

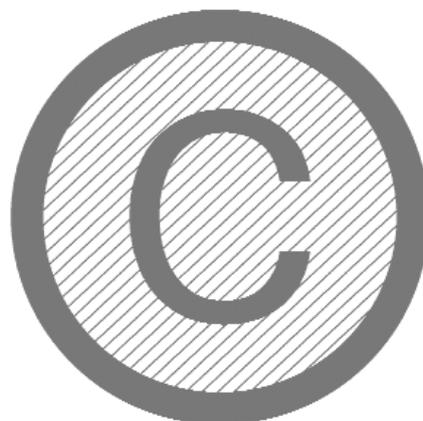
01

COL·LECCIÓ MONOGRÀFICS DE  
**l'Àrea de Formació**

# **La negociació col·lectiva de les retribucions dels funcionaris de l'administració local: possibilitats i límits**

**Alicia Solana Pérez**

Cap dels serveis docents. Centro de estudios municipales y de cooperación internacional (CEMCI)



© 2009, Federació de Municipis de Catalunya  
© 2009, Alicia Solana Pérez

**Edita** Federació de Municipis de Catalunya  
Via Laietana 33, 6è 1a. 08003 Barcelona

**Coordinació** Àrea de formació de l'FMC

**Disseny i maquetació** Lacuina gràfica

**ISBN 13:** 978-84-87286-54-2

**Impressió** Romargraf, S.A.  
Joventut 55. Hospitalet de Llobregat

# **La negociació col·lectiva de les retribucions dels funcionaris de l'administració local: possibilitats i límits**

**Alicia Solana Pérez**

Cap dels serveis docents. Centro de estudios municipales y de cooperación internacional (CEMCI)

# Sumari

<b>Abreviatures</b>	09
<b>Presentació</b>	11
<b>1. Introducció: panorama general actual del regim jurídic aplicable al sistema retributiu i a la negociació col·lectiva funcional en el àmbit de la administració local</b>	15
<b>2. El dret de retribució i el dret a la negociació col·lectiva del funcionari públic</b>	25
A) El sistema retributiu i la negociació col·lectiva com a drets comuns a les empleades públiques i bàsics de les funcions públiques	26
B) Naturalesa i concepte del dret de retribució i del dret a la negociació col·lectiva del funcionari públic	30
<b>3. La reserva de llei i el principi de legalitat com a límits de la negociació col·lectiva funcional</b>	35
<b>4. El sistema retributiu de les funcions públiques locals com a àmbit material de la negociació col·lectiva en la administració</b>	39
A) Consideracions generals: Novedades del EBEP sobre negociació col·lectiva	40
B) Matèries retributives objecte de negociació: Diferències entre la LORAP (art. 32) i el EBEP (art. 37)	42
C) Àmbit material de la negociació col·lectiva en el sistema retributiu de les funcions públiques locals anterior al EBEP	46
1. Necessitat de reforma del sistema retributiu de les funcions públiques	46
2. Negociació col·lectiva de la estructura de les retribucions de les funcions públiques locals amb anterioritat al EBEP	49
2.1. Retribucions bàsiques	50
2.2. Retribucions complementàries	52
2.2.1. Complemento de Destino	52
2.2.2. Complemento Específico	54
2.2.3. Complemento de Productividad	55
2.2.4. Gratificaciones por servicios extraordinarios	56
2.3. Otros conceptos retributivos	57
3. Negociació col·lectiva de la quantia de les retribucions de les funcions públiques locals amb anterioritat al EBEP	57
3.1. Retribucions Bàsiques	58
3.2. Retribucions Complementàries	60
3.2.1. Complemento de Destino	60
3.2.2. Complemento Específico	61

3.2.3. Complemento de Productividad	63
3.2.4. Gratificaciones por servicios extraordinarios	64
3.3 Otros conceptos retributivos	66
3.3.1. Indemnizaciones por razón de servicio	66
<b>D) Ámbito material de la negociación colectiva en el sistema retributivo de los funcionarios públicos locales en el EBEP y legislación desarrolladora</b>	66
1. Las pretensiones del EBEP sobre el sistema retributivo de los funcionarios públicos	66
2. Negociación Colectiva de la estructura de las retribuciones de los funcionarios locales en el EBEP y legislación desarrolladora	68
2.1. Retribuciones básicas	70
2.1.1. Sueldo	70
2.1.2. Trienios	72
2.2. Pagas Extraordinarias	73
2.3. Retribuciones Complementarias	74
2.4. Otros derechos retributivos	84
3. Negociación colectiva de la cuantía de las retribuciones de los funcionarios locales tras el EBEP	84
3.1. Retribuciones Básicas	86
3.2 Retribuciones complementarias	87
3.2.1. La progresión alcanzada por el funcionario dentro del sistema de carrera administrativa	92
3.2.2. La especial dificultad técnica, responsabilidad, dedicación, incompatibilidad exigible para el desempeño de determinados puestos de trabajo o las condiciones en que se desarrolla el trabajo	94
3.2.3. El grado de interés, iniciativa o esfuerzo con que el funcionario desempeña su trabajo y el rendimiento o resultados obtenidos	95
3.2.4. Los servicios extraordinarios prestados fuera de la jornada normal de trabajo	96
3.3. Otros conceptos retributivos: Indemnizaciones por razón de servicio	96
<b>5. Las mejoras voluntarias y las ayudas de acción social</b>	99
<b>6. Breve referencia a la estructura negocial funcional y sujetos negociadores en el ámbito de las administraciones locales: otras posibilidades y peculiaridades</b>	107
A) Negociación separada y negociación conjunta del personal funcionario y laboral de las Administraciones Públicas	108
B) Las Mesas sectoriales	111
C) Legitimación negocial de las asociaciones de municipios y de Entidades Locales de ámbito supramunicipal	111
D) Adhesión a un Pacto o Acuerdo de otra unidad de negociación	112

E) Sujetos negociadores	113
<b>7. La negociación colectiva de las retribuciones de los funcionarios interinos y de los funcionarios en prácticas</b>	115
A) Funcionarios interinos	116
B) Funcionarios en prácticas	117
<b>Bibliografía</b>	119

# Abreviatures

<b>A.A:</b>	Actualidad Administrativa.
<b>AA.PP:</b>	Administraciones Públicas.
<b>BOE:</b>	Boletín Oficial del Estado.
<b>CC.AA:</b>	Comunidades Autónomas.
<b>D.A:</b>	Documentación Administrativa.
<b>EE.LL.:</b>	Entidades Locales
<b>EBEP:</b>	Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Ley 7/2007 de 12 de abril.
<b>ET:</b>	Real Decreto Legislativo 1/1995 de 24 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los trabajadores.
<b>LRBRL:</b>	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.
<b>LFCE:</b>	Ley de Funcionarios Civiles del Estado, aprobada por Decreto 315/1964, de 7 de febrero.
<b>LMRFP:</b>	Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública.
<b>LGSS:</b>	Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.
<b>LOLS:</b>	Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical.
<b>LORAP:</b>	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.
<b>LRJPAC:</b>	Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.
<b>MAP:</b>	Ministerio de Administraciones Públicas.
<b>O.I.T.:</b>	Organización Internacional del Trabajo.
<b>RAP:</b>	Revista de Administración Pública.
<b>R.D.:</b>	Real Decreto.
<b>R.D.L.:</b>	Real Decreto Legislativo.
<b>RDP:</b>	Revista de Derecho Público.
<b>REALA:</b>	Revista de Administración Local y Autonómica.
<b>REDA:</b>	Revista Española de Derecho Administrativo.
<b>STC:</b>	Sentencia del Tribunal Constitucional
<b>STS:</b>	Sentencia del Tribunal Supremo.
<b>STSJ:</b>	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia.
<b>TRRL:</b>	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.



# Presentació

És voluntat del Seminari de Relacions Col·lectives de l'FMC posar a disposició dels assistents el coneixement, la reflexió i les propostes que, al voltant dels molts diversos aspectes que afecten la relació laboral i funcional dels empleats públics, es produeixen o esdevenen una intervenció o participació de les organitzacions sindicals i/o de la negociació col·lectiva. En aquest sentit, l'11è Seminari dut a terme durant l'any 2009 ha volgut tractar en una de les seves sessions les opcions i els límits que la negociació col·lectiva de les corporacions locals permet amb relació al règim retributiu dels treballadors i funcionaris.

La monografia que l'FMC posa ara a disposició del lector porta per títol *La negociación colectiva de las retribuciones de los funcionarios de la Administración local: posibilidades y límites* i és fruit de la ponència encarregada a la seva autora, Alicia Solana, en el marc d'aquest 11è Seminari. L'amplitud, treball detallat i precís, i la importància del tema han dut la Federació a considerar que, més enllà de la seva publicació digital, també calia oferir al lector aquest document en versió paper atès que abasta, amb escreix, un estudi i reflexió molt més ampli i profund que una ponència, i assoleix tots els trets d'una monografia sobre un tema, el retributiu dels funcionaris, d'importància indubtable.

L'Estatut bàsic de l'empleat públic tracta els "drets retributius" dels funcionaris en tot un conjunt de preceptes, però relativament breus, i és evident que en el futur caldrà tenir present el seu desenvolupament a través de les lleis autonòmiques –i també l'estatal– de desplegament de l'EBEP. Però en especial, el capítol III del títol III de l'Estatut –llevat de l'art. 25.2– no ha entrat encara en vigor a l'espera precisament d'aquell desplegament que, a casa nostra, no s'ha produït ni té, per ara, perspectives de fer-ho, per la qual cosa continua vigent tot el marc normatiu anterior a l'EBEP.

Per tant, la importància de la monografia que ara té el lector en la seva mà és doble. En primer lloc perquè Alicia Solana realitza un treball exhaustiu sobre el règim jurídic del sistema retributiu dels funcionaris i del paper de la negociació col·lectiva, tractant cadascun dels aspectes on pot haver-hi aquesta intersecció, tot això des de la perspectiva específica de les corporacions locals, de la qual l'autora n'és una coneixedora excel·lent.

En segon lloc perquè, malgrat que en el futur pugui haver-hi un desenvolupament relativament divers per cada Comunitat Autònoma, els eixos centrals de la monografia continuaran tenint plena vigència tant per l'amplitud de l'estudi de cada concepte i les possibilitats de la negociació col·lectiva com perquè recull la doctrina i la jurisprudència que des del 1984 s'ha consolidat a Espanya al voltant del règim retributiu funcional.

Cal tenir present, a més, que l'estudi de l'autora se centra en el règim funcional i, malgrat que les retribucions són, sens dubte, una part molt significativa del vincle dels funcionaris amb la seva Administració, no són abundants els estudis *in extenso* que existeixen a disposició dels gestors de recursos humans, sindicats, empleats públics i operadors jurídics en general. Tot al contrari, les reflexions amb detall sobre les retribucions dels funcionaris són relativament escasses i encara més quan s'interrelacionen amb el paper de la negociació col·lectiva. Per aquesta raó, l'FMC ha considerat molt oportú donar un tractament especial al treball dut a terme per Alicia Solana, en posar-ho a disposició del lector en format digital i com a monografia impresa.

L'autora té una llarga experiència pràctica en el món local i també és una analista acurada sobre les retribucions dels funcionaris. Com a tècnic al servei de la Diputació Provincial de Granada des de l'any 1990, ha compatibilitzat els diferents càrrecs que ha desenvolupat.

pat en la Corporació, ja sigui com a cap de la Secció de Gestió de Personal i responsable de la Secció de Formació i, en el moment present, del Servei Docent del *Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional* de la Diputació de Granada, amb l'estudi del sistema retributiu dels funcionaris quan ja des de l'any 1998 va dedicar el seu treball de suficiència investigadora del doctorat en Dret a "l'aplicació i control judicial del complement específic" amb posteriors publicacions i articles sobre la negociació col·lectiva dels funcionaris locals, el règim retributiu, la carrera i els drets individuals, quasi tots en relació directa o indirecta amb la qüestió central de la monografia que ara l'FMC ha editat. Persona per altra banda entranyable i bona amiga dels seus amics, uneix a la seva empatia granadina, el treball reflexiu i acurat que l'ha dut a oferir-nos el material que ara la Federació de Municipis ha decidit publicar.

Des de l'FMC no dubtem de la utilitat del treball que ara posem a disposició de tots vosaltres i volem agrair, amb aquestes línies, el suport que any rere any els assistents han donat al Seminari de Relacions Col·lectives, que el 2009 ha arribat a l'11a edició amb un nivell d'inscrits, interès i participació molt gran. També volem agrair, en especial, a Alicia Solana el seu esforç per posar a disposició del lector un treball que, de molt, ha superat el d'una clàssica ponència per passar a convertir-se en un element de referència en el panorama jurídic espanyol sobre la qüestió, sempre permanent, sempre imprescindible de coneixement, com és el de les retribucions dels funcionaris locals.

Barcelona, 23 de novembre de 2009

**Xavier Boltaina Bosch**  
*Director del Seminari de Relacions Col·lectives  
de la Federació de Municipis de Catalunya*





# 1

**Introducción: panorama general actual del régimen jurídico aplicable al sistema retributivo y a la negociación colectiva funcional en el ámbito de la administración local**

El presente documento tiene como finalidad analizar las opciones, posibilidades y límites que, en el ámbito de una concreta Administración Pública, como es la Administración Local, se desenvuelve un derecho básico de los funcionarios públicos, por reconocimiento legal del legislador estatal, como es la institución jurídica de la negociación colectiva. Además se va a llevar a cabo dicho estudio en un espacio material concreto y determinado, que es su sistema retributivo. Sistema retributivo, que a la postre es otro derecho básico crucial del funcionario público, que deriva directamente de los Principios Constitucionales contenidos en el art. 103.3 de la Constitución Española y que por tanto es de obligado reconocimiento por el legislador estatal.

Mediante Ley 7/2007, de 12 de abril, se aprueba el Estatuto Básico del Empleado Público, tras casi 30 años de ansiada espera desde la entrada en vigor de la Constitución Española de 1978. Efectivamente, la Constitución atribuye a la Ley, en su art. 103.3, la regulación del estatuto de los funcionarios públicos, cuyas bases o normas comunes para todos ellos le correspondía dictarlas, con competencia exclusiva, al Estado, de conformidad con el art. 149.1.18 de nuestra Carta Magna<sup>1</sup>. Pues bien, hasta el año 2007 no se había conseguido la aprobación de este estatuto básico para el conjunto de los funcionarios públicos. Estatuto, que se ha utilizado a su vez como medio para satisfacer las demandas de reforma en general del empleo público y en concreto, por ser el objeto de nuestro análisis, tanto en materia de negociación colectiva, como en sistema retributivo funcional, que desde diferentes ámbitos o foros se llevaba desde hace mucho tiempo produciendo (político, social, doctrinal, administrativo, sindical etc.). Así como también se ha utilizado como instrumento para dar respuesta a la urgente necesidad de implantar, modernizándola, una Administración Pública y en concreto la tan abandonada Administración Local, acorde a las transformaciones sociales, económicas, culturales, políticas y tecnológicas que experimenta el Estado español, como lo experimentan los países de la Unión Europea y la propia Administración Comunitaria.

