

Nº de Expte.: /20

Procedimiento: INFORME

Interesado: Ayuntamiento

Ref.:

ANTECEDENTES:

Primero.- Por el Ayuntamiento de se presenta consulta ante las dudas que se están suscitando sobre la elaboración y negociación de un convenio colectivo para el personal laboral, en la que plantea las siguientes cuestiones:

-Cuál es el sistema de fuentes aplicable.

-Requisitos mínimos normativos, sujetos o no sujetos a negociación, como punto de partida para iniciar las negociaciones.

Segundo.- No consta otra documentación aportada por el Ayuntamiento, junto con la solicitud de informe.

Teniendo en cuenta los datos facilitados por el Ayuntamiento, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 36.1b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, es competencia de las Diputaciones Provinciales la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios especialmente los de menor capacidad económica y de gestión, y el Reglamento de Asesoramiento y Asistencia a Municipios.

En base a estos antecedentes se emite el siguiente

INFORME:

LEGISLACIÓN APLICABLE

- ✓ La Constitución Española de 1978. (CE)
- ✓ Título VII de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. (LBRL)
- ✓ Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP)
- ✓ Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. (ET)

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- Sistema de fuentes aplicable a la elaboración de un convenio colectivo para el Personal Laboral del Ayuntamiento

- La Constitución Española de 1978. (CE)

La negociación colectiva se recoge en el **Artículo 37.1** de la CE, según el cual *“la ley garantizará el derecho a la negociación colectiva laboral entre representantes de los trabajadores y empresarios, así como la fuerza vinculante de los convenios”*.

De acuerdo con este precepto, podemos definir la negociación colectiva como el proceso formalizado de diálogo entre representantes de los trabajadores y empresarios con el fin, en el ejercicio de su autonomía colectiva, de conseguir un convenio colectivo regulador de las relaciones entre ambos, así como de las condiciones a las que se ajustarán los contratos de trabajo en un determinado ámbito, con las siguientes características:

- 1) El derecho a la negociación colectiva no es un derecho fundamental. Pese a encontrarse conexas con el derecho de libertad sindical (Artículo 28 CE), está situado dentro del Capítulo Segundo, Sección 2ª, del Título I de la Carta Magna, es decir, dentro de los derechos de los ciudadanos, por lo que vincula a todos los poderes públicos y debe regularse por ley.
- 2) Este derecho se configura como una garantía institucional. El legislador tiene la obligación de protegerlo y desarrollarlo, asegurando que en ningún caso el mismo pueda traspasar el núcleo esencial de dicha garantía.

Esta garantía institucional no excluye la posibilidad de legislación laboral, a la que quedará subordinado el convenio colectivo. La ley siempre supera al convenio colectivo, y este debe respetarla y someterse a su imperio. Como el propio Tribunal Constitucional ha señalado *“la ley ocupa en la jerarquía normativa una superior posición a la del convenio colectivo, razón por la cual éste debe respetar y someterse a lo dispuesto con carácter necesario a aquella, así como, más genéricamente a lo establecido en las normas de mayor rango jerárquico”*.

- 3) El derecho a la negociación colectiva es un proceso de contacto permanente entre las partes sociales, mucho más extensa que el concreto resultado del convenio colectivo.
- 4) Sus titulares son los trabajadores y los empresarios.
- 5) El convenio colectivo goza de fuerza vinculante. Esta fuerza vinculante es simple y llanamente la “imperatividad” que es propia del derecho, es decir, de la norma jurídica.

- Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. (ET). Principios de jerarquía y norma mínima.

En conexión con el artículo 9.3 de la Constitución Española, el artículo 3.1 del ET establece una jerarquía entre las fuentes de la relación laboral, sometiendo a los convenios colectivos a las disposiciones legales y reglamentarias del Estado.

“Artículo 3. Fuentes de la relación laboral.

