Administración Pública sólo puede negociar sobre aspectos comprendidos dentro de sus competencias y así los Pactos y Acuerdos deben versar sobre las competencias respectivas de cada Entidad Pública.

(15) Este precepto decía: «Procederá la consulta con las Organizaciones Sindicales y sindicatos a que se refieren los artículos 30 y 31.2, cuando se trate de materias reservadas a la Ley o que supongan incremento de disponibilidades presupuestarias cuya autorización corresponda a las Cortes Generales o Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas».

(16) En «La negociación colectiva...», cit., págs. 543-545.

(17) En *Manual...*, cit., pág. 440.

(18) Así, el artículo 31.1 dice: «A los efectos del artículo anterior se constituirá una Mesa General de Negociación en el ámbito de la Administración del Estado, así como en cada una de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, que será competente para la determinación de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos del ámbito correspondiente» (párr. 1.º).

(19) Téngase en cuenta que, conforme al artículo 2.1 LRJPAC, éstas son Administraciones Públicas principales, sin perjuicio de las Entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes de ellas.

De ello se deduce, conforme a lo dicho también en el epígrafe anterior, lo siguiente:

1.º La Administración General del Estado es la competente para negociar y resolver con carácter exclusivo y pleno en materias que afecten a los funcionarios de dicha Administración estatal.

2.º La Administración General del Estado puede negociar sobre materias que afectan a todos los funcionarios de las Administraciones Públicas, siempre que la materia afecte al contenido básico de la situación funcional. En estos casos, el carácter de bases (y la reserva de ley) obligará normalmente a que la resolución se eleve como propuesta a las Cortes Generales para su aprobación como ley, que deberá determinar su carácter básico a fin de que las Comunidades Autónomas sepan a qué atenerse. Este carácter básico se deduce no sólo del artículo 149.1.18.^a, sino también de otros preceptos constitucionales (un ejemplo en materia retributiva lo constituyen las SSTC 63/1986 y 96/1990).

3.º Las Administraciones de las Comunidades Autónomas, respetando las bases fijadas por el Estado, podrán negociar y resolver cuantas cuestiones afecten al ámbito de su respectiva Administración. Deberán, no obstante, tener en cuenta el principio de reserva de ley y así en aquellas materias reservadas a la ley autonómica deberán elevar su resolución a los Parlamentos Autonómicos.

4.º Las Entidades Locales deben respetar no sólo las bases fijadas por el Estado, sino también aquellas materias que se hallan reguladas por ley (estatal o autonómica). Dentro del amplio ámbito de su autonomía podrán negociar y resolver sobre todo tipo de materias susceptibles de negociación.

Estos niveles de negociación colectiva afectan no sólo a los aspectos materiales competenciales. Esta es la exposición que se acaba de hacer desde la óptica de las Administraciones Públicas, pero no debiera olvidarse aquella otra que afecta al ámbito subjetivo de las partes que intervienen en la negociación (20). Por un lado, ellas deben conocer en la negociación cuáles son los límites de cada nivel, centrando su actuación sólo en aquellas materias susceptibles de negociación y resolución en ese nivel. Por otro lado, en cada nivel se constituye una Mesa General de Negociación. En cada nivel variarán seguramente no sólo los representantes de la Administración (en función del sistema de partidos existente), sino también los representantes de los funcionarios (en función de su representatividad) (21). Este último aspecto se señala en el artículo 31.2 de la LORAP:

«En la Mesa General estarán presentes las Organizaciones Sindicales más representativas a nivel estatal y de Co-

(20) Sobre este aspecto subjetivo véase el estudio de J. L. PIÑAR MAÑAS, «Las estructuras de participación...», cit., págs. 60-63.

(21) Sobre el derecho de participación de los Sindicatos en las Mesas de Negociación, véanse las SSTs 24-julio-1990 (Ar. 6346) y 1-diciembre-1992 (Ar. 9881).

munidad Autónoma, así como los Sindicatos que hayan obtenido el 10 por 100 o más de los representantes en las elecciones para Delegados y Juntas de Personal» (párr. 1.º).