Efectivamente, el EBEP pretende ser un paso importante y necesario en el largo y complejo proceso de reforma del empleo público, aspirando entre otros extremos a establecer un “justo equilibrio” entre los derechos y responsabilidades de los empleados públicos, como establece su Exposición de Motivos. Proceso que seguirá avanzando a través de su desarrollo legislativo estatal o de las Comunidades Autónomas (art. 6) con respeto a la autonomía local (art. 3), realizando en este sentido una aportación importante, la previa o posterior, en su caso, negociación colectiva<sup>2-3</sup>.

1. RAZQUIN LIZARRAGA. “Funcionarios, bases y negociación colectiva”. Comentario a la STS de 30 de mayo de 1992”. RAP nº131. Año 1993.

2. El Principio de Autonomía Local se reconoce constitucionalmente en el art 137, así como también en el art 1.2 y 7.2 de la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases de Régimen Local. Sirve de guía respecto de este principio la Carta Europea de Autonomía Local, firmada el 15 de octubre de 1985 y que entró en vigor en España el día 1 de marzo de 1989, que debe considerarse la norma magna de la autonomía local en Europa. En materia de personal de las Entidades Locales, el art 6.2

indica que “El Estatuto de Personal de las Entidades Locales debe permitir una selección de calidad, fundamentada en los principios de mérito y capacidad; a este fin debe reunir condiciones adecuadas de formación, remuneración y perspectivas de carrera”. Un paso adelante más en el Principio de autonomía local lo constituyó la Ley 57/2003 de 16 de diciembre, de Medidas para la modernización del Gobierno Local, en la que se reformaron diversos aspectos del modelo de Administración Local, pretendiendo modernizarla con el fin de adaptarla a la realidad existente. No obstante tal ley adoleció de importantes deficiencias y escasa técnica legislativa.

Los derechos retributivos y el derecho a la negociación colectiva extienden su ámbito de aplicación en el EBEP a todas las Administraciones Públicas (salvo excepciones), entre las que se encuentran las Administraciones de las Entidades Locales (art. 2.1) y se encuentran reconocidos como derechos para todo empleado público<sup>4</sup> y no solo para el funcionario público. Y es que dicho Estatuto no es solo legislación básica del régimen jurídico de los funcionarios públicos sino que también tiene por objeto determinar las normas aplicables al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas (art. 1.2), dictadas, según la Disposición Final Primera, al amparo del art. 149.1.7ª de la Constitución, que otorga al Estado competencia exclusiva sobre la legislación laboral. Por lo tanto no es en este segundo supuesto legislación básica, sino legislación directamente aplicable, en el que las Comunidades Autónomas deben limitarse en principio a ejecutar<sup>5</sup>.

No obstante, la realidad del ámbito de aplicación subjetivo del EBEP en este sentido es muy diferente, pues el EBEP es de aplicación en su totalidad al funcionario público y solo de aplicación al personal laboral cuando los preceptos del propio Estatuto así lo dispongan (art. 7), existiendo una remisión constante en las diferentes materias y entre ellas el sistema retributivo y la negociación colectiva, a la legislación laboral y el convenio colectivo.

El reconocimiento legal como derechos, a nivel básico y común para todas las Administraciones Públicas, se lleva a cabo en dicho Estatuto en el Capítulo I del Título III. El primero, es decir, el derecho a percibir las retribuciones y las indemnizaciones por razón del servicio, se reconoce en el art. 14 d), como derecho individual de ejercicio también individual y el segundo, el derecho a la negociación colectiva y a la participación en las condiciones de trabajo, se reconoce en el art. 15 b), como derecho individual pero en este caso ejercido colectivamente. No obstante lo anterior, ya con anterioridad a dicho Estatuto, ambos derechos estaban reconocidos como tales en la normativa básica estatal que le precede y a la que haremos referencia en numerosas ocasiones a lo largo del presente estudio.

3. PAREJO ALFONSO, L. "La autonomía local en la Constitución". Tratado de Derecho Municipal. 2ª Ed, Madrid. 2003. MAZARUELA BERMEJO, A. "El principio de autonomía local en el ordenamiento español", en la obra colectiva dirigida por Rodríguez Arana Muñoz, J. La Administración Pública española. Madrid 2002. MORELL OCAÑA, L. La autonomía local, cualidad de una colectividad o de una institución. Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional. MAP, Madrid, 1997.

4. Art 8.1 EBEP. "Son empleados públicos quienes desempeñen funciones retribuidas en las Administraciones Públicas al servicio de intereses generales. 2. Los empleados públicos se clasifican en: a) funcionarios de carrera b) funcionarios interinos c) personal laboral, ya sea fijo, por tiempo indefinido o temporal d) personal eventual.

5. Por tanto, en relación al régimen estatutario de los funcionarios públicos, las Comunidades Autónomas pueden aprobar su propia legislación siempre que respeten las bases estatales, mientras

que la legislación laboral es uniforme en toda España, sin perjuicio de la coyuntural adaptación de la norma laboral a la organización administrativa que algunos Estatutos de Autonomía han reconocido a sus Comunidades Autónomas, como por ejemplo la de Andalucía o la de Cataluña. Por lo tanto el EBEP es legislación básica para los funcionarios públicos y legislación laboral pública para el personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas, siendo el concepto de empleado público, que se utiliza por primera vez en esta Ley, una técnica legislativa de aparente unificación normativa para todo el personal que presta servicios profesionales en las Administraciones Públicas, pero que en la mayoría de las instituciones jurídicas que regula, el personal funcionario y laboral se regirán por disposiciones normativas diferentes. Así, para los funcionarios serán de naturaleza administrativa y los laborales se regirán por la legislación laboral y demás normas convencionalmente aplicables.

Además, tales derechos se desarrollan en el interior del propio EBEP por considerarse por el legislador estatal, de nuevo, pues la normativa que le precede así lo reconoció también, que parte de su contenido, mucho más en el caso de la negociación colectiva, también debe declararse básico y común de todos los funcionarios públicos. Así, los derechos retributivos se regulan en el Título III Capítulo III y el derecho a la negociación colectiva junto con la representación y participación institucional, se desarrolla a continuación del anterior, en el mismo Título, Capítulo IV. No obstante el desarrollo de tales derechos, en el interior del propio EBEP, ya solo será de aplicación al personal funcionario al servicio de las Administraciones Públicas incluido en su ámbito de aplicación, pues el personal laboral queda excluido en ambas materias, remitiéndose su regulación y desarrollo a la legislación laboral y al convenio colectivo<sup>6</sup>.

En cualquier caso, ambos derechos se entroncan y se encuentran íntimamente relacionados, siendo el sistema retributivo uno de los pilares básicos sobre los que pivota todo el modelo de función pública español, es decir tiene un esencial protagonismo aisladamente considerado y a su vez se encuentra estrechamente vinculado y repercute, de una manera o de otra, en otros elementos o instituciones del empleo público. Especialmente se vincula con todo el régimen de carrera administrativa, también pilar básico nuestro empleo público, las situaciones administrativas, régimen disciplinario, régimen de incompatibilidades, permisos y licencias etc. y cómo no, negociación colectiva. Efectivamente, el sistema retributivo, como tendremos ocasión de comprobar y analizar en el presente estudio, se encuentra estrechamente vinculado al derecho a la negociación colectiva de los funcionarios públicos y en concreto de los funcionarios de la Administración Local, por ser dicha materia en algunos aspectos objeto de negociación, una de las más importantes, actuando su régimen jurídico como marco legal dentro del cual se desenvuelve la negociación colectiva administrativa que lo modulará y flexibilizará.

La regulación de ambas materias, sistema retributivo y negociación colectiva de los funcionarios públicos, no es una regulación cerrada en el EBEP en el sentido de que la misma regule la totalidad de ambas materias, ya que dicha Ley estatal es exclusivamente normativa básica y común para los funcionarios públicos y permite su desarrollo legislativo por el Estado y las Comunidades Autónomas, como establece su art. 6<sup>7</sup>, que complete y concrete el régimen estatutario de los funcionarios públicos respecto de las materias básicas que regula, acorde con las peculiaridades de las diferentes Administraciones Públicas.

**6.** Así, el art 27 del EBEP establece que “las retribuciones del personal laboral, se determinarán de acuerdo con la legislación laboral, el convenio colectivo que sea aplicable y el contrato de trabajo, respetando en todo caso lo establecido en el art 21 del presente Estatuto” (referente a la determinación de las cuantías y de los incrementos retributivos, que actúan como límite cuantitativo de las retribuciones también del personal laboral) y el art 32, respecto a negociación colectiva del personal laboral del sector público, establece “La negociación colectiva, representación y participación de los empleados públicos

con contrato laboral, se regirán por la legislación laboral, sin perjuicio de los preceptos de este Capítulo que expresamente le son de aplicación”. Siendo dichos preceptos realmente escasos.

**7.** Art 6 “En desarrollo de este Estatuto, las Cortes Generales y Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas aprobarán, en el ámbito de sus competencias, las Leyes reguladoras de la Función Pública de la Administración General y de las Comunidades Autónomas.

Ahora bien, será la Ley de Función Pública de la Administración General del Estado la que desarrolle el EBEP para los funcionarios estatales y será la Ley de la Función Pública de cada Comunidad Autónoma la que desarrolle el EBEP para los funcionarios públicos que presten sus servicios en las correspondientes Administraciones Autonómicas. Como tendremos ocasión de comprobar, las posibilidades de desarrollo normativo del EBEP por parte del Estado y de las CCAA es mucho más extensa en el supuesto de su régimen retributivo, que en relación a la negociación colectiva funcionarial, pues la regulación sobre tal materia en el EBEP es tan sumamente extensa y detallada que los márgenes de configuración normativa en desarrollo son ciertamente reducidos o incluso podríamos decir mínimos.

La pregunta sería ¿Qué ocurre con la Administración Local? ¿Qué normativa es de aplicación al empleo público local? .El art. 3 del EBEP establece en su apartado primero que “El personal funcionario de las Entidades Locales se rige por la legislación estatal que resulte de aplicación, de la que forma parte este Estatuto y por la legislación de las Comunidades Autónomas, con respeto a la autonomía local”. Confuso y ambiguo precepto en cuanto al sistema de fuentes, que nos puede llevar de nuevo a una doble competencia (Estado-CCAA) respecto a la regulación del régimen estatutario en la Administración Local.

Efectivamente, el art. 3 del EBEP admite la posibilidad de que la regulación de la función pública local siga siendo bifronte y que en consecuencia continuemos con los mismos problemas de inseguridad jurídica y dispersión normativa que ya teníamos con anterioridad a la aprobación de esta Ley básica, cayendo en la decepción por las esperanzas puestas en tal sentido sobre la misma.

Y es que las Entidades Locales carecen de potestad legislativa, por lo que la reserva legal que impone el art. 103.3 de la Constitución, en cuanto al régimen jurídico de los funcionarios públicos, implica que sea el Estado o las Comunidades Autónomas las que regulen el régimen jurídico aplicable a los funcionarios locales. El Estado a través de normativa básica y las Comunidades Autónomas en virtud de las competencias asumidas sobre régimen jurídico de la función pública local a través de sus Estatutos de Autonomía, previa autorización constitucional, va a determinar la aplicación directa o supletoria de legislación sobre función pública estatal o autonómica a los funcionarios locales, según las diferentes instituciones jurídicas de la función pública. Sin embargo, ni una ni otra, por regla general, ha atendido a través de sus Leyes de Función Pública las peculiaridades y singularidades de la función pública local. Por lo tanto las singularidades de la función pública local, no han sido atendidas por legislación de función pública sino que han sido atendidas en disposiciones de régimen local, fundamentalmente la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases de Régimen Local y el Texto Refundido de disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por RDL 781/1986 de 18 de abril. Y a la vez se le ha aplicado al funcionario de las Entidades Locales, fundamentalmente por remisión de estas, las normativas estatales o autonómicas sobre función pública en virtud de cual fuese la institución jurídica concreta.

Este panorama normativo aplicable a la función pública de las Entidades Locales ha producido inevitables desencuentros que han afectado, qué duda cabe, al legítimo ejercicio de sus derechos y sobre todo ha aportado inseguridad jurídica sin parangón sobre la legisla-

ción en cada caso aplicable a los funcionarios locales. Ello ha dado lugar a que en muchos supuestos hayan sido los tribunales de justicia y en especial el Tribunal Constitucional, los que a través de su doctrina, han arrojado cierta luz al respecto<sup>8</sup>.

Pues bien, este grave problema no se ha solucionado definitivamente a través del EBEP, desgraciadamente se sigue manteniendo el problema enunciado, dada la redacción del art. 3 de dicho texto legal, por lo que no podemos afirmar en rotundidad quien legislará en desarrollo del EBEP para la función pública local<sup>9</sup>.

Además, la disposición derogatoria única, apartado e), solo deroga expresamente el art. 92 y el Capítulo III del Título VII de la LRBRL y el apartado f) deroga el Capítulo III del Título VII del TRRL (relativos a los funcionarios con habilitación estatal). Por lo tanto, al menos transitoriamente, las bases del régimen jurídico del funcionario local, estarán recogidas en el EBEP como complementariamente en la legislación básica de régimen local (LRBRL Y TRRL, aunque en el TRRL ciertamente muy limitado).

Por todo ello parece ser que la finalidad del art. 3 EBEP es seguir reservando competencias al Estado para intervenir en la función pública local, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas puedan también intervenir normativamente en virtud del título competencial que le atribuyan sus respectivos Estatutos de Autonomía, de conformidad con nuestro Texto Constitucional. En definitiva volvemos a estar en un momento de confusión total, que aun se agrava más al quedar por otra parte, derogadas por el EBEP (Disposición derogatoria Única, apartado g) "todas las normas de igual o inferior rango que contradigan o se opongan a lo dispuesto en este Estatuto", por lo siembra la duda sobre si siguen vigentes o están derogados el Título VII, Capítulos I, II, IV y V de la LRBRL y el Título VII del TRRL. No obstante al no haber sido derogados expresamente se puede considerar que tales previsiones siguen vigentes, siempre que no se opongan a lo dispuesto en el EBEP, aunque también es cierto que no siempre es fácil de determinar.