1. *Los derechos y obligaciones concernientes a la relación laboral se regulan:*

- a) Por las disposiciones legales y reglamentarias del Estado.*
- b) Por los convenios colectivos.*
- c) Por la voluntad de las partes, manifestada en el contrato de trabajo, siendo su objeto lícito y sin que en ningún caso puedan establecerse en perjuicio del trabajador condiciones menos favorables o contrarias a las disposiciones legales y convenios colectivos antes expresados.*
- d) Por los usos y costumbres locales y profesionales.*

2. *Las disposiciones legales y reglamentarias se aplicarán con **sujeción estricta al principio de jerarquía normativa**. Las disposiciones reglamentarias desarrollarán los preceptos que establecen las normas de rango superior, pero no podrán establecer condiciones de trabajo distintas a las establecidas por las leyes a desarrollar.*

El **artículo 3.3** del ET matiza su alcance señalando cómo las normas pactadas deberán respetar “en todo caso” lo que se denomina **<mínimos de derecho necesario>**:

3. *Los conflictos originados entre los preceptos de dos o más normas laborales, tanto estatales como pactadas, que deberán respetar en todo caso los mínimos de derecho necesario, se resolverán mediante la aplicación de lo más favorable para el trabajador apreciado en su conjunto, y en cómputo anual, respecto de los conceptos cuantificables.*

- Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP)

El TREBEP tiene como objeto, entre otros, “Determinar las normas aplicables al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas” (Artículo 1.2 del TREBEP), estableciendo al respecto lo siguiente:

Artículo 7. Normativa aplicable al personal laboral.

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

No obstante, en materia de permisos de nacimiento, adopción, del progenitor diferente de la madre biológica y lactancia, el personal laboral al servicio de las Administraciones públicas se regirá por lo previsto en el presente Estatuto, no siendo de aplicación a este personal, por tanto, las previsiones del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores sobre las suspensiones de los contratos de trabajo que, en su caso, corresponderían por los mismos supuestos de hecho.

Los principios generales de los derechos a la **negociación colectiva, representación y participación institucional de los empleados públicos**, se abordan en el Capítulo IV del Título III del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre:

“Artículo 31. Principios generales.

- 1. Los empleados públicos tienen derecho a la negociación colectiva, representación y participación institucional para la determinación de sus condiciones de trabajo.*
- 2. Por negociación colectiva, a los efectos de esta ley, se entiende el derecho a negociar la determinación de condiciones de trabajo de los empleados de la Administración Pública.*
- 3. Por representación, a los efectos de esta ley, se entiende la facultad de elegir representantes y constituir órganos unitarios a través de los cuales se instrumente la interlocución entre las Administraciones Públicas y sus empleados.*
- 4. Por participación institucional, a los efectos de esta ley, se entiende el derecho a participar, a través de las organizaciones sindicales, en los órganos de control y seguimiento de las entidades u organismos que legalmente se determine.*
- 5. El ejercicio de los derechos establecidos en este artículo se garantiza y se lleva a cabo a través de los órganos y sistemas específicos regulados en el presente capítulo, sin perjuicio de otras formas de colaboración entre las Administraciones Públicas y sus empleados públicos o los representantes de éstos.*
- 6. Las organizaciones sindicales más representativas en el ámbito de la Función Pública están legitimadas para la interposición de recursos en vía administrativa y jurisdiccional contra las resoluciones de los órganos de selección.*

7. El ejercicio de los derechos establecidos en este capítulo deberá respetar en todo caso el contenido del presente Estatuto y las leyes de desarrollo previstas en el mismo.

8. Los procedimientos para determinar condiciones de trabajo en las Administraciones Públicas tendrán en cuenta las previsiones establecidas en los convenios y acuerdos de carácter internacional ratificados por España.”

La **negociación colectiva del personal laboral** se recoge en el **artículo 32** del TREBEP, estableciendo al respecto una remisión a lo dispuesto por la legislación laboral, «sin perjuicio de los preceptos de este capítulo que expresamente les son de aplicación».

Como no puede ser de otra manera, el artículo 32.2º del TREBEP proclama la garantía del cumplimiento de los convenios colectivos y acuerdos que afecten al personal laboral, «salvo cuando excepcionalmente y por causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas, los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas suspendan o modifiquen el cumplimiento de convenios colectivos o acuerdos ya firmados en la medida estrictamente necesaria para salvaguardar el interés público (...)».