De ahí que a diferente nivel de negociación le corresponde igualmente diferente nivel de representación administrativa y sindical (22). De ello se deriva que los márgenes de negociación colectiva puedan diferir notablemente entre el Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o Entidades Locales. Evidentemente, no hay que olvidar la presencia de elementos externos a la propia negociación, como nivel de desarrollo, inflación, nivel de vida, capacidad de gasto, etc., propios del Estado o de cada territorio o entidad pública.

D) *Un caso paradigmático: el artículo 20 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1993*

Dentro de la óptica que aquí se apunta, cabe traer a colación el caso del artículo 20 de la Ley 38/1992, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1993.

En dicho precepto se fija, con carácter básico, que las retribuciones de los funcionarios para 1993 no experimentarán incremento alguno (23).

(22) S. DEL REY GUANTER ha destacado este problema, aunque centrado en la negociación dentro de una misma Administración Pública (*Estado, sindicatos y relaciones colectivas en la Función Pública*, Ed. INAP, Madrid, 1986, págs. 50-53 y 207-209). En concreto, por lo que se refiere al contenido de la negociación colectiva y niveles de negociación advierte de la experiencia comparada en la que «ha existido una acentuada tendencia a primar los niveles centralizados en la estructura negocial, relegando a un plano más secundario los niveles más descentralizados» (pág. 208). Seguidamente señala la diversidad de relaciones entre niveles en la Función Pública y en el ámbito laboral. Aunque referido a los niveles dentro de una misma Administración Pública, son de interés sus palabras al respecto: «En efecto, la relación no es entre convenios colectivos, sino entre normas estatales de distinto rango —Decreto, Orden Ministerial— que han de observar una relación de jerarquía que, en principio, no existe en la misma forma entre los convenios colectivos. En efecto, el contenido de un acuerdo a nivel central y que se incorpora a un Decreto no puede, salvo que éste disponga lo contrario, ser ni emporado por lo que pueda disponerse en una Orden Ministerial que recoja lo tratado en un acuerdo a un nivel descentralizado. En este sentido, las relaciones entre los distintos niveles normativos tienden a ser excluyentes, en tanto que lo tratado en un nivel central es difícil que pueda ser tratado a otros niveles. Estos últimos, y con ello conectamos con lo indicado en el punto anterior, tenderán a regular materias que no han sido tratadas a niveles superiores y, consiguientemente, reflejadas en normas jerárquicamente superiores» (pág. 209).

(23) El artículo 20 dice así:

«Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica en materia de gastos de personal al servicio del sector público.

Uno. Con efecto de 1 de enero de 1993, las retribuciones íntegras del personal al servicio del sector público no experimentarán variación con respecto a las del año 1992, una vez aplicadas a estas últimas las cláusulas de revisión salarial que se hubieran pactado mediante acuerdo o convenio, en términos de homogeneidad para los dos períodos de comparación, tanto por lo que respecta a efectivos de personal como a la antigüedad del mismo.

Dos. Lo dispuesto en el apartado anterior debe entenderse sin perjuicio de las

Por un lado, la ley establece de forma expresa el carácter básico de este precepto, con notoria claridad a diferencia de lo ocurrido en las leyes presupuestarias para 1984 y 1985.

Respecto de la ley para 1984, el TC en su Sentencia 63/1986 había dicho, en relación con la fijación del incremento máximo retributivo en el 6,5 por 100, lo siguiente:

«En tal sentido no resulta injustificado que, en razón de una política de contención de la inflación a través de la reducción del déficit público, y de prioridad de las inversiones públicas frente a los gastos consuntivos, se establezcan por el Estado topes máximos globales al incremento de la masa retributiva de los empleados públicos, como los que impone el apartado 3.º del impugnado artículo 2 de la Ley 44/1983, respecto de la masa salarial global para el personal laboral al servicio de las Administraciones y Organismos públicos, lo que, por otra parte, no vacía, aunque condicione la autonomía de gasto de las Comunidades.