Esta situación produce no solo grandes interrogantes sino sobre todo dificulta enormemente la función legislativa de las Comunidades Autónomas en orden a regular la función pública local a través de Leyes de Función Pública desarrolladoras del EBEP, que no solo regulen para sus propios funcionarios sino también para los funcionarios de las Entidades Locales. Quizás en este sentido y en aras de conseguir mayor seguridad jurídica y transparencia, sería aconsejable que las Leyes de función pública de las CCAA desarrolladoras del EBEP y respetando tal legislación básica<sup>10</sup>, configuren en toda su extensión la función pública local, aunque debería ser de forma flexible, respetando escrupulosamente la autonomía organizativa de las Administraciones locales, es decir con ciertos límites.

8. Véanse los comentarios realizados al respecto por SOLANA PEREZ, ALICIA. Los derechos individuales de los empleados públicos locales. Especial referencia a los derechos retributivos, (Capítulo VII). En la obra colectiva: El Estatuto Básico del Empleado Público y su incidencia en el ámbito local. Coordinador PALOMAR OLMEDA, ALBERTO. CEMCI, Granada, año 2007. Pag 355 y ss.

9. Véanse las interesantes reflexiones sobre esta situación realizadas en el Informe "Estatuto Básico del Empleado Público y márgenes de configuración del legislador vasco para su desarrollo". Director del trabajo: TOÑA GUENAGA, FERNANDO y coordinador JIMENEZ ASENSIO, RAFAEL. IVAP, Oñati, año 2007

Por tanto, hasta que ello ocurra, hasta que el legislador autonómico de desarrollo del EBEP no actúe, seguirán vigentes en principio (siempre que no contradigan o se opongan al EBEP) las previsiones no derogadas expresamente, recogidas en la LRRL y en el TRRL, no creándose así un vacío normativo.

Por tanto y en conclusión y hasta tanto no se desarrolle el EBEP, por el Estado o previsiblemente por las CCAA, el orden jerárquico de fuentes para los funcionarios de las Entidades Locales sería en primer lugar el EBEP y se mantendría la regulación de la LRRL en lo que no se oponga al mismo. Una vez producido el desarrollo legislativo por las CCAA, previsiblemente, vuelvo a repetir, para los funcionarios locales, el orden jerárquico sería, primero el EBEP y en segundo lugar las Leyes de Función Pública de las CCAA desarrolladoras del EBEP, desplazando a la LRRL.

En este sentido y en lo que se refiere a régimen jurídico del sistema retributivo y de la negociación colectiva de los funcionarios de la Administración Local el panorama normativo sería el siguiente:

**Sistema retributivo:** El EBEP establece las bases comunes al sistema retributivo de los funcionarios públicos y por tanto de los funcionarios de la Administración Local, introduciendo importantes modificaciones y novedades respecto a la legislación que le precede y que tendremos ocasión de analizar a lo largo del presente estudio. Su régimen jurídico debe completarse a través del desarrollo, que en este caso hay que entender, llevarán a cabo las Asambleas Legislativas de las CCAA, aprobando, en el ámbito de sus competencias, las Leyes reguladoras de la Función Pública de las Comunidades Autónomas (art. 6 EBEP), aunque de manera flexible y con máximo respeto a la autonomía local (art. 3), para que las Entidades Locales lo adapten a sus propias peculiaridades y modelo de función pública.

Por lo tanto, el art. 93 de la LRRL, vigente, relativo a las retribuciones de los funcionarios de la Administración Local, hay que entenderlo de acuerdo con lo previsto en el Capítulo III del Título III del EBEP.

No obstante lo anterior, la normativa básica y común sobre esta materia para todos los funcionarios públicos y por tanto también para el funcionario local, contenida en el EBEP no es aún de aplicación, tiene una entrada en vigor diferida a lo que prevean la Ley estatal y las autonómicas de desarrollo del EBEP, ya que la Disposición Final Cuarta apartado segundo del EBEP pospone sus efectos a partir de la entrada en vigor de las Leyes de Función Pública que se dicten en su desarrollo (salvo el art. 25.2 del EBEP referente al reconocimiento de trienios

---

**10.** Téngase en cuenta, por otra parte, que la Disposición Final Segunda del EBEP establece que “Las previsiones de esta Ley son de aplicación a todas las Comunidades Autónomas respetando en todo caso las posiciones singulares en materia de sistema institucional y las competencias exclusivas y compartidas en materia de función pública y de auto organización que les atribuyen los respectivos Estatutos de Autonomía, en el marco de la Constitución”. Ello significa que el legislador estatal al regular la legislación básica, debe respetar las competencias autonómicas, pero que debe llevarse

a cabo dentro del marco de nuestra Constitución, por lo que en los aspectos concernientes a función pública, cabe una regulación básica que hay que respetar. El Tribunal Constitucional deberá de aclarar a través de su jurisprudencia y esperemos que lo antes posible, si los Estatutos de Autonomía, como los de Cataluña o Andalucía, invaden o no el ámbito competencial del Estado y si en todo caso las CCAA deben respetar la legislación básica sobre función pública, es decir el EBEP o si por el contrario, puede haber excepciones.

para el funcionario interino, cuyo contenido entró en vigor el 13 de mayo de 2007, es decir al mes de la publicación en el BOE). Hasta la fecha ninguna CCAA ha desarrollado el EBEP en esta materia, aprobando una Ley de Función Pública en concreto y complete el EBEP, si bien es cierto que algunas Comunidades Autónomas han realizado estudios sobre ello, unos más avanzados que otros e incluso se ha elaborado algún que otro Proyecto de Ley<sup>11</sup>. Por lo tanto y hasta que se dicten las Leyes de Función Pública desarrolladoras del EBEP, para los funcionarios públicos locales sigue vigente el bloque normativo que le precede regulador del sistema retributivo de los funcionarios de la Administración Local, es decir sigue vigente el Capítulo V (Bases del Régimen de Retribuciones), integrado por los art. 23 y 24 de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, ambos de carácter básico, de conformidad con el art. 1.3 de dicho texto legal, y por tanto aplicable a los funcionarios públicos de todas las Administraciones Públicas, incluidos obviamente los funcionarios de la Administración Local, así como el art. 93 de la LRBRL y 153 del TRRL y el RD 861/1986, de 25 de abril que establece el régimen de retribuciones de los funcionarios de la Administración Local (en lo que no contradiga o se oponga al EBEP, de conformidad con la Disposición Derogatoria Única, apartado g).

Dada la complejidad y coste económico que puede llegar a tener la implantación y desarrollo del nuevo sistema retributivo, que en unos aspectos impone y en otros propone el EBEP, íntimamente imbricado especialmente con el nuevo también modelo de carrera profesional, ordenación de los recursos humanos y evaluación del desempeño, que también deberá desarrollarse por la legislación autonómica<sup>12</sup> y en lo que proceda, por la Administración Local, unido a la grave crisis económica en la que nos hallamos inmersos, se está posponiendo y parece que tardará tiempo en implantarse definitivamente el nuevo modelo o mejor dicho los posibles nuevos modelos retributivos de los funcionarios públicos en general y en concreto de los funcionarios públicos de las Entidades Locales<sup>13</sup>.

Negociación colectiva: El Estatuto Básico del Empleado Público establece también las bases comunes al régimen jurídico del derecho a la negociación colectiva de los funcionarios

11. Véase al respecto, entre otras, el Documento Técnico para la elaboración del Anteproyecto de ley de empleo público de Euskadi. Viceconsejería de Función Pública. Marzo de 2009; El Informe del Estatuto Básico del Empleado Público y márgenes de configuración del legislador Vasco para su desarrollo. IVAP, año 2007; Documentos para la reforma de la función pública, Xunta de Galicia, año 2008; Borrador de la Ley para la Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana, de 16 de diciembre de 2008, El Estatuto Básico del Empleado Público. Propuestas de desarrollo legislativo por parte de las Comunidades Autónomas. CEMICAL. Diputación de Barcelona, junio de 2008. Estudio sobre el Estatuto Básico del Empleado Público. Ayuntamiento de Madrid, Dirección General de Organización y Régimen Jurídico e Instituto de Formación y Estudios del Gobierno Local de Madrid. THOMSON-ARANZADI, año 2008; Informe sobre el empleo público local. Balance y propuestas para su

racionalización en el marco de la reforma del empleo público. Fundación Democracia y Gobierno Local, año 2009.

12. Recientemente la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias ha anulado el modelo de carrera y desarrollo profesional aprobado por el Gobierno de la Comunidad, mediante Resolución de la Consejería de Administración Pública de fecha 18 de mayo de 2007, en desarrollo del EBEP. Para ello aplicaba la Ley de Función Pública autonómica, que todavía no se había aprobado, por lo que tal acuerdo carecía de cobertura legal suficiente, estaba huérfana de cobertura legal, ya que al igual que el sistema retributivo, la regulación básica de esta materia contenida en el EBEP, requiere para producir efecto de desarrollo legislativo, mediante Ley de Función Pública de la Comunidad Autónoma, de conformidad con la Disposición Final Cuarta del EBEP.

públicos incluidos en su ámbito de aplicación y por tanto de los funcionarios de las EELL (Título III Capítulo IV). Se contempla en ella una nueva regulación de tal Derecho que afortunadamente viene a solucionar buena parte de las lagunas que existían en la normativa básica sobre la materia que le precede, recogiendo con ello gran parte de las propuestas doctrinales y jurisprudencia emitidas durante la vigencia. Además el EBEP introduce novedades significativas, si bien es cierto que las características más relevantes diseñadas en la legislación básica anterior a la que sustituye, se mantienen.

Su regulación en el EBEP es amplia y detallada, por lo que si bien su art. 6 autoriza su desarrollo legislativo, el margen de maniobra del Estado y por las CCAA<sup>14</sup>, es ciertamente reducido.

Respecto al régimen jurídico de la negociación colectiva de los funcionarios de la Administración Local, el art. 95 de la LRBRL, vigente en lo que no se oponga o contradiga al EBEP (Disposición Derogatoria Única apartado g), establece “La participación de los funcionarios, a través de sus organizaciones sindicales, en la determinación de sus condiciones de empleo, será la establecida con carácter general para todas las Administraciones Públicas en el Estatuto básico de la función pública”. Por lo tanto hay que entenderlo de conformidad con lo previsto en el Capítulo IV del Título III del EBEP, que regula las bases del régimen jurídico en materia de negociación colectiva funcional de las Administraciones Públicas incluidas en su ámbito de aplicación, de la que forma parte, las Administraciones de las Entidades Locales. No obstante lo anterior, debe entenderse que las Cortes Generales y las Asambleas Legislativas de las CCAA podrían desarrollar el contenido básico sobre la materia a través de las Leyes reguladoras de la Función Pública de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas, para sus respectivos funcionarios públicos y para los funcionarios de la Administración Local (art. 3 EBEP), siendo más previsible que sean las CCAA. No obstante, vuelvo a repetir, dada la regulación amplia realizada por el EBEP respecto de tal derecho, el derecho a la negociación colectiva, el desarrollo del mismo es ciertamente limitado así como las posibilidades de innovación, ya que el legislador básico ha sido aquí muy minucioso y ha dejado escasos espacios a la configuración de desarrollo, que en todo caso debe respetar tal legislación básica estatal.

**13.** La crisis económica que atraviesa España ha contribuido considerablemente a congelar la puesta en marcha de ámbitos vitales del EBEP en el proceso de modernización y reforma del empleo público. Las Administraciones Públicas han reconocido que su aplicación global se dilatará, pasando el Estatuto a segundo plano y sin que se sepa cuando se realizará, no imponiendo el propio Estatuto plazo alguno al efecto. Especialmente ello afecta al sistema retributivo, junto con la carrera administrativa y la evaluación del desempeño a las que se encuentra estrechamente unido y que constituyen los tres pilares sobre los que se asienta el nuevo formato que el EBEP pretende establecer del empleo público y que requieren un desarrollo legislativo en la Administración estatal y las autonómicas. Este retraso posiblemente repercuta en una menor implicación por parte del empleado público respecto a los nuevos retos y diseños de empleo público que establece o propone en su caso el

EBEP a las Administraciones Públicas.

**14.** Las Leyes de Función Pública de las CCAA, anteriores al EBEP, apenas regulan los derechos colectivos en general y en concreto la negociación colectiva. La mayoría solo lo reconoce implícitamente tal derecho al modo del art 3.2.b) de la LMRFP. Algunas lo reconocen expresamente como derecho funcional remitiéndose a las disposiciones que regulen la materia para todos los funcionarios del conjunto de Administraciones Públicas. Excepcionalmente cuentan con regulación propia escasas CCAA, como País Vasco, Navarra, Valencia o Castilla y León, que prácticamente se limitan a modificar algunos matices de la legislación estatal para adaptarla a sus peculiaridades organizativas. Interesa también destacar que algunas CCAA han aprobado Reglamentos de funcionamiento de Mesas de Negociación, como Canarias o el sector sanitario de Baleares.

El régimen estatutario configurado en el EBEP en materia de negociación colectiva, desplaza, por derogación y sustituye a la normativa básica que le antecede, es decir el Capítulo III de 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)<sup>15-16</sup>, ya que la Disposición Derogatoria Única así lo establece en su apartado c), entrando en vigor de manera directa, el día 13 de mayo de 2007, es decir al mes de la publicación del EBEP en el Boletín Oficial del Estado (Disposición Final Cuarta, apartado 1).

No obstante lo anterior, aun siguen vigentes algunos de los preceptos de la Ley 9/1987, de conformidad con la Disposición Derogatoria Única apartado c), como es el art. 7 con la excepción contemplada en la disposición transitoria quinta del EBEP (sobre el procedimiento electoral general), pero que en principio no afecta al derecho a la negociación colectiva regulado en el EBEP.

Por lo tanto y a diferencia de los derechos retributivos contemplados en el EBEP, (de aplicación, como ya hemos referido en numerosas ocasiones, al funcionario público local), cuya entrada en vigor es diferida hasta la aprobación de las Leyes de Función Pública de las Administraciones Públicas que se dicten en desarrollo del mismo, en el supuesto del régimen estatutario básico en materia de negociación colectiva, contenido en el EBEP, fue de aplicación inmediata, desde su entrada en vigor, en fecha 13 de mayo de 2007 (de conformidad con la Disposición Final Cuarta del EBEP).

En cualquier caso, el EBEP introduce importantes novedades tanto en el sistema retributivo como en materia de negociación colectiva del funcionario público en general y en concreto del local, cuyo análisis conjunto arroja modificaciones significativas, que serán analizadas en el presente estudio.

**15.** La LORAP formaba parte del régimen estatutario de los funcionarios públicos, teniendo la regulación referente a la negociación colectiva, en su mayor parte, carácter de básica a efectos del art. 149.1.18 de dicho texto constitucional, (de conformidad con la Disposición Adicional de la LORAP). Véase al respecto GARCIA-PERROTE ESCARTIN. "Excesos en la determinación de lo básico de la redacción original de la LORAP sobre determinadas materias (proclamación de resultados electorales, resolución de consultas y derecho de reunión)". R.E.D.T, nº87, 1998.pags 161 y ss.