En el **artículo 33.1** del citado Estatuto, respecto a la negociación colectiva, se establecen una serie de principios que resultan asimismo de aplicación a dicho procedimiento: “1. La negociación colectiva de condiciones de trabajo de los funcionarios públicos que estará sujeta a los **principios de legalidad, cobertura presupuestaria, obligatoriedad, buena fe negocial, publicidad y transparencia, ...**”

- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. (LBRL)

En el Título VII de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. (LBRL), del “Personal al Servicio de las Entidades Locales”, se regulan materias como la aprobación de la plantilla del personal, las RPT, la selección y la provisión de puestos de trabajo vacantes, y la normativa aplicable al personal funcionario, reservando dos artículos para su directa aplicación al personal laboral:

Artículo 103.

El personal laboral será seleccionado por la propia Corporación ateniéndose, en todo caso, a lo dispuesto en el artículo 91 y con el máximo respeto al principio de igualdad de oportunidades de cuantos reúnan los requisitos exigidos.

Artículo 103 bis. Masa salarial del personal laboral del sector público local.

1. Las Corporaciones locales aprobarán anualmente la masa salarial del personal laboral del sector público local respetando los límites y las condiciones que se establezcan con carácter básico en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado.

2. La aprobación indicada en el apartado anterior comprenderá la referente a la propia Entidad Local, organismos, entidades públicas empresariales y demás entes públicos y sociedades mercantiles locales de ella dependientes, así como las de los consorcios adscritos a la misma en virtud de lo previsto en la legislación básica de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y de las fundaciones en las que concurra alguna de las siguientes circunstancias (...)"

Por otro lado, el artículo 177.2 del Real Decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL) establece la remisión de la regulación de las relaciones del personal laboral al servicio de las entidades locales a lo establecido en las normas de Derecho Laboral.

Segunda.- Contenido mínimo y Contenido posible del Convenio Colectivo.

Como ya hemos visto, el artículo 3.1.b) del ET encomienda al convenio colectivo la regulación de «los derechos y obligaciones concernientes a la relación laboral», como un elemento más de las fuentes de ordenación de las relaciones de trabajo.

El artículo 82.2 del ET dispone que mediante los convenios colectivos trabajadores y empresarios pueden regular «las condiciones de trabajo y productividad», y pueden establecer, en concreto, reglas sobre «paz laboral, a través de las obligaciones que se pacten»

Dentro del TÍTULO III del Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (ET), "De la Negociación colectiva y de los Convenios colectivos", se establece una mayor especificación sobre el contenido posible de los convenios en su **artículo 85.1**, aludiendo a las materias de índole económica, laboral, sindical y cuantas otras afecten a las condiciones de empleo y las relaciones laborales "Dentro del respeto a las leyes".

El artículo 85.3 del ET identifica y describe **el contenido mínimo** que habrán de expresar los convenios colectivos:

3. Sin perjuicio de la libertad de contratación a que se refieren los apartados anteriores, los convenios colectivos habrán de expresar como contenido mínimo lo siguiente:

a) Determinación de las partes que los conciertan.

b) Ámbito personal, funcional, territorial y temporal.

c) Procedimientos para solventar de manera efectiva las discrepancias que puedan surgir para la no aplicación de las condiciones de trabajo a que se refiere el artículo 82.3, adaptando, en su caso, los procedimientos que se establezcan a este respecto en los acuerdos interprofesionales de ámbito estatal o autonómico conforme a lo dispuesto en tal artículo.

d) Forma y condiciones de denuncia del convenio, así como plazo mínimo para dicha denuncia antes de finalizar su vigencia.

e) Designación de una comisión paritaria de la representación de las partes negociadoras para entender de aquellas cuestiones establecidas en la ley y de cuantas otras le sean atribuidas, así como establecimiento de los procedimientos y plazos de actuación de esta comisión, incluido el sometimiento de las discrepancias producidas en su seno a los sistemas no judiciales de solución de conflictos establecidos mediante los acuerdos interprofesionales de ámbito estatal o autonómico previstos en el artículo 83.

No obstante, los convenios colectivos deben tener presentes las limitaciones específicas impuestas por el principio de jerarquía normativa y, en este caso, acudir al **TREBEP**, en cuyo artículo 37.1 se establecen, dentro de las normas de negociación colectiva de los empleados públicos, las siguientes **materias negociables**:

Artículo 37. Materias objeto de negociación.