No aparece, por el contrario, justificado, desde la perspectiva de los objetivos de política económica general, que

adecuaciones retributivas que con carácter singular y excepcional resulten imprescindibles por el contenido de los puestos de trabajo, por la variación del número de efectivos asignados a cada programa o por el grado de consecución de los objetivos fijados al mismo, siempre con estricto cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 23 y 24 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

Tres. Los acuerdos, convenios o pactos que impliquen crecimientos retributivos superiores a los que se establecen en el presente artículo o en las normas y Leyes de Presupuestos que lo desarrollen, deberán experimentar la oportuna adecuación, deviniendo inaplicables en caso contrario las cláusulas que se opongan al mismo.

Cuatro. Durante 1993, las convocatorias de plazas para ingreso de nuevo personal, cualquiera que sea su naturaleza, se limitarán a las que, excepcionalmente, se consideren inaplazables.

Cinco. A efectos de lo establecido en el presente artículo, constituyen el sector público:

- a) La Administración del Estado y sus Organismos autónomos.
- b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas y los Organismos de ellas dependientes.
- c) Las Corporaciones Locales y Organismos de ellas dependientes, de conformidad con los artículos 126.1 y 4 y 153.3 del Real Decreto Legislativo 781/1986.
- d) Las Entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social.
- e) Los órganos constitucionales del Estado, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 72.1 de la Constitución.
- f) El Banco de España y el Instituto de Crédito Oficial.
- g) Los Entes públicos Radiotelevisión Española y Red Técnica Española de Televisión y sus Sociedades estatales para la gestión de los servicios públicos de radiodifusión y televisión.
- h) Las Universidades y la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local.
- i) Las demás Entidades de Derecho público estatales, autonómicas y locales.

Seis. En las Leyes de Presupuestos de las Comunidades Autónomas y en los Presupuestos de las Corporaciones Locales correspondientes al ejercicio 1993, deberán recogerse expresamente los criterios señalados en el presente artículo.»

el Estado predetermine unilateralmente los incrementos máximos de las cuantías de las retribuciones de cada funcionario dependiente de las Comunidades Autónomas, individualmente considerado, desplazando así la competencia autonómica para regularlas en sus presupuestos» (FJ 11).

Por ello, el TC termina con una Sentencia interpretativa respecto a los preceptos impugnados:

«De aquí que las normas contenidas en los apartados 2 b) (relativo al personal no laboral) y 4 (relativo a los altos cargos), que, como hemos señalado anteriormente, tienen su razón de ser en la consecución de objetivos de política económica, sólo puedan estimarse conformes con la Constitución si se interpretan en el sentido de que el límite máximo del 6,5 por 100 fijado en ellas para el personal al servicio de las Comunidades se refiere al volumen total de las retribuciones correspondientes a cada grupo y no a la retribución de cada una de las personas afectadas» (FJ 11).

En idéntico sentido se pronunció, con reiteración de estos argumentos, la STC 96/1990. Tan sólo interesa insistir en la impugnación de la DA 3.ª de la Ley presupuestaria para 1985 relativa al régimen local en lo que respecta a los complementos de destino, específico y de productividad de los diversos puestos de trabajo de la Administración local en función de las diferencias entre los Municipios. Pues bien, el TC declara la constitucionalidad de este precepto y rechaza el argumento de que se invade la competencia de la Generalidad de Cataluña sobre el régimen local. Dice así:

«Bastaría para desechar el alegato de inconstitucionalidad la consideración de que dado el alcance de la Ley, que se extiende a todo el territorio nacional, la inclusión en ella de esta disposición está perfectamente justificada y que su posible colisión con otras normas que pudiera dictar la Generalidad podría ser resuelta, sin cuestionar su inconstitucionalidad, ya que tal disposición no priva a la Comunidad Autónoma de regular por sí misma esta materia si tiene título competencial al efecto que le ampare. En este sentido, la previsión de desarrollo normativo contenida en la disposición impugnada no es sino consecuencia directa de la aplicación de lo dispuesto entonces en el artículo 10.3 de la Ley 40/1981, de 28 de octubre, por la que se aprobaron determinadas medidas sobre el régimen jurídico de las Corporaciones locales, cuyo contenido aparece hoy reproducido en términos similares por el artículo 93 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, concretada des-

pués en el Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, y cuya finalidad no es otra que la de garantizar de manera generalizada a todas las Administraciones Locales y a todos sus funcionarios la cuantía y régimen de sus retribuciones complementarias y su adaptación a la nueva estructura retributiva de los funcionarios públicos, mediante la determinación de los límites máximos y mínimos del complemento de destino y del porcentaje de los presupuestos dedicados a los complementos específicos y de productividad, lo que por su misma trascendencia rebasa el estricto interés local, y más aún, autonómico, y justifica, asimismo, que el Estado asuma, al amparo del título competencial que le reserva el artículo 149.1.18 CE, la fijación de los correspondientes límites, sin que con ello se elimine la posibilidad de todo espacio normativo para la legislación autonómica de desarrollo en la materia. Aparte de que, como ya hemos dicho, la competencia estatal para dictar normas sobre la materia viene amparada y se apoya también en el artículo 149.1.13 CE» (FJ 5).

Se trata de un caso paradigmático, el de la Ley para 1993, por cuanto que el mismo fue resultado de la falta de acuerdo en la negociación colectiva a nivel estatal. Así lo anunció el ministro para las Administraciones Públicas en el debate de la ley y lo repitió con motivo de la convalidación del Real Decreto-Ley 1/1993, de 8 de enero, que, por cierto, en espacio de breves días, modificaba un precepto de carácter básico (24). Más aún, el ministro anunció que en caso de acuerdo el Gobierno estaba dispuesto a ofrecer un incremento retributivo del 3,8 por 100 (25).

(24) El Pleno del Congreso de los Diputados aprobó la Ley el día 28 de diciembre y se publicó en el «BOE» del 30 de diciembre. Pues bien, muy pocos días después, el 8 de enero, el Consejo de Ministros aprobaba el Real Decreto-Ley, que se publica en el «BOE» de 12 de enero. ¿Dónde están las razones de modificación en trece días de este precepto de carácter básico? ¿Sigue siendo básico algo tan coyuntural?

El artículo 1.º del Real Decreto-Ley modifica el apartado uno del artículo 20 citado y le otorga la siguiente nueva redacción:

«Con efectos de 1 de enero de 1993, las retribuciones íntegras del personal al servicio del sector público no podrán experimentar un crecimiento global superior al 1,8 por 100 con respecto a las del año 1992, una vez aplicadas a estas últimas las cláusulas de revisión salarial que se hubieran pactado mediante acuerdo o convenio, en términos de homogeneidad para los dos períodos de la comparación, tanto por lo que respecta a efectivos de personal como a la antigüedad del mismo.»

(25) Dijo el señor Eguigaray: «... Sus señorías conocen que en España, por cierto, a diferencia de la mayoría de los países de nuestro entorno, los empleados públicos tienen reconocido el derecho a la negociación colectiva en la vigente Ley 7/1990, una de las regulaciones en este sentido más completas y más progresistas de nuestro entorno. Precisamente el marco temporal establecido en dicha norma para la negociación de los aumentos salariales vincula necesariamente el proceso de negociación al período previo a la elaboración del proyecto de Presupuestos Generales del Estado. Así se ha procedido por el Gobierno en años anteriores y así se ha realizado también este año.