**16.** La Ley 7/1990, de 19 de julio, sobre negociación colectiva y participación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos modificó determinados extremos de la Ley 9/1987, especialmente sobre las materias que enuncia su título, avanzándose en el reconocimiento legal del derecho a la negociación colectiva de los funcionarios públicos. El modelo de negociación colectiva, sería prácticamente el mismo, destacando la ampliación del alcance material o contenido de la negociación en detrimento de la consulta. Se desaprovecho esta Ley para dar solución a los problemas que planteaba la Ley 9/1987, dadas las ausencias y ambigüedades que contenía.

# 2

## **El derecho de retribución y el derecho de negociación colectiva del funcionario público**

### **A) El sistema retributivo y la negociación colectiva como derechos comunes a los empleados públicos y básicos de los funcionarios públicos.**

El sistema retributivo y la negociación colectiva del funcionario público se reconocen, junto con otros derechos, como derechos comunes para el conjunto de empleados públicos de las Administraciones Públicas en el Título III Capítulo I del EBEP, los primeros como derechos individuales ejercidos individualmente (art. 14 apartado d) y los segundos como derechos individuales ejercidos colectivamente (art. 15 apartado b). El reconocimiento de tal catálogo de derechos al conjunto de empleados públicos (art. 8 EBEP) y por tanto no solo para el funcionario público sino también para el personal laboral e incluso eventual al servicio de las Administraciones Públicas, (salvo el derecho a la inamovilidad, contenido en el apartado a), que es exclusivo del funcionario de carrera), constituye un hito en la historia de la función pública española que es importante destacar, pues por primera vez se unifican en un mismo texto legal, los derechos de todos los empleados públicos de todas las Administraciones Públicas (salvo excepciones y peculiaridades, art. 2), sin distinción en clases de personal<sup>17</sup>.

Esta homogenización de derechos públicos, que ya no solo se va a producir en los funcionarios<sup>18</sup>, como en la legislación anterior, sino también en el resto de los empleados públicos, podría considerarse una batalla ganada al menos desde el punto de vista normativo<sup>19</sup>. Ahora bien, esta aparente unificación en realidad no lo es tanto porque si bien es cierto que la relación de derechos contenidos en los citados art. 14 y 15 del EBEP son comunes al personal funcionario y laboral, se trata de una mera enunciación cuyo desarrollo puede y de hecho en muchos supuestos lo es distinto, incluso en el interior de la Ley 7/2007, según nos estemos refiriendo a un personal o a otro.

Por tanto, sin ánimo de quitarle importancia al hecho de que se haya establecido una unificación de derechos irrenunciables por imperativo legal, pues ello supone considerar a ambos tipos de personal, al mismo nivel, con iguales derechos, independientemente del vínculo jurídico que les una con la Administración y por tanto se trata de proteger bajo el Principio de Igualdad (art. 14 y 23.2 de la Constitución), superando viejas discriminaciones injustificadas, a todos los empleados públicos frente a la Administración, no cabe duda de

**17.** Para más información sobre los derechos individuales de los funcionarios públicos y en especial, el derecho a la inamovilidad, véase SOLANA PÉREZ, ALICIA. Los derechos individuales...”Ob.Cit 375 y ss

**18.** La homogenización de derechos básicos para los funcionarios públicos establecida en la legislación inmediata aplicable a los mismos, trató de vencer las diferencias sin sentido existentes entre los diferentes sectores y Cuerpos funcionariales a tales efectos, con beneficios interesados y normalmente egoístas y que se plasmaban fundamentalmente por vía reglamentaria.

**19.** No obstante tal afirmación, la unificación de derechos para todos los empleados públicos en un

mismo texto legal, es una opción forzada y de dudoso respeto a la Constitución. Es por ello que parte de la doctrina, consideran más adecuado, en términos jurídicos con nuestra Carta Magna, el que se hubiera propuesto la elaboración de dos marcos jurídicos diferenciados, uno común al conjunto de relaciones jurídicas laborales y funcionariales y otro totalmente específico, en el sentido del art 103 de la Constitución (Estatuto Función Pública). Véase al respecto la interesante reflexión que comparto de FONDEVILA ANTOLÍN, JORGE. “Reflexiones en torno al informe para la preparación del Estatuto Básico del Empleado Público: especial referencia a la propuesta de reducción del contenido y alcance de lo básico”. REALA 298-299 (Mayo-Diciembre, 2005. Pag 172 y ss.

que se trata en cierta medida de una mera ficción legal, pues el contenido, alcance y límites etc. de tales derechos, en un tipo de personal u otro, variará o podrá variar por diferentes motivos. Este es el supuesto de los derechos retributivos y del derecho a la negociación colectiva como ya hicimos referencia en el apartado anterior, ya que la normativa que desarrolle tales derechos puede ser diferente para el personal funcionario o laboral, siendo la primera de naturaleza administrativa y la segunda normativa laboral. Además, el contenido, alcance y límites de la negociación colectiva, que concretice los derechos retributivos es diferente según estemos ante un personal u otro e incluso dentro de un mismo tipo de personal (la capacidad negociadora del personal laboral es mucho más amplia en todos los sentidos). Por otra parte el desarrollo de los derechos retributivos y de negociación colectiva contenido en propio EBEP, solo es de aplicación al personal funcionario, remitiéndose en todo o en parte a la legislación laboral y/o a los Convenios Colectivos para el personal laboral y respecto de los funcionarios públicos, el desarrollo de tales derechos por las CCAA (en virtud de sus competencias) para los funcionarios de la Administración local (art. 3 y 6 EBEP), puede variar en unas Comunidades Autónomas u otras (aunque siempre bajo el respeto a la normativa básica estatal) que rematará, ahondando más si cabe en las diferencias, la autonomía local.

Luego, solo hay igualdad de derechos, y en concreto de derechos retributivos y de derecho a la negociación colectiva, entre los empleados públicos, en el sentido de la existencia de un catálogo de de derechos comunes contenidos en el EBEP, lo demás, su contenido y efectos etc., puede ser diverso entre los mismos funcionarios, (mas aun respecto de su sistema retributivo que respecto a la negociación colectiva, como explicamos en el primer apartado de este estudio y que profundizaremos posteriormente), y por supuesto en relación al personal laboral e incluso entre el personal laboral de distintas Administraciones Públicas. Por tanto la justificación de un catálogo de derechos se encuentra en que el EBEP pretende conseguir una unidad igual de base para todos los empleados públicos pero a la vez con máximo respeto a la autonomía de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales y por tanto de sus peculiaridades, así como a las diferencias en la naturaleza del régimen jurídico aplicable a ambos tipos de personal, que en el supuesto del funcionario público es régimen estatutario y respecto del personal laboral es régimen jurídico de Derecho laboral<sup>20-21</sup>.

No obstante ambos regímenes jurídicos se han aproximado, dando lugar a que el impermeable y rígido régimen estatutario se flexibilice, especialmente mediante la utilización de la negociación colectiva, aunque con importantes límites y mayores que en el ámbito laboral, (cada vez menos), para determinar las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos, así como también se han producido filtraciones en ambos sentidos de un régimen jurídico y otro, es decir elementos o instituciones propias del Derecho del Trabajo se

20. Para profundizar sobre este aspecto véase, SOLANA PEREZ, ALICIA, "Los derechos individuales..." Ob.cit, pag 274 y ss.

21. El Tribunal Constitucional solo ha limitado al legislador estatal respecto del exceso no del defecto, es decir si el mismo se ha excedido respecto del

contenido de una materia que ha calificado como básica pues ello eliminaría o limitaría la competencia legislativa de las CCAA, pero sin embargo no puede declarar inconstitucional la omisión o reducción del contenido básico de las materias que forman parte del régimen estatutario de los funcionarios públicos.

han incorporado al Derecho Administrativo para regir las relaciones funcionariales, como por ejemplo la negociación colectiva y a la inversa, Principios o elementos propios del Derecho Administrativo se han incorporado a la relación contractual del personal laboral de las Administraciones Públicas (por ejemplo Principio propios de Derecho Público, como los Principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público).

Los derechos de los funcionarios públicos forman parte del estatuto funcional cuyo contenido se encuentra reservado a la Ley, de conformidad con la interpretación dada por el Tribunal Constitucional al art. 103.3 de la Constitución, según el cual "La Ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos". Efectivamente, el contenido de esta reserva de Ley del art. 103.3 de la Constitución fue analizada por la conocida sentencia del Tribunal Constitucional 99/1987, de 11 de junio. Importantísima sentencia que no solo recuerda que hay una reserva de Ley del estatuto de los funcionarios público (del que forma parte el EBEP y las Leyes de Función Pública, estatales y autonómicas de desarrollo del mismo) y por tanto delimita lo que estas deben necesariamente incluir, sino que a su vez limita de forma rotunda en tal sentido al reglamento así como a la negociación colectiva. En dicho sentido se reafirma la STC 56/1990, de 29 de marzo, fundamento jurídico 19 y la más reciente sentencia 37/2002, en su fundamento jurídico 8º.

El Tribunal Constitucional considera que la Constitución ha reservado a la Ley la formación de la relación jurídica de servicio de los funcionarios públicos, es decir, debe estar regulado por Ley los derechos (y deberes) de los mismos, debiéndose establecer por el Estado las bases de dicho régimen estatutario de los funcionarios públicos, conforme al título competencial que le confiere el art. 149.1.18 de la Constitución. El contenido material de lo básico es una competencia exclusiva del legislador estatal, posee discrecionalidad para definir lo básico y darle mayor o menor extensión o intensidad en un momento concreto<sup>22</sup>, sin que pueda intervenir en tal sentido el Tribunal Constitucional. No obstante, no debe agotar la regulación del régimen estatutario para dejar espacio de actuación al legislador autonómico, respetando así las competencias legislativas propias de las Comunidades Autónomas sobre Función Pública (STC 147/1991).

En este sentido, el EBEP y por tanto el legislador estatal, incluye como básico los derechos de los funcionarios públicos y parte del contenido de algunos de sus derechos. Y es que el TC permite al legislador estatal regular como básico de manera más detallada algunos aspectos del régimen estatutario de los funcionarios públicos (STC 59/1999, de 6 de abril). Más en lo que atañe a la relación de servicio de los funcionarios públicos, de la que forma parte sus derechos, que respecto a la relación orgánica, pues uno de los objetivos constitucionales de las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, es, según el art. 149.1.18 CE, garantizar a los administrados un tratamiento común ante las Administraciones Públicas y qué duda cabe que una regulación común sobre tales aspectos en mayor profundidad lo conseguirá en mayor medida.

No obstante lo anterior, respecto a la regulación que se realiza del sistema retributivo y de la negociación colectiva de los funcionarios públicos en el EBEP, hay que hacer dos conside-

22. FUENTETAJA PASTOR, JESUS ANGEL. "El estatuto básico del empleo público". Revista de adminis-

tración pública (REDA) nº174, pag 457 y siguientes. Año 2007.

raciones, a su vez relacionadas entre sí, que es importante destacar, aunque sea brevemente. Estas son las siguientes:

Regulación de ambas instituciones jurídicas como derechos en el Título III, Capítulo III (sistema retributivo) y Capítulo IV (negociación colectiva).

El sistema retributivo y la negociación colectiva, no solo se les reconoce como derechos del funcionario público en el EBEP sino que los desarrolla como tales en el Título III “Derechos y deberes. Código de conducta de los empleados públicos”. Así el sistema retributivo lo regula en el Capítulo III como “Derechos retributivos” y la negociación colectiva lo regula en el Capítulo IV como “Derecho a la negociación colectiva...”.

Si bien es cierto, que ambos son derechos funcionariales, se incluyen en la relación de servicio que posee el funcionario público con la Administración en la que presta sus servicios, son instituciones jurídicas que podría haber regulado el EBEP desde otras perspectivas. Así el sistema retributivo se podía haber regulado como parte de la relación orgánica, de la ordenación del empleo público, al estar vinculado a la estructura de puestos, cuerpos y escalas, grupos de clasificación etc. La inclusión de tales instituciones jurídicas en el Título de derechos y deberes parece justificada por el interés del legislador estatal por regular estas materias dentro de la competencia del Estado para dictar las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos como materia que es parte de la relación de servicio, en el que el Tribunal Constitucional, como ya hemos comentado anteriormente, le concede mayor capacidad normativa como régimen estatutario básico, evitando así la intervención legislativa en mayor medida por las Comunidades Autónomas, en el desarrollo de estas materias<sup>23</sup>. Ello se manifiesta mayormente en la materia de negociación colectiva que en materia de sistema retributivo, ya que la regulación que de la misma hace el EBEP es tan extensa detallada y cerrada que al legislador autonómico le será complicado desarrollar su contenido o introducir innovaciones respecto a la legislación básica contenida en el EBEP. Así, materias reguladas como básicas en el EBEP sobre negociación colectiva, tales como procedimiento y organización, podrían haberse reconocido como competencia de las Comunidades Autónomas en desarrollo de tales bases estatales.

Reducción del contenido básico y común del sistema retributivo y ampliación del contenido básico y común de la negociación colectiva, en el EBEP, respecto a las normativas básicas que le preceden.

La intención del EBEP, no siempre conseguida, es la de reducir el alcance y contenido de lo básico y común para el empleo público en relación a épocas pasadas, al considerar que tal reducción no es contraria al ordenamiento jurídico ni a la Constitución. En este sentido lo propuso la Comisión de expertos para la preparación y estudio del Estatuto en el año 2005, haciendo referencia a que su propuesta de Estatuto es de “mínimos”. La Exposición de

**23.** La STC 63/1986, de 21 de mayo, reconoce que las competencias estatutarias para regular las bases del régimen estatutario de los funcionarios puede extenderse a incluir en ella previsiones relativas a las retribuciones de los funcionarios, comunes a todas las Administraciones Públicas, lo que a su vez hallaría fundamento en los principios constitu-

cionales de igualdad y solidaridad. Se reafirma la competencia del Estado para fijar en las Leyes presupuestarias anuales, el porcentaje global de aumento de retribuciones que debe ser respetado por las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de su facultad de desarrollo legislativo.

Motivos del EBEP explica los motivos por los que procede a una reducción de lo básico, al considerar que el régimen de la función pública no puede configurarse hoy sobre la base de un sistema homogéneo que tenga como modelo único de referencia a la Administración del Estado, sino que cada Administración debe poder configurar su propia política de personal, sin merma de los necesarios elementos de cohesión y de los instrumentos de coordinación consiguientes, teniendo en cuenta en todo caso las determinaciones de los Estatutos de Autonomía y la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional.