1. Serán objeto de negociación, en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración Pública y con el alcance que legalmente proceda en cada caso, las materias siguientes:

a) La aplicación del incremento de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas que se establezca en la Ley de Presupuestos Generales del Estado y de las comunidades autónomas.

b) La determinación y aplicación de las retribuciones complementarias de los funcionarios.

c) *Las normas que fijen los criterios generales en materia de acceso, carrera, provisión, sistemas de clasificación de puestos de trabajo, y planes e instrumentos de planificación de recursos humanos.*

d) *Las normas que fijen los criterios y mecanismos generales en materia de evaluación del desempeño.*

e) *Los planes de Previsión Social Complementaria.*

f) *Los criterios generales de los planes y fondos para la formación y la promoción interna.*

g) *Los criterios generales para la determinación de prestaciones sociales y pensiones de clases pasivas.*

h) *Las propuestas sobre derechos sindicales y de participación.*

i) *Los criterios generales de acción social.*

j) *Las que así se establezcan en la normativa de prevención de riesgos laborales.*

k) *Las que afecten a las condiciones de trabajo y a las retribuciones de los funcionarios, cuya regulación exija norma con rango de ley.*

l) *Los criterios generales sobre ofertas de empleo público.*

m) *Las referidas a calendario laboral, horarios, jornadas, vacaciones, permisos, movilidad funcional y geográfica, así como los criterios generales sobre la planificación estratégica de los recursos humanos, en aquellos aspectos que afecten a condiciones de trabajo de los empleados públicos.*

El **artículo 37.2º** del TREBEP también relaciona una serie de **materias excluidas** de la obligatoriedad de negociación, o más bien, pese a su dicción literal, de asuntos que se excluyen de la negociación, y que resultan aplicables tanto a la negociación funcional como a la laboral, pues, aunque los términos no sean muy explícitos, son **materias innegociables por razones de orden público**, que tanto valen en un caso como en el otro:

a) *Las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización.*

Cuando las consecuencias de las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización tengan repercusión sobre condiciones de trabajo de los funcionarios públicos contempladas en el apartado anterior, procederá la negociación de dichas condiciones con las organizaciones sindicales a que se refiere este Estatuto.

b) *La regulación del ejercicio de los derechos de los ciudadanos y de los usuarios de los servicios públicos, así como el procedimiento de formación de los actos y disposiciones administrativas.*

c) *La determinación de condiciones de trabajo del personal directivo.*

- d) Los poderes de dirección y control propios de la relación jerárquica.*
- e) La regulación y determinación concreta, en cada caso, de los sistemas, criterios, órganos y procedimientos de acceso al empleo público y la promoción profesional.*

CONCLUSIONES

Al mismo tiempo que reconoce el derecho a la negociación colectiva, la Constitución Española supone un límite para los convenios colectivos, que no podrán incluir reglas contrarias a los principios y derechos constitucionales, como toda norma jurídica.

La regulación del personal laboral al servicio de las Administraciones públicas se rige por un "principio de complementariedad", consagrado con carácter general en el artículo 7 del TREBEP, con la legislación laboral.

No obstante, por razones de interés general, las posibilidades de intervención del legislador son especialmente intensas en el ámbito del empleo público, debido a lo cual la negociación colectiva laboral, en el seno de la Administración Pública, encuentra sus límites materiales en las disposiciones imperativas del TREBEP, conforme al principio de jerarquía normativa y de legalidad (artículo 9 CE y artículos 3 y 85 ET), debiendo respetarse los "mínimos de derecho necesario" del artículo 3.3. del ET.

La emisión del presente informe no sustituirá el informe del Secretario-Interventor titular del Ayuntamiento, que deberá emitir en los supuestos previstos en los artículos 54.1 a) del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local (TRLRHL), art. 173 del ROF y art. 3.3 del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

Es cuanto se asesora, haciendo constar que lo expresado en este Informe no posee carácter vinculante, no es preceptivo y está sometido a cualquier otro mejor fundado en Derecho.

LA SECRETARIA INTERVENTORA
DEL SERVICIO DE ASESORAMIENTO JURÍDICO A MUNICIPIOS
Fdo.