...

De las consideraciones que se han efectuado hasta este punto, y desde la perspectiva de distribución territorial del poder que aquí se ha elegido, se derivan dos cuestiones clave para la negociación colectiva en la función pública. Son las siguientes:

1.^a El ámbito de las bases. Según sea el contenido de las bases, las Comunidades Autónomas tendrán mayor o menor campo de actuación dentro de su territorio en la negociación colectiva a nivel autonómico. Lo mismo puede decirse, aunque a un nivel inferior y en consecuencia con mayores límites, respecto de las Entidades Locales.

2.^a La vinculación o afectación de los Acuerdos o Pactos estatales (o su ausencia) a los restantes escalones administrativos. Así, en el caso del artículo 20 que aquí se ha traído a colación, ¿qué sucede en aquellas Administraciones donde se ha llegado con anterioridad a un acuerdo de negociación colectiva, incluso para varios años, en porcentajes diferentes a los fijados primero en la Ley 38/1992 y luego en el Real Decreto-Ley 1/1993?

II. LA STS 30-MAYO-1992 (AR. 4454, PONENTE: SEÑOR REYES MONTERREAL)

A) *La cuestión principal: la negociación colectiva de los funcionarios públicos*

El Ayuntamiento de Almansa aprobó, por acuerdo de Pleno de 16 de noviembre de 1989, el Convenio Colectivo y Acuerdo Marco con su personal funcionario, acuerdo plenario que fue impugnado por la Administración del Estado.

El letrado del Estado argumenta con carácter general la imposibilidad de negociación colectiva en el ámbito funcional, ya que ello supone una equiparación entre funcionarios y trabajadores. Pues bien, el TS rechaza esta argumentación y la consiguiente petición de nulidad de pleno derecho del acuerdo impugnado, con base en las siguientes razones:

«... impone una declaración al respecto, en cuanto la vieja polémica sobre el tema de la negociación colectiva de los funcionarios públicos, planteados sobre la base de los artículos 7, 28 y 37 de la Constitución y que, inicialmente su

Por tanto, el margen de negociación para la elevación de los salarios netos de los trabajadores al servicio del sector público quedaba ampliado considerablemente hasta alcanzar cifras que podía situarse entre el 3,5 e incluso el 3,8 por 100, tal y como se hizo constar a las centrales sindicales.

...
Pues bien, este acuerdo no fue posible. Personalmente, tengo la convicción de que a la mayoría de los empleados públicos les hubiera satisfecho más un acuerdo en las condiciones previstas que un desacuerdo en las condiciones resultantes, pero, en todo caso, este es el resultado de un proceso adulto de negociación entre el Gobierno y las centrales sindicales» (Cortes Generales, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Año 1993, IV Legislatura, núm. 244, de 11 de febrero de 1993, págs. 12.330-12.332).

Sentencia núm. 57/1982, de 27 de julio en conflicto planteado entre el Estado y la Comunidad Autónoma Vasca, el Tribunal Constitucional pareció resolver en el sentido indicado de la exclusión del sistema de negociación colectiva de los funcionarios públicos por su sometimiento a las condiciones de empleo determinada, legal y reglamentariamente, debe entenderse superado por la Ley 9/1987, de 12 de junio sobre Organos de representación, Determinación de las condiciones de trabajo y Participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas que, como dice su Exposición de Motivos, pretende conjugar el principio de competencia exclusiva del Estado para determinar las bases del régimen estatutario de los funcionarios en aplicación de los Convenios 151 y 154 de la OIT (ratificados por España en 22-4-1984 con valor de Ley interna en el art. 96 CE), Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto de Libertad Sindical (arts. 2.2.d; 6.3.c; 8.2.b y Disposición Adicional 2.ª.2) y 103.3 de la Constitución, que ya anunciaba el artículo 3.2.b de la Ley 30/1984 de Medidas para la Reforma de la Función Pública y que, sin menoscabo de aquellas competencias exclusivas, ha venido a reconocer expresamente en su artículo 32 aquel derecho de negociación colectiva, precisamente en el ejercicio de su competencia que el artículo 149.1.18 de la Constitución se atribuye al Estado» (FJ 2.º de la Sentencia apelada que se acepta).