Sin embargo si analizamos en contenido del EBEP, esta reducción de la densidad de la normativa básica se ha alcanzado de manera desigual. Así y en relación al sistema de retribuciones sí que se ha producido tal reducción, por lo que los márgenes de configuración del legislador autonómico son amplios, especialmente en las retribuciones complementarias, pudiendo desarrollar su contenido acorde con sus propias peculiaridades, realizando el legislador básico además una regulación flexible en tal sentido.

Sin embargo respecto a la regulación básica que de la negociación colectiva realiza el EBEP es sumamente amplia y detallada, por lo que los márgenes de configuración normativa de desarrollo por parte de las CCAA es sencillamente muy difíciles de realizar, siendo además una regulación bastante cerrada y poco flexible. Por tanto y en relación a la regulación básica que le precede, ley 9/1987, no se ha procedido a una reducción de lo básico sino todo lo contrario, una ampliación del contenido básico y común a todos los funcionarios públicos, como consecuencia fundamentalmente de las novedades que introduce y la regulación de mayor detalle que lleva a cabo.

### **B) Naturaleza y concepto del derecho de retribución y del derecho a la negociación colectiva del funcionario público.**

Respecto a la naturaleza del derecho de retribución y del derecho a negociar la determinación de las condiciones de trabajo de los funcionarios de las Administraciones Públicas, es diferente, en el sentido de que mientras el derecho de retribución es de obligado reconocimiento legal, como derecho básico de los funcionarios públicos, por imperativo constitucional, ya que deriva directamente de los Principios Constitucionales establecidos en el art. 103.3 de la Constitución, fundamentalmente, que delimitan el modelo de empleo público instaurado en nuestra Constitución, el derecho a la negociación colectiva del funcionario público no es un derecho reconocido en nuestra Constitución y por tanto no deriva directamente de tales Principios Constitucionales, no se encuentra predeterminado constitucionalmente, sino que es un derecho reconocido como tal por el legislador estatal como además derecho básico<sup>24</sup>. No obstante el derecho de negociación colectiva es un derecho que participa en la configuración del modelo que se ha pretendido implantar de Administración

24. Existen dos tesis diametralmente opuestas en torno en a la titularidad de la negociación colectiva. Unos piensan, tesis a la que me uno, que la Constitución no reconoce pero tampoco impide del derecho a la negociación colectiva, sino que remite a la Ley la regulación de la misma y los que piensan que sí que reconoce este derecho. Esta segunda tesis

a su vez se bifurca en dos más, unos entienden que el art 37.1 CE es aplicable a los funcionarios públicos y otros consideran que tal derecho se reconoce constitucionalmente al ser una de las facultades o manifestaciones de la libertad sindical (art 28.1 CE). El Tribunal Constitucional si bien considera que puede formar parte del contenido de la libertad sindical, la

Pública y en concreto de empleo público en nuestro Estado. Por tanto, podemos afirmar que si bien no está reconocido a nivel constitucional, deriva de los que si están establecidos y sirve para la consecución de tales Principios Constitucionales. Por lo tanto su establecimiento se ha llevado a cabo por Ley, forma parte del régimen estatutario de los funcionarios públicos, pero su consideración como derecho básico en el EBEP (y también lo fue en la normativa básica precedente que lo regula), ha sido una opción del legislador estatal.

En cualquier caso, el sistema retributivo y la negociación colectiva de los funcionarios públicos ya se encontraban reconocidos como derechos y además básicos en la normativa anterior que los regulaba.

Respecto al sistema retributivo, la Ley de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de Función Pública, regulaba el régimen retributivo de los funcionarios públicos en su Capítulo V (Bases del Régimen de Retribuciones), integrado por los artículos 23 y 24, ambos de carácter básico (art.3) y por tanto aplicables a los funcionarios de todas las Administraciones Públicas. Dichos artículos han quedado derogados por la Disposición derogatoria única del EBEP, apartado b), aunque continúan en vigor hasta que el Capítulo III del Título III del EBEP relativo a derechos retributivos, se desarrolle por las leyes de Función Pública de las Administraciones Públicas correspondientes, de conformidad con la Disposición Final Cuarta, apartado segundo del EBEP.

En la Ley de Medidas, se incluyeron gratamente las retribuciones en la misma Ley que regulaba con carácter general el resto de derechos y deberes de los funcionarios, a diferencia de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, de 7 de febrero de 1964, pues esta remitía dicha regulación a una ley específica, que fue la Ley de Retribuciones de 1965. Pues bien, La LMRFP los considera un derecho individual de contenido económico.

Por tanto el primer derecho que tiene el funcionario público es el derecho a ser retribuido como contraprestación por el trabajo realizado en la Administración en la que presta sus servicios. Esta vinculación, trabajo-retribución, viene claramente reconocida en nuestra Constitución de 1978 y ello se desprende también del propio concepto de funcionario público que definió el art. 1 del D. 315/64 y que ahora define el art. 9 del EBEP.

Legalmente se define la retribución funcional como derecho en el art. 1.2 de la Ley 53/1984, de Incompatibilidades como “cualquier derecho económico derivado, directa o indirectamente, de una prestación o servicio personal, sea su cuantía fija o variable y su devengo periódico u ocasional”, del que se deduce la intención del legislador de dar un concepto amplio de retribución pública. El EBEP no lo define pero sin embargo, como ya hemos analizado lo incluye como derecho. Efectivamente, el EBEP incluye como derechos retributivos no solo las retribuciones de los funcionarios públicos en sentido estricto, es decir las compensaciones económicas por la prestación del servicio realizado, ya sean básicas o

---

negociación colectiva (STC 73/1984, de 27 de junio, reiterada en 98/1985, 9/1988 etc), emite la doctrina de que la Constitución no reconoce a los funcionarios el derecho a la negociación colectiva de sus condiciones de empleo, no pudiendo fundamentarse este derecho en los art 37.1, 28.1 y 14 CE, remitiendo el art 103.3 CE a la Ley para la regulación del

Estatuto de los funcionarios públicos y en consecuencia sometiéndola a una regulación diferente de los trabajadores (Estatuto de los trabajadores). Por tanto para el ejercicio del derecho a la negociación colectiva por los funcionarios públicos requiere de una regulación legislativa previa, correspondiéndole las bases al legislador estatal.

complementarias, sino que también considera derechos retributivos los que viene a denominar “retribuciones diferidas”, en su art. 29, y que son cantidades destinadas a financiar aportaciones a planes de pensiones o contratos de seguros colectivos, constituyendo una novedad y un paso importante del EBEP, que analizaremos más adelante. Por tanto, la concepción del EBEP de los derechos retributivos es amplia, aunque excluye como derecho retributivo e inadmite su percepción por el funcionario público, toda participación en tributos o en cualquier ingreso de las Administraciones Públicas como contraprestación de cualquier servicio, participación o premio en multas impuestas, aún cuando estuviesen normativamente atribuidas a los servicios (art. 22.5 EBEP). En este sentido y respecto de la Administración Local, ya se pronunciaba el art. 153 del TRRL y art. 1 del RD 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el régimen de retribuciones de los funcionarios de la Administración Local.

Respecto al régimen jurídico de los derechos retributivos en el ámbito local, ni el art. 93 de la LRBRL, ni el art. 153 del TRRL lo define como derecho y tampoco lo hace el RD por el que se establece el régimen de retribuciones de los funcionarios de la Administración Local, no entrando ninguno de los tres preceptos en el concepto de retribución.

Por su parte y como ya hemos indicado, el EBEP, reconoce el sistema retributivo como derecho para todos los empleados públicos (art. 14 d) pero no lo define en modo alguno. No obstante profundizaremos en toda esta cuestión al analizar las mejoras voluntarias y las medidas de acción social, en el apartado quinto del presente estudio.

Respecto a la negociación colectiva, el art. 3.2b) de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública fue la primera norma que reconoció, aunque fuese implícitamente<sup>25</sup>, el derecho a la negociación colectiva de los funcionarios, aunque solo de la Administración del Estado, ya que no es de carácter básica, constituyendo por tanto la primera ley que reconoce el derecho a la negociación colectiva en la función pública.

Por su parte, las leyes autonómicas sobre función pública posteriores a la LMRFP y en el ámbito local, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, también realizan un reconocimiento implícito del derecho a la negociación colectiva de sus respectivos funcionarios, si bien remitiéndose inmediatamente a la legislación estatal sobre esta materia.

La Ley Orgánica de Libertad Sindical, ley 11/1985 de 2 de agosto, reconoce de forma más clara el derecho a la negociación colectiva de los funcionarios públicos (como en los artículos 2.2.d, 6.3. c) y 8.2.b), aunque no lo regula en detalle, precisando por ello de un posterior desarrollo y articulación, aunque el reconocimiento formal ya está realizado y por tanto dicha normativa de desarrollo podrá establecer las peculiaridades de la negociación colectiva funcional, pero en modo alguno negarlo<sup>26</sup>. De esta forma, tras un largo y difícil proceso

25. BLASCO ESTEVE. “La negociación colectiva de los funcionarios públicos”. R.E.D.A, nº52. año 1986

26. Al ser reconocido por la LOLS, el derecho a la negociación colectiva, entra en el contenido del derecho fundamental de la libertad sindical de los funcionarios, por lo que el desconocimiento o negación de tal derecho por la Administración,

constituirá una lesión al derecho fundamental de la libertad sindical y por tanto su restauración por vía judicial se podrá llevar a cabo por las vías previstas para la tutela de tal derecho fundamental. No obstante ello será así cuando el incumplimiento de las normas sobre negociación colectiva atente contra la existencia del sindicato o imposibilite la negociación.

de generación normativa, se aprueba 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, que regula el derecho a la negociación colectiva de los funcionarios públicos en su Capítulo III, como normativa de desarrollo específica para los funcionarios públicos. Como nos recuerda ROQUETA BUJ<sup>27</sup>, de hecho hasta la entrada en vigor de la LORAP, la jurisprudencia contenciosa administrativa negó la efectividad del derecho a la negociación colectiva en la función pública, al rechazar la validez de los Acuerdos alcanzados en sede negocial.

La Ley 9/87 quedó derogada prácticamente en su integridad por el EBEP y por lo tanto su contenido se sustituye por dicha Ley (Disposición Derogatoria Única, apartado c), encontrándose en vigor desde el 13 de abril de 2007. Pues bien, el EBEP no solo reconoce como derecho a la negociación colectiva de los empleados públicos (art. 15.b, y art. 31.a), como venimos analizando, sino que incluso la define como derecho en el art. 31 (Principios Generales), apartado 2, expresando “Por derecho a la 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”.

El orden jurisdiccional competente para conocer de la posibles lesiones del derecho de negociación colectiva del funcionario público es la jurisdicción contenciosa-administrativa, de conformidad con el art. 9.4 y 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985, art. 1 y 2 de la Ley de Jurisdicción Contenciosa Administrativa y art. 3 c) RDL 2/1995 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Procedimiento Laboral. No obstante si hubiese un ataque a la libertad sindical como consecuencia de que al negociar se impida o se obstaculice la actividad del sindicato se podrá acudir en amparo (recurso de amparo) ante el Tribunal Constitucional (SSTC 73/84, de 27 de junio, 108/1993, de 13 de diciembre, 73/1984, de 27 de junio etc.)<sup>28</sup>.

**27.** Véase el profundo y brillante estudio realizado por ROQUETA BUJ, REMEDIOS. El derecho a negociación colectiva en el Estatuto básico del empleado público. La ley. Año 2007.

**28.** Como indica ROQUETA BUJ, REMEDIOS. “El derecho a la negociación colectiva...” Ob cit. . Pag 60 y 61 “...Cuestión distinta y desde una perspectiva de lege ferenda, es la concerniente a la adecuación de esta jurisdicción en orden a la efectividad de la tutela del derecho a negociar de los sindicatos funcionariales...ya que es más lenta, más cara y más alejada

del justiciable. Además puede suponer la minoración de la efectiva y real garantía de este derecho por dos razones: de un lado, por la falta de una tradición tutelar de la misma en relación a los derechos colectivos de los funcionarios y de otro, por la inadecuación del procedimiento contencioso-administrativo para canalizar las discrepancias entre sindicatos y administración en cuanto al proceder de esta última en el proceso negociador, ya que tanto la estructura como su finalidad descansa sobre la revisión de los actos administrativos”.



# 3

**La reserva de ley y el principio  
de legalidad como límite  
a la negociación colectiva  
funcionarial**

El reconocimiento del derecho a la negociación colectiva para los funcionarios públicos y de su ejercicio y por lo tanto el que los funcionarios participen en la determinación de sus propias condiciones de trabajo a través de sus representantes, plantea el problema, pues elimina el sistema anterior de determinación unilateral de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos, de cuál es el ámbito de actuación del ejercicio de tal derecho. Efectivamente, el art. 103.3 de la Constitución reserva a la ley la regulación del estatuto de los funcionarios públicos (del que forma parte tanto el sistema retributivo como la negociación colectiva) y el art. 103.1 somete a la Administración a la Ley y al Derecho (Principio de Legalidad). Y es que conciliar la reserva de ley y el sometimiento de la Administración a la misma, con el derecho a negociar el funcionario público la determinación de sus condiciones de trabajo, no es tarea fácil.

La reserva legal que impone el art. 103.3 de la CE tiene un alcance relativo, no absoluto (STC 99/87, de 11 de junio). La Ley no tiene que regular todos los aspectos de la relación funcional hasta el último detalle, siendo posible que esta remita al Reglamento. Por lo tanto la Administración puede negociar con los sindicatos unos determinados espacios designados previamente por la Ley y no tiene por qué la negociación reducirse solo a la forma en que se llevará a efecto la ejecución de la norma imperativa. El problema muchas veces reside en que la Ley, como tenemos experiencia ya de ello, sea ambigua, imprecisa o confusa y que por tanto no se determine con absoluta claridad cuáles son exactamente dichos espacios de negociación. Ello ocurre por ejemplo en el ámbito del sistema retributivo de los funcionarios públicos, como tendremos ocasión de analizar<sup>29</sup>.

Por otra parte, tampoco el Principio de Legalidad que debe respetar la Administración Pública impide la negociación colectiva entre Administración y funcionarios públicos, pues si bien esta debe actuar con pleno sometimiento a la ley y al derecho (art. 103.1 CE), ello obliga a que actúe también respetando el ordenamiento jurídico que reconoce legalmente el derecho a negociación colectiva funcional. Y es que además, el hecho de que la Administración se someta a la Ley, sea imparcial, no puede argumentarse como pretexto para eliminar la negociación colectiva, pues esta no tiene por qué menoscabarse o sesgarse.