Por otra parte, la existencia de una cláusula de garantía en el Acuerdo Marco que garantiza su ejecución no supone, frente a lo argüido por el letrado del Estado, una derogación de normas estatales, sino que es «consecuencia lógica e ineludible de todo acuerdo municipal, que se adopta, precisamente en el ejercicio legítimo» de las competencias que la Constitución y las leyes atribuyen a los Ayuntamientos. Incluso el TS va más lejos y eleva la negociación colectiva funcionarial al rango laboral en seguimiento de la denominada doctrina contractualista:

«... ninguna ilegalidad podrá detectarse por la circunstancia de que en dicho Acuerdo se estableciera una "cláusula de garantía" que dejara sin validez toda normativa ulterior que fuera contraria a lo acordado, porque esta cautela es congruente con el carácter bilateral de todo Convenio Colectivo que, engendrando recíprocos derechos y obligaciones para quienes en él intervienen, excluye la posibilidad jurídica de que la Administración interviniente pueda valerse posteriormente de su potestad normativa para dejar a aquél sin efecto en su propio beneficio, sin más que dando una norma o aplicando las emanadas de rango superior sin respetar o compensar de algún modo los efectivos derechos adquiridos de contrario» (FJ 2.º).

Tampoco el Tribunal de instancia ni el TS entienden ilegal la equiparación de funcionarios y trabajadores a efectos del Acuerdo, por cuanto no se asimila el régimen jurídico de ambas clases de personal, por más que se utilice en relación con el funcionario la «desafortunada» o «poco afortunada» expresión de relaciones laborales.

Así pues, quedan rechazadas las razones globales y más importantes de la Administración del Estado y se sienta la siguiente doctrina:

1.º Se acepta la negociación colectiva entre funcionarios y Administraciones Públicas.

2.º Esta negociación debe tener como límites las competencias de la respectiva Administración Pública.

3.º Cabe recoger en los Acuerdos cláusulas de garantías que impidan actos o normas de las Administraciones Públicas desconocedoras de los mismos.

B) *Materias objeto de negociación*

Solventado el problema principal, la Sentencia analiza posteriormente las objeciones concretas esgrimidas por la Administración del Estado. Son las siguientes:

a) *Régimen de vacaciones, licencias y permisos*

En este punto el TS rechaza la argumentación estatal aceptando la legalidad de lo dispuesto en el Acuerdo Marco. Para ello la Sentencia de instancia hace una exposición del marco legal y reglamentario, concluyendo que la legislación estatal debe ser considerada como un «mínimo para los funcionarios locales», destacando que la propia Ley 9/1987 determinaba la consulta obligatoria sobre esta materia.

El TS insiste en este punto y eleva la cuestión a términos más generales que no son otros que el reparto competencial que el artículo 149.1.18.ª CE establece entre las diversas Administraciones Públicas. Dice así:

«... obliga a deducir que, en definitiva, no se excluye la posibilidad de que los Organos de las Corporaciones Locales que, en materia, como la de organización de sus servicios, sean de su competencia exclusiva, convengan con su personal lo relacionado con el ejercicio del derecho que éste tiene de disfrutar de vacaciones; porque esto es cuestión distinta de que, al usar de tal facultad, se infrinja el régimen general que viniera establecido con riguroso carácter imperativo, por básico, por la legislación estatal —a la que, por supuesto, también se supeditan las entidades autonómicas—, a propósito de «las bases de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios, que en todo caso garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas», según resulta del artículo 149.18 de la Constitución» (FJ 3.º).

b) *Tiempo mínimo de excedencia*

La modificación del tiempo mínimo de excedencia que pasa de uno a dos años se declara ilegal y se anula por su no conformidad con la Ley autonómica y la Ley 30/1984, señalándose que el Ayuntamiento está vinculado por dichas normas en esta materia (FJ 6.º de la Sentencia apelada). La razón es bien sencilla: se incide en el Acuerdo municipal sobre una materia, situaciones de los funcionarios, considerada dentro de las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos estatales y locales.

c) *Clasificación de funcionarios*

Ante la pretendida modificación de los Grupos de Clasificación de funcionarios, el Tribunal de instancia anula ésta por suponer «una alteración del sistema legalmente establecido para la provisión de puestos de trabajo». En definitiva, se producía una vulneración de la Ley autonómica y de la Ley estatal que fijan el acceso a los diferentes grupos en función de la titulación. Por consiguiente, este requisito no puede ser «salvado» por un acuerdo municipal.

d) *Huelga*

La Sentencia de instancia rechaza la impugnación sobre la mención del ejercicio del derecho de huelga que se hace en el Acuerdo Marco, por cuanto éste hace una remisión a la normativa vigente (Ley 30/1984, DA 12.ª).

e) *Retribuciones complementarias*

El Acuerdo Marco opta por dejar de lado el complemento específico y crear nuevos complementos «de mejora social» y «por dificultad técnica».

El Tribunal de instancia anula este aspecto del Convenio por contrariar el mismo la normativa autonómica y estatal al respecto. Evidentemente que el ámbito de actuación de las Administraciones Públicas es amplio (26) respecto del complemento específico, pero no puede «desnaturalizar» el mismo, sino que su actuación deberá moverse dentro del contenido atribuido a este concepto en la ley.

III. CONCLUSIÓN

Esta Sentencia significa una ruptura con la jurisprudencia anterior (27). Bien es verdad que la Sentencia comentada se refiere a un supuesto de

(26) PARADA ha criticado la excesiva discrecionalidad de la Administración Pública respecto de este complemento específico (*Derecho Administrativo*, II, cit., págs. 416-417).

(27) La jurisprudencia anterior se oponía a la admisión de los supuestos de negociación colectiva en el ámbito de la Administración Pública. Véase en este sentido

negociación colectiva posterior a la LORAP (28), que se engloba dentro del ámbito de esta Ley (29).

Es obligado concluir que la Sentencia está en la línea correcta del reconocimiento de la negociación colectiva en la función pública y, además, abre camino a los numerosos problemas que cada Acuerdo o Pacto puedan plantear en relación con las competencias materiales de cada nivel de negociación colectiva y, también, respecto de la reserva de las bases en favor del Estado y de la reserva de ley en manos de las Cortes Generales o Parlamentos Autonómicos.

las amplias relaciones de Sentencias de que dan cuenta ENTRENA CUESTA («El régimen estatutario», cit., pág. 2.610) y BLASCO ESTEVE («La negociación colectiva...», pág. 541).

(28) Así, la STS 10-diciembre-1991, Ar. 9286, anula un «Convenio funcional» celebrado con anterioridad a la LORAP.

(29) Diversas Sentencias, posteriores a la que aquí se comenta, rechazan la negociación colectiva celebrada en el ámbito de las entidades locales del País Vasco, no sólo por tratarse de un Convenio anterior a la LORAP, sino también por entender que el mismo vulnera, por un lado, los procedimientos de negociación colectiva fijados en esta ley y, por otro, el artículo 49 de la LRBRL relativo al procedimiento de aprobación de Ordenanzas locales. Por cierto, que estas tres Sentencias revocan sendas de instancia y estiman el correspondiente recurso de apelación al abogado del Estado. Se trata de las SSTs 29-junio-1992 (Ar. 5195), 30-octubre-1992 (Ar. 8397) y 27-octubre-1992 (Ar. 8379).