Por lo tanto, ni la reserva de ley ni el principio de legalidad son argumentos para impedir la negociación colectiva de los funcionarios públicos, aunque si bien es cierto pueden y de hecho así es, no solo establecer peculiaridades sino limitarla. Límite que por tales razones es mayor que en el ámbito del personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas,

**29.** En el ámbito laboral la reserva de Ley se establece en el art 37.1 CE. Dicha reserva no afecta al ámbito objetivo o material de la negociación colectiva, ya que su fin es delimitar las competencias entre los poderes normativos del Estado, es decir entre Ley y Reglamento. Sin embargo la negociación colectiva funcional sí que incide en el ámbito material de negociación, pues de acuerdo con el art 103.3 CE, el ámbito material de negociación es aquel sobre el que puede actuar la potestad reglamentaria de la Administración, pudiendo solo actuar

donde y en los términos que la Ley le autorice. Véase PALOMAR OLMEDA, ALBERTO. "Comentarios a la Ley por la que se regula la negociación colectiva y la participación de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos (Ley 7/90 de 19 de julio. Actualidad Administrativa, nº23, 1991, pag 297; PINAR MAÑAS. "Las estructuras de participación y representación del personal al servicio de las Administraciones Públicas. R.E.D.A., nº65, 1990 pag 51 y ss.

al que también limita (por ejemplo en materia de características del sindicato en la Administración, límites legales respecto al incremento retributivo etc.) y mucho mayor que en el ámbito privado por las razones expuestas<sup>30</sup>.

Pero lo cierto, es que para que la Administración y los sindicatos ejerciten su capacidad negociadora sobre las diferentes materias estatutarias, es necesaria una previa Ley que regule el procedimiento así como el ámbito subjetivo y objetivo o material de la negociación colectiva de los mismos<sup>31</sup>. Es decir requiere una previa determinación normativa, que de conformidad con la doctrina emanada por el Tribunal Constitucional, no requiere de Ley orgánica (STC 98/85), sino de Ley ordinaria, existiendo un amplio margen de discrecionalidad respecto del modelo y regulación de la negociación colectiva, que en todo caso debe tratarse de la determinación de condiciones de trabajo (art. 31.2 EBEP, art. 7 Convenio nº 151 OIT).

La reserva de ley en materia de negociación colectiva no se circunscribe a un único texto legal, pues si bien las bases del régimen estatutario en materia de negociación colectiva funcional corresponde al Estado (art. 103.3. en relación al art. 149.18 CE y entre otras STC 98/1985, de 29 de julio), las Comunidades Autónomas pueden desarrollarla y establecer especificaciones y peculiaridades en su correspondiente ámbito, aunque siempre respetando tal legislación básica estatal. Dicho desarrollo normativo deberá realizarse por Ley en virtud del art. 103.3CE. Por otra parte conforme al art. 149.3 CE, la posible regulación estatal no básica sobre negociación colectiva funcional, tendrá el carácter de supletoria. Por lo que si las CCAA no desarrollan la legislación básica por carecer de competencia a través de sus Estatutos de Autonomía o por no llevarla a cabo, regirá supletoriamente la legislación estatal de desarrollo de la legislación básica, si el Estado lleva a cabo tal desarrollo legislativo.

El EBEP reconoce expresamente el principio de reserva de ley y de legalidad, en materia de negociación colectiva. Así el art. 31 establece en el apartado 5 que “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...”. Además en art. 33.1 se establece que “La negociación colectiva de condiciones de trabajo de los funcionarios públicos que estará sujeta a los principios de legalidad, cobertura presupuestaria, obligatoriedad, buena fe negociadora, publicidad y transparencia se efectuará mediante el ejercicio de la capacidad representativa reconocida a las Organizaciones Sindicales...”.

Por otra parte respecto a la distribución competencial en materia de reserva de ley. El art. 31 en el apartado 7 establece que “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”, es decir, de conformidad con el art. 6 EBEP. No obstante la regulación de la materia en el EBEP es tan completa que no necesita esperar a su desarrollo para aplicarse y a diferencia del sistema retributivo.

30. SALA FRANCO. “Los derechos colectivos de la Función Pública”. TL nº 5. Año 1985. LOPEZ GANDIA. “Las relaciones colectivas en el empleo público y la Constitución española”. RDP nº83. Año 1991

31. SOLANA PEREZ, ALICIA. “Negociación colectiva de los funcionarios de la Administración Local I”. Estudios de divulgación nº104. CEMCI. Año 2001

Pues bien, con todas estas premisas y límites habrá que determinar que ámbito de actuación le queda en materia de negociación a la Administración Local, lo cual no está exento de dificultades. Y es que las Entidades Locales podrán negociar los aspectos del régimen jurídico que sea de aplicación a la función pública local pero solo si entra dentro de sus potestades normativas, del poder de la ordenanza. Dicho poder es residual, es decir la Ordenanza solo podrá regular en aquello que no lo haya hecho el Estado y/o CCAA, subordinándose a las mismas (Ley y Reglamentos). No obstante estas deberán respetar la autonomía local y a las facultades normativas de la Ordenanza en materia de personal, de conformidad con la LRBRL y demás normativa de régimen local de aplicación. Así se expresa el art. 37 EBEP, cuando establece que “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...”. En este sentido si quisiera señalar, sin perjuicio de que posteriormente entremos en más detalle, que la Administración Local ha ampliado sus facultades de negociación en el EBEP con respecto de la legislación anterior, tanto en el ámbito material como estructural y subjetivo. Por ejemplo, entre otros aspectos, no solo participará en las Mesas generales de negociación de las EELL sino también en la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas (art. 36 EBEP).

# 4

**El sistema retributivo de los  
funcionarios públicos locales  
como ámbito material de  
negociación colectiva en la  
administración local**

### **A) Consideraciones generales: Novedades del EBEP sobre negociación colectiva.**

El EBEP, en su art. 37 establece que materias están incluidas y cuales excluidas del ámbito objetivo de la negociación colectiva. En ese sentido introduce cambios con respecto a la Ley 9/1987 a su vez modificada por Ley 9/1990, ya que de conformidad con el apartado segundo, amplía las materias excluidas de obligatoriedad de negociación y por tanto de decisión unilateral por la Administración. Dichas materias excluidas son las siguientes: potestades de organización, la regulación de los derechos de los ciudadanos y de los usuarios de los servicios públicos, (esto último es novedad) así como el procedimiento de formación de actos y acuerdos y disposiciones normativas, la determinación de las condiciones de trabajo del personal directivo (novedad), los poderes de dirección y control propios de la relación jerárquica (novedad) y la regulación y determinación concreta, en cada caso, de los sistemas, criterios, órganos y procedimiento de acceso al empleo y formación profesional (novedad).

Por otra parte y en segundo lugar, el EBEP suprime la consulta con los representantes de los funcionarios públicos, ya que el apartado a) del art. 37.2, establece que “cuando las consecuencias de las decisiones de las Administraciones 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”. En este supuesto la LORAP admitía la consulta, pero no la negociación propiamente dicha (art. 34.2). Por tanto en el EBEP las decisiones en materia de organización es una decisión unilateral y no cabe negociación. No obstante, si esa decisión/es tomada unilateralmente por la Administración, afectara, modificara o cambiara las condiciones de trabajo funcionariales tendrán que negociarse con las organizaciones sindicales correspondientes. Un ejemplo lo tendríamos cuando las decisiones organizativas de la Administración correspondiente, como la local, afectaran a las retribuciones de los funcionarios públicos de alguna manera, pues en este caso cabría negociación.

En tercer lugar, se reconoce expresamente a nivel legal, en el EBEP y a diferencia de la LORAP, cuyo reconocimiento existía aunque no de forma expresa, el Principio de legalidad, reserva de Ley y cobertura presupuestaria (art. 33.1) a los que debe someterse la negociación colectiva. Ello supone distinguir dos tipos de negociación colectiva, la negociación colectiva previa a la aprobación de Ley y la negociación colectiva posterior a la regulación por Ley de una materia (art. 37.1), sin bien es cierto que en el elenco de materias no se realiza tal distinción. Ello dará lugar a Acuerdos negociados de distinta naturaleza<sup>32</sup>:

En el primer supuesto, materias reservadas a la Ley, su contenido carece de eficacia directa, pues solo pueden ser determinadas definitivamente por la Cortes Generales o Asambleas Legislativas de las CCAA (no obstante el órgano de gobierno respectivo que tenga iniciativa legislativa procederá a la elaboración, aprobación y remisión a las Cortes Generales o Asambleas legislativas de las CCAA del correspondiente proyecto de Ley conforme al contenido del Acuerdo. Es decir lo que se negocia es el contenido del Proyecto de Ley, que carece de fuerza vinculante para las Cortes Generales o Asambleas legislativas de

<sup>32</sup>. ROQUETA BUJ, REMEDIOS. El derecho de negociación...Ob. Cit. Pag 279 y ss

las CCAA al aprobar la Ley correspondiente). Así, por ejemplo en materia retributiva tenemos reserva de ley en estructura retributiva, según el cual, los funcionarios solo pueden ser retribuidos por los conceptos prefijados en la Ley (art. 103.3 CE), es decir predeterminados normativamente o por ejemplo en materia de cuantía retributiva, los límites máximos al incremento de las retribuciones de los funcionarios de las Administraciones Públicas se han ido predeterminando jurídicamente en función de lo que establece al respecto anualmente la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Todo ello lo analizaremos con más detenimiento posteriormente<sup>33</sup>.

En el segundo supuesto, materias no reservadas a la Ley y que por tanto entra dentro del ámbito de competencias de las Administraciones Públicas, el Acuerdo negociado, que deberá en todo caso respetar las leyes de función pública, es directamente aplicable al funcionario, si bien es cierto que para su validez y eficacia será necesaria su aprobación expresa y formal por el órgano de gobierno de la Administración Pública competente (Estado, CCAA o CCLL). Todo ello de conformidad con el art. 38.3 del EBEP. Así, por ejemplo en materia retributiva, no tenemos reserva de ley a la hora de establecer criterios de valoración objetiva de los puestos de trabajo para asignar un complemento retributivo, pudiendo por tanto ser dicha valoración objeto de negociación previa.

Por tanto en el ámbito de la Administración Local solo se puede negociar en el segundo supuesto pues carece de potestad legislativa para aprobar normas con rango de Ley, que es de exclusiva competencia del Estado y de las CCAA. Ello se traduce respecto del sistema retributivo, que todos aquellos aspectos del mismo en los que haya reserva de Ley, la Administración Local carece de facultades para negociar con los representantes de sus funcionarios públicos.

Sin embargo la Administración Local, si que puede negociar respecto de las materias de función pública no reservadas a la Ley (es decir cuando su regulación corresponda a las Administraciones Públicas). Ahora bien, no todas las materias establecidas en el art. 37 del EBEP no reservadas a la Ley pueden ser objeto de negociación en el ámbito local, ya que, como establece el párrafo primero, dependerá de si sobre tal o cual materia es o no es competente la Administración Local y del alcance que legalmente proceda en cada caso, es decir el ámbito de negociación será mayor o menor según la naturaleza de la norma legal que regule la materia concreta, ya sea esta imperativa, dispositiva etc.

En conclusión podríamos decir que el ámbito material de negociación colectiva está condicionado por la distribución de competencias normativas respecto de los funcionarios públicos entre Estado, CCAA y Entidades Locales, de conformidad con nuestro texto constitucional. Y en este sentido se expresa la doctrina del Tribunal Supremo en numerosas sentencias.

En consecuencia la legislación que regule la función pública local es la que nos informará de las competencias del Estado, CCAA y Entidades Locales en materia de negociación colectiva, dentro de la acotada relación de materias establecidas en el art. 37 del EBEP. De tal forma que aquellas materias cuya competencia para regularlas corresponda al Estado (Cortes Generales, Gobierno o ministros) deberá negociarse en el seno de la Mesa general

<sup>33</sup>. PALOMAR OLMEDA. "Comentarios a la Ley ... Ob. Cit.

de negociación de las Administraciones Públicas, (novedad del EBEP) o de las Mesas de negociación de la Administración General del Estado, aquellos materias de competencia normativa de las CCAA (Asambleas legislativas o Gobierno) en las mesas de negociación de cada una de las mismas y las materias de función pública que pueda regularse por Ordenanza local, se negociara en el seno de las mesas de negociación de cada Entidad Local<sup>34</sup>. De esta afirmación se pueden sacar las siguientes consecuencias:

- 1) las materias cuya regulación corresponda al Estado, aun cuando sea aplicable a la Administración local, bien por ser norma básica de función pública o legislación básica de régimen local y las materias cuya regulación corresponda a las CCAA incluso aunque sean aplicables a la Administración Local, no podrán negociarse en el ámbito local.
- 2) La negociación colectiva local no puede ser distinta o mejorada o empeorada respecto a la norma estatal o autonómica, bajo pena de nulidad del Pacto o Acuerdo local, salvo que la propia Ley lo autorice.
- 3) la capacidad de negociación local es ciertamente reducida en relación a las otras Administraciones Públicas y residual, ya que su actuación se circunscribe a aquello no legislado por el Estado y/o CCAA. Por tanto, en aquellos aspectos del sistema retributivo no regulado por el Estado o las CCAA, podrá en principio negociar la Administración local con los representantes de sus funcionarios (pero siempre respetando el Principio de reserva legal y el contenido de las leyes de Función Pública de aplicación al empleo público local).
- 4) La negociación colectiva local es una negociación de detalle y concreción o de aspectos no regulados por la Ley, pero siempre de respeto a la misma. En este sentido recordar que la relación entre Ley y Acuerdos negociados es idéntica a la que hay entre Ley y Reglamento.

#### **B) Materias retributivas objeto de negociación: Diferencias entre la LORAP (art. 32) y el EBEP (art. 37).**

La regulación realizada sobre negociación colectiva en la LORAP fue fuertemente criticada y con razón, por la doctrina, como consecuencia de la falta de claridad y ambigüedad en algunos de sus extremos, dando lugar a varias interpretaciones jurídicas sobre el significado o alcance de tales o cuales aspectos. Además, otro ámbito criticado de tal regulación es que, además de escaso, 9 artículos, tenía una falta de concreción importante arrojando lagunas complicadas de resolver. Esta falta de seguridad jurídica de lo que era o no era objeto de negociación, en las diversas materias que componen la función pública, afecta-

34. Véase SOLANA PÉREZ, ALICIA. "La negociación colectiva de los funcionarios de la Administración Local II, límites al contenido de la negociación y análisis de la materias objeto de la misma". Estudios de divulgación, nº105. CEMCI, Año 2001; La negociación colectiva de los funcionarios públicos. Obra colectiva: Lecciones de Función Pública. Director Castillo Blanco, Federico. CEMCI. Año 2002; ROQUETA PUIG, REMEDIOS. "La negociación colectiva de los funcionarios locales tras el

Estatuto Básico del Empleado Público". R.E.A.L.A nº307. Año 2008; "la negociación colectiva en la función pública local. Actualidad Administrativa. Año 1999; "la negociación colectiva de los funcionarios locales". Actualidad Administrativa. Año 2003; "El contenido de la negociación colectiva de los funcionarios públicos en la Administración Local". Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica", nº294-295. Año 2004.

ba también, qué duda cabe, al sistema retributivo de los funcionarios públicos en general y especialmente de los funcionarios públicos locales.

Así, en materia retributiva eran objeto de negociación las siguientes materias:

El incremento de las retribuciones de los funcionarios públicos y del personal estatutario y del personal estatutario de las Administraciones Públicas que procedía incluir en el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado de cada año, así como el incremento de las demás retribuciones a establecer, para su respectivo personal en los proyectos normativos correspondientes de ámbito autonómico y local.

La determinación y aplicación de las retribuciones de los funcionarios públicos

Todas aquellas materias que afectasen, de algún modo, a las retribuciones de los funcionarios públicos y cuya regulación exigiera norma con rango de Ley.

Las materias de índole económica.

De todos estos apartados establecidos en el derogado art. 32 de la LORAP y sustituido por el art. 37 del EBEP y sin ánimo de realizar un estudio pormenorizado de cada uno de ellos, teniendo en cuenta por otra parte que posteriormente iremos analizando concepto a concepto que era objeto de negociación conforme a la normativa anterior al EBEP respecto del sistema retributivo de los funcionarios públicos locales, si quisiera detenerme por la especial confusión que arrojó a efectos de que era o no negociable en materia retributiva, el último de los apartados, es decir el que además de ser objeto de negociación las concretas, aunque a veces ambiguas, materias contenidas en los apartados anteriores, fuera negociable, en principio, “cualquier materia de índole económica”. Ello implicaba que siendo las retribuciones una materia de índole económica, cualquier aspecto de la misma podría en principio ser objeto de negociación en el ámbito respectivo de cada Administración Pública y siempre que se respetara la distribución de competencias legalmente establecidas entre las Administraciones Públicas y demás Principios propios de la negociación colectiva, que por otra parte tampoco estaban establecidos expresamente en la LORAP. Ello dio lugar a que no solo hubiera que acudir al art. 32 para determinar que era o no negociable respecto del sistema retributivo funcional, sino a todas las disposiciones legales que regularan tal materia y que por tanto limitaban en mayor o menor medida la negociación colectiva del sistema retributivo en concreto aplicables a la Administración Local, para poder dilucidar que era o no negociable sobre el sistema retributivo de los funcionarios públicos locales y que límites legales existían en función de su contenido.

Afortunadamente, este apartado, ser objeto de negociación las materias de índole económica, ha sido eliminado como materia objeto de negociación en el art. 37 del EBEP, al igual que otras que arrojaban ambigüedad y producían inseguridad a los miembros de las Mesas de negociación a la hora de determinar que era no negociable.

Por lo tanto, eliminados tales apartados en el EBEP, se puede llegar a la conclusión de que de conformidad con la redacción dada por el art. 37 a las materias objeto de negociación y en concreto en materia retributiva, solo pueden ser negociables en principio, los aspectos concretos del sistema retributivo establecidos en el art. 37 del EBEP. Por lo tanto, no podemos ya afirmar que todos los aspectos del sistema retributivo son en principio objeto de negociación sino que habrá que estar al contenido y definición de las materias retributivas que el EBEP describe y que son objeto de negociación, para poder plantearlas como nego-

ciables en las mesas de negociación correspondientes, limitándonos en principio a las mismas y no a otras posibles.

Esta limitación arroja especial claridad y seguridad a la hora de determinar que es o no negociable en el sistema retributivo de los funcionarios públicos<sup>35</sup>.

De hecho, uno de los objetivos del EBEP es “definir con mayor precisión, que la legislación hasta ahora vigente, las materias que han de ser objeto de negociación y las que quedan excluidas de la misma...”.

No obstante considero que si bien es cierto que hay mayor precisión en el EBEP, respecto a la LORAP, en relación a las materias retributivas objeto de negociación colectiva, estando tasadas, no es absolutamente clara y transparente su redacción, habiéndose desaprovechado el momento para delimitar de una manera nítida y precisa que es negociable respecto del sistema retributivo de los funcionarios públicos. Por ello, de nuevo, como en la LORAP, para conocer que es negociable y que no es negociable en materia retributiva en las EELL, hay que acudir no solo a los apartados correspondientes del art. 37.1 EBEP, sino también a otros apartados del EBEP, especialmente al Título III del Capítulo III referente a los Derechos retributivos y a las leyes de desarrollo, aun no llevadas a cabo, del Estado o más posiblemente de las Comunidades Autónomas.

De acuerdo con el art. 37.1 del EBEP, en materia retributiva, serán objeto de negociación las tres siguientes cuestiones:

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. (art. 32.1 a)

La determinación y aplicación de las retribuciones complementarias de los funcionarios. (art. 32.1 b)

Las que afecten a las condiciones de trabajo y a las retribuciones de los funcionarios, cuya regulación exija norma con rango de Ley. (art. 32.1.k)

Respecto del apartado a) del art. 37.1 del EBEP, vemos que aparecen diferencias con respecto del primer apartado de la LORAP objeto de negociación colectiva en materia retributiva funcional, pues lo que determina objeto de negociación, según este apartado, es la aplicación de los incrementos de las retribuciones y no el incremento de las retribuciones propiamente dicho (que también es objeto de negociación por las Mesas Generales de

**35.** Como recuerda MAURI MAJOS, JOAN. “Las relaciones colectivas en el empleo público local”. Obra colectiva: El Estatuto Básico del Empleado Público y su incidencia en el ámbito local. CEMCI. Año 2007. Pág 698 y ss. “En esta mayor precisión del ámbito material de la negociación, conviene hacer referencia a la interiorización legal del criterio jurisprudencial que considera la negociación colectiva como un poder esencialmente normativo que conviene diferenciar del ámbito de la gestión. Esta doctrina parte de la consideración de la negociación colectiva

como un sistema convencional de producción de normas, refiriendo el sistema de negociación a la determinación de las condiciones de trabajo en sus aspectos estructurales, básicos y generales, sin que haya que descenderse a la producción de concretas decisiones individuales que pueda adoptar cada órgano administrativo. Véase al respecto STSJ de Cataluña de 23 de mayo de 2002 (RJCA 2002/505, STSJ del País Vasco de 10 de diciembre de 2002 (As. 2002/3340) y ANN de 2 de noviembre de 2004 (RJCA 2005/885).

Negociación de las Administraciones Públicas, de conformidad con el art. 36 y art. 37.1 K del EBEP)), es decir la distribución cuantitativa del incremento de las cuantías globales de las retribuciones complementarias de los funcionarios entre los diferentes conceptos retributivos y puestos de trabajo (y del incremento de la masa salarial del personal laboral), que se establezcan por la Ley de Presupuestos Generales del Estado y de las Comunidades Autónomas, de conformidad con la distribución de competencias (art. 21.1 EBEP), así como la aplicación del incremento retributivo que experimenten las retribuciones básicas de los funcionarios públicos y que se establezca por la Ley de Presupuestos Generales del Estado (art. 21.1 en relación con el art. 23 del EBEP), entre los funcionarios de cada Administración Pública en virtud del grupo o subgrupo de clasificación profesional, si bien es cierto en este caso, dicha aplicación es automática al venir preestablecida en tal Ley.

Como ya he indicado anteriormente, a Mesa General de Negociación (art. 36 EBEP), que constituye una novedad del EBEP, le corresponderá negociar el incremento global de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas que corresponda incluir en el Proyecto de la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año, aunque sin fuerza vinculante para las Cortes Generales al aprobar la LPGE. Dicha Mesa está presidida por la Administración General del Estado pero a su vez, contará con representantes de las Comunidades Autónomas, de las Ciudades de Ceuta y Melilla y, en representación de las Entidades Locales, con la Federación Española de Municipios y Provincias. Novedad interesante de destacar, pues tratándose de un tema que afecta por igual al conjunto de empleados de todas las Administraciones Públicas es conveniente y necesario que la negociación de esta materia se lleve a efecto por representantes de todas las Administraciones Públicas y no solo de los funcionarios estatales a través de la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado, como ocurría en la LORAP. No obstante, si bien ello es así, hay que tener en cuenta que respecto a las retribuciones básicas, la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas negociará, las cuantías exactas de las retribuciones básicas (sueldo y trienios) asignadas a cada Subgrupo o grupo de clasificación profesional a incluir en el Proyecto de la LPGE (art. 23 EBEP).

Por otra parte, también destacar respecto de este apartado a) del art. 37 del EBEP, que el objeto de negociación es la aplicación del incremento de las retribuciones de todo el personal al servicio de las Administraciones Públicas y no solo del personal funcionario.

Respecto del apartado b) del art. 37.1 del EBEP, vemos que también aparecen diferencias con respecto a la segunda materia objeto de negociación establecida en la LORAP, pues, según dicho apartado, se negocia la determinación y aplicación de las retribuciones complementarias de los funcionarios y no de todas las retribuciones de los funcionarios públicos, como establecía la LORAP. Y es que las cuantías de las retribuciones básicas (sueldo, trienios y los componentes de sueldo y trienios de las pagas extraordinarias) se establecerán por Ley, en la correspondiente LPGE (art. 21.1 y 23 EBEP). Por lo tanto corresponde a las Cortes Generales fijar dichas cuantías a través de la LPGE y la negociación colectiva se llevara a cabo de conformidad con la letra k) del art. 37.1 del EBEP, al tratarse de un tema retributivo cuya regulación exige norma con rango de Ley. Corresponderá la negociación previa a la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas cuyo resultado, de llevarse a cabo, deberá recogerse en el correspondiente Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Por tanto puede ser objeto de negociación colectiva en el seno de la Mesa General de Negociación de cada una de las Administraciones Públicas y por tanto de cada Entidad Local, según el apartado b) determinar las cuantías globales de cada concepto retributivo inserto en las retribuciones complementarias de los funcionarios, a incluir en el presupuesto local y la distribución de las mismas entre los distintos puestos de trabajo (en función de la naturaleza jurídica de cada concepto retributivo), a través de sus correspondientes Mesas de Negociación. No obstante de todo ello hablaremos con más detenimiento con posterioridad.

Y por último, respecto del apartado K), las que afecten a las condiciones de trabajo y retribuciones de los funcionarios, cuya regulación exija norma con rango de Ley, tiene una regulación similar al tercer apartado de la LORAP al que antes nos hemos estado refiriendo. Con este apartado lo que se admite negociar en materia retributiva es la estructura de las retribuciones, la cuantía de las retribuciones básicas anuales, el incremento de las cuantías globales de las retribuciones complementarias y el límite máximo anual del incremento de la masa salarial. A ello habría que añadir toda la regulación con rango de Ley que apruebe el Estado o en su caso las CCAA de acuerdo con sus Estatutos de Autonomía, referente a sistema retributivo de los funcionarios públicos. Por tanto, todo lo que este reservado a la Ley en materia retributiva funcional se incluiría en este apartado. De todo ello hablaremos detenidamente a continuación.

No obstante, considero más esclarecedor y didáctico a la hora de abordar el ámbito material de la negociación colectiva sobre sistema retributivo en la Administración Local, analizarlo, tanto en estructura como en cuantía, con anterioridad así como tras el EBEP, aunque lógicamente sean utilizados para ello, como no podría ser de otra manera, los apartados correspondientes a retribución del art. 37.1 del EBEP.

### **C) Ámbito material de la negociación colectiva en el sistema retributivo de los funcionarios públicos locales anterior al EBEP.**

#### **1. Necesidad de reforma del sistema retributivo de los funcionarios públicos.**

Teniendo en cuenta que el régimen jurídico aplicable al sistema retributivo de los funcionarios públicos locales anterior al EBEP sigue vigente, hasta que entren en vigor las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del Capítulo III del Título III del EBEP, relativo a los derechos retributivos y no existiendo plazo para proceder a tal desarrollo legislativo, por lo que desconocemos cuando el sistema retributivo anterior al establecido en el EBEP, pendiente de desarrollo, será sustituido por este, creo conveniente analizar aunque sea brevemente, el sistema retributivo de los funcionarios públicos de la Administración local con anterioridad al EBEP y en concreto las posibilidades que en su seno existían de

36. Para obtener información más detallada, véase SOLANA PEREZ, ALICIA. Aplicación y control judicial del complemento específico en la retribución de los funcionarios públicos. CEMCI, año 2000. Negociación colectiva de los funcionarios de la Administración Local I y II. Estudios de Divulgación. CEMCI. Año 2001. Las retribuciones de los funcionarios públicos, (Capítulo IX) y Los derechos

colectivos de los funcionarios (Capítulo X). Obra colectiva: "Lecciones de Función Pública". Director Castillo Blanco, Federico. CEMCI. Año 2002. Derechos individuales de los empleados públicos locales. Especial referencia a los derechos retributivos, (Capítulo VII). Obra colectiva: El Estatuto Básico del Empleado Público y su incidencia en el ámbito local. CEMCI. Año 2007.

negociar por las Mesas de Negociación en el ámbito de las EELL<sup>36</sup>.

Tras diversos intentos de reforma que no llegaron a aprobarse definitivamente, entró en vigor la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública y con ella la determinación inequívoca de distinguir entre retribuciones básicas y complementarias, con funciones y objetivos claramente diferentes.

Puede considerarse que el establecimiento de una carrera administrativa para los funcionarios públicos junto con la instauración de un nuevo sistema retributivo para los mismos, constituyen los dos objetivos más importantes que se pretendían conseguir a través de esta Ley. Objetivos, por otra parte, fuertemente entrelazados, alzándose como cordón umbilical de los mismos el puesto de trabajo desempeñado. Por lo tanto el puesto de trabajo va a ser el eje esencial de la estructuración retributiva que junto a la categoría subjetiva del funcionario, habría de determinar el montante global de retribuciones de los funcionarios públicos.

En consecuencia la Ley 30/1984 mantiene un sistema mixto, pero avanza hacia el de empleo, haciendo hincapié en las Relaciones de Puestos de Trabajo, como instrumento de ordenación del personal de acuerdo con las necesidades de los servicios, y en donde el factor predominante en la determinación de las retribuciones del empleado público es la valoración del puesto de trabajo y el esfuerzo personal del mismo, lo que determina que las retribuciones complementarias ocupen un importante papel y sean de mayor cuantía que las básicas.

Por ello, aunque algunos conceptos retributivos continúan ligados al Cuerpo (los básicos, según el grupo en el que se encuentre clasificado) adquieren mucha más relevancia aquellos otros ligados al puesto de trabajo, como son el complemento de destino, el complemento específico y el complemento de productividad.

Y es que dicho sistema retributivo, ya pretendía, en cierta forma, conseguir unos objetivos de atraer, retener y motivar a los funcionarios públicos, siendo digno, suficiente, que garantizara la imparcialidad y respondiera a criterios de equidad interna y externa del sistema, que por cierto no consiguió (objetivos que también pretende el sistema retributivo implantado en el EBEP, concibiéndolo como una variable estratégica en cualquier política de recursos humanos). Y para ello la LMRFP desglosa legalmente en componentes o sub-conceptos dicho sistema retributivo, con la intención de compensar tres aspectos vinculados al funcionario:

Lo que el funcionario es: (capacidades demostradas en el acceso al empleo público y en virtud de su experiencia y antigüedad). Se denominan retribuciones básicas y estaban constituidas por sueldo, trienios y pagas extraordinarias.

Lo que el funcionario hace: (características de su actividad o del puesto que desempeña). Estaban constituidas por el Complemento de Destino y el Complemento Específico, que a su vez forman parte de las retribuciones complementarias.

Como lo hace: (modo, intensidad y rendimiento con que el funcionario cumple las tareas inherentes a su puesto de trabajo). Se denominó complemento de productividad y también formaba parte de las retribuciones complementarias.

Con carácter general, la doctrina acogió la reforma establecida en dicha Ley con una impresión favorable<sup>37</sup>, si bien con el escepticismo propio de una materia que dependía en un importante grado de su adecuada aplicación. Y efectivamente, como en épocas anteriores, dicho sistema retributivo no ha funcionado correctamente, pero no tanto por errores de su diseño, que los tiene, sino más bien por la desnaturalización de sus conceptos que se ha producido con ocasión de su puesta en funcionamiento. Y es que la LMRFP nos introduce en un sistema mixto de función pública en el que conviven dos elementos difíciles de conciliar, el Cuerpo/Escala (sistema de carrera) y el puesto de trabajo (sistema de empleo), lo que dificulta diversos elementos del empleo público y entre ellos su sistema retributivo. Así, las retribuciones básicas se ligan a la retribución por categorías subjetivas y las complementarias se ligan a retribución por puesto de trabajo, ingresando el funcionario en un Cuerpo que se inserta en un grupo de titulación y a la vez se le adscribe a un puesto de trabajo, donde inicia una carrera profesional a través de la sucesiva ocupación de puestos. Dicha fórmula ha generado no pocos problemas en el ámbito retributivo, entre otros, diferencias no siempre justificadas en la atribución de los complementos, incluso dentro de las mismas unidades administrativas, movilidad de los funcionarios hacia los puestos mejor valorados, presión sobre la organización para la creación de nuevos puestos o mejor valoración de los existentes, fijación excesivamente elevada de los complementos de destino en los puestos base, por lo que la carrera administrativa, basada fundamentalmente en este concepto retributivo, se concluía casi al inicio, defectuosa y desnaturalizada aplicación de complemento específico, utilización del complemento de productividad para fines distintos de los previstos en la norma o incluso inexistente aplicación de tal complemento, abuso de las gratificaciones por servicios extraordinarios con el fin de que el funcionario obtenga mayores retribuciones etc.

En concreto respecto de la Administración Local, la problemática subsistente con carácter general se agudiza aun más, si cabe. Y es que la presión sindical, la inoperante toma de decisiones, la falta de responsabilidad política o la utilización prácticamente nula del complemento de productividad, han sido alguno de los motivos por los que aun se ha dificultado más el establecimiento de una política retributiva. Por ello en general y en concreto en este ámbito se demandó un sistema retributivo más sencillo y flexible, con amplia capacidad de definición autónoma por los mismos respecto de las retribuciones complementarias y que incorporara, dándole un importante papel, la evaluación del rendimiento, conectándolo a la vez con otros elementos de la función pública local, mediante fundamentalmente, la negociación colectiva. En definitiva también en este ámbito se ha sentido la necesidad de ligar los objetivos de la organización con las retribuciones de los empleados públicos locales<sup>38</sup>.

En este sentido, el legislador del EBEP, siguiendo las recomendaciones de la Comisión de expertos para el estudio y preparación del mismo, ha intentado satisfacer las demandas

**37.** PIÑAR MAÑAS, J.L. "El nuevo sistema retributivo de los funcionarios públicos y su aplicación". RAP n° 111. Año 1986. Pág 371.

**38.** Véase como ejemplo el estudio realizado por la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía

en el año 2003, denominado "Estudio de los Recursos Humanos del Sector Público Local en Andalucía", donde se analiza la situación existente en esos momentos y sus déficit, así como elaboran propuestas de mejora en los diferentes campos de actuación, entre ellos el retributivo.

que desde diversos foros, doctrinales, administrativos, sindicales, judiciales etc., se habían pronunciado en la necesidad apremiante de reformar el sistema retributivo de los funcionarios públicos, ya que el actual sistema había fracasado, se había agotado y no había satisfecho las expectativas depositadas en el mismo, ni cumplido sus objetivos, y por lo tanto resultaba evidente la necesidad de un cambio, adaptación, reforma, sustitución, refuerzo y reajuste de sus elementos y de sus lazos de unión con otros aspectos del empleo público. Ello se agudizó más en las Administraciones Locales.

## **2. Negociación colectiva de la estructura de las retribuciones de los funcionarios públicos locales con anterioridad al EBEP.**

Como ya venimos afirmando, los funcionarios públicos solo pueden ser retribuidos por los conceptos retributivos prefijados por la Ley. En este sentido la Ley 30/1984, mantenía el sistema de 1964, pero avalado en este punto por el mandato de reserva de Ley, que expresamente impone el art. 103.3 de la Constitución con relación al Estatuto funcional. Consecuencia directa de este principio fue la predeterminación normativa de los conceptos integrantes de la estructura retributiva y que venían recogidos en la Ley 30/1984. El art. 23 de la Ley 30/1984 establecía los conceptos retributivos que deben ser comunes a los funcionarios públicos de todas las Administraciones Públicas, al tener tal artículo carácter básico (de conformidad con el art. 1.3 de dicho texto legal). Por tanto en materia de concepto y estructura retributiva tanto las retribuciones básicas como complementarias eran comunes.

Asimismo, en el ámbito local, el art. 93 de la LRBRL, básico, siguiendo los criterios de la legislación básica sobre función pública, establecía que las retribuciones básicas de los funcionarios locales, tendrán la misma estructura (y cuantía) que las establecidas con carácter general para toda la Función Pública y que las retribuciones complementarias se atenderán a la estructura y criterios de valoración objetiva de las del resto de los funcionarios, (si bien su cuantía global será fijada por el Pleno de la Corporación dentro de los límites máximos y mínimos que se fijen por el Estado).

No obstante, en virtud de la Disposición Final de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre y en la Disposición Transitoria sexta de la Ley 46/1085, de Presupuestos Generales del Estado, la aplicación de este sistema de retribuciones para los funcionarios de Administración Local resultaba condicionada a la publicación y entrada en vigor de una norma reglamentaria que fijara los límites máximos y mínimos a que hace referencia el citado art. 93.2 de la LRBRL.

Es por ello, que por RD 861/1986 se establece el régimen de retribuciones de los funcionarios de la Administración Local, con objeto de establecer las previsiones citadas, posibilitando así la aplicación del sistema retributivo implantado en la Ley 30/1984<sup>39</sup>.

**39.** Para ello se les concedió a las CCLL un plazo que se extendía a lo largo de 1986 con objeto de que las mismas pudieran realizar los estudios, adaptaciones y valoraciones de puestos de trabajo que sirviesen de base a una adecuada implantación del nuevo sistema y sin que su aplicación permitiese superar los límites de la masa retributiva estableci-

da con carácter general. Ambos aspectos, como es de todos conocido, no se llevaron a cabo e incluso hoy en día, después de 25 años, son muchas las Corporaciones Locales que ni han procedido a una valoración de los puestos de trabajo, ni han cumplido los límites presupuestarios contenidos en las correspondientes LPGE.

En reafirmación de lo establecido en la LRBRL, es decir, de cuál era el sistema retributivo de los funcionarios de la Administración Local, el art. 153 del TRRL y el art. 1 del citado RD 891/1986, establecen que “Los funcionarios de la Administración Local solo serán remunerados por las Corporaciones Locales respectivas, por los conceptos establecidos en el art. 23 de la Ley 30/1984. Es decir, la estructura de las retribuciones de los funcionarios públicos locales debía ser la misma que la prevista en la LMRFP para los funcionarios de la Administración General del Estado, así como los autonómicos.

La LORAP, art. 32, no se refería de modo expreso a la estructura de las retribuciones, no obstante dicho aspecto podía encuadrarse en el apartado j) del citado artículo, al tratarse de una materia retributiva funcional reservada en su regulación a norma con rango de Ley, como venimos expresando.

Siendo además esta materia un aspecto básico del régimen estatutario general (art. 1.3 LMRFP) correspondía al Estado su negociación, a través de la Mesa general de negociación de la Administración del Estado y adoptaba el carácter de negociación previa a la aprobación, por el Gobierno, del Proyecto de Ley correspondiente, siendo competente las Cortes Generales para su aprobación definitiva, no vinculando al mismo. Por tanto la Mesa de Negociación de las CCAA así como de las Entidades Locales carecía de competencias para negociar la estructura de las retribuciones de sus correspondientes funcionarios públicos, no pudiendo crear otros conceptos retributivos diferentes de los establecidos en la LMRFP ni cambiar, sustituir o alterar las características de cada uno de ellos<sup>40</sup>.

#### 2.1. Retribuciones básicas.

De acuerdo con la LMRFP, art. 23, reafirmada y desarrollada para los funcionarios locales por arts. 153 a 155 del TRRL y RD 861/1984, son retribuciones básicas el sueldo, los trienios y las pagas extraordinarias.

**Sueldo:** Se trataba de una cantidad correspondiente a cada grupo de titulación en los que se clasificaban los cuerpos, escalas y categorías de funcionarios, según el derogado, por el EBEP, art. 25 LMRFP, también de carácter básico. Es decir, dicha Ley incardina a todos los funcionarios en cinco grupos, A, B, C, D y E, que se corresponden con la titulación exigida para su ingreso y que determina la percepción de una concreta cuantía fijada para cada grupo.

Así el art. 23.2 a) de la Ley 30/1984 establece del sueldo “Que corresponde al índice de proporcionalidad (que fija el legislador y no la propia Administración) asignado a cada uno de los grupos en que se organizan los Cuerpos, Escalas, Clases y Categorías”.

Por tanto, el grupo de titulación del que depende el sueldo de cada funcionario, tampoco es objeto de negociación en el ámbito local, pues corresponde al legislador Estatal determinar dichos grupos y la titulación exigida para su ingreso en cada grupo, siendo dicho artículo 25 de carácter básico. En consecuencia estaríamos ante una reserva de Ley y por tanto legislación pre negociada cuyo resultado sería un proyecto de Ley aprobado por el Gobierno del Estado y no vinculante para las Cortes Generales. La Administración Local carecía de competencia para negociar tal aspecto (al igual que las CCAA).

40. SSTs de 14 de febrero de 1992 nº980/1991, 18 de noviembre de 1997 nº905/1997, 2 de diciembre de 1997 nº1552/1997, 30 mayo de 1992 nº2445/1989, 1 de

septiembre de 2004 nº3929/1999 etc. y numerosas sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia.

Igual que respecto a lo indicado en el apartado anterior ocurriría en relación a la creación de Cuerpos, Escalas, Clases y categorías, cuya competencia era estatal. Así, el art. 167 y siguientes del TRRL regula las Escalas de Administración General y Administración Especial y en las que se integraran los funcionarios de carrera de la Administración Local (sin habilitación de carácter estatal), que quedaran agrupadas en los grupos a los que antes nos hacíamos referencia. Por tanto en este aspecto la Administración Local tampoco tenía competencias para negociar, correspondiendo al Estado, con el carácter de negociación previa a la aprobación del texto legal.

**Trienios:** Según el art. 23.2b) de la LMRFP, consistía en una cantidad igual para cada grupo por cada tres años de servicio en el Cuerpo, Escala, Clase o Categoría. Al tratarse de un concepto retributivo vinculado al igual que el sueldo a los grupos de titulación y a los Cuerpos, Escalas, Clases o Categorías, me remito a lo dicho al respecto cuando analizábamos el sueldo, a efectos de negociación colectiva de su estructura, a lo indicado al sueldo.

Si indicar que computan a efectos de trienios, la totalidad de los servicios prestados desde que el funcionario comienza a prestar sus servicios en la Administración, (independientemente del vínculo laboral que les una, es decir no solo como funcionario de carrera, sino también como eventual, interino, contratado laboral o administrativo, incluso durante el periodo de prácticas, de conformidad con la Ley 70/1978, de 26 de diciembre. Por tanto el cómputo de servicios prestados a efecto de trienios, tampoco es negociable en el ámbito local, existiendo reserva legal sobre tal aspecto y negociable por el Estado.

Solo el funcionario de carrera y no el interino, tenía derecho a la percepción de trienios, sin que fuese admisible negociar lo contrario.

**Pagas extraordinarias:** De conformidad con el art. 23.2 c) de la LMRFP, eran dos al año, por importe mínimo cada una de ellas de una mensualidad del sueldo y trienios. Este artículo dio lugar a que desde su entrada en vigor y durante muchos años, las pagas extraordinarias estuvieran constituidas por ese importe mínimo, es decir por el resto de las retribuciones básicas: el sueldo y el trienio, siendo considerados nulos los acuerdos de negociación colectiva en la Administración Local que ampliaban este concepto retributivo a las retribuciones complementarias (STS 22 de febrero de 1997 RJ 1497).

No obstante, dadas las reivindicaciones funcionariales y los posicionamientos doctrinales existentes sobre la materia, este concepto (y por tanto su importe) ha ido cambiando. De hecho, el art. 24.1 de la LMRFP fue modificado por el art. 50.3 de la Ley 53/2002, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social y con vigencia a partir de 1/1/2003, de tal manera que a su concepto se ha incorporado el Complemento de Destino. Por lo tanto su concepto se ha modificado, al estar actualmente constituido por una mensualidad del sueldo, trienios y Complemento de Destino.

En consecuencia, los conceptos retributivos que formaban la paga extraordinaria tampoco podían ser objeto de negociación en la Administración Local (ni las CCAA), correspondiéndole al Estado, a través de la correspondiente Mesa de negociación de la Administración General del Estado, la definición de tal concepto retributivo. No obstante, la valoración de los puestos de trabajo para asignar nivel a los mismos, sí podía ser objeto de negociación en sede de la Mesa de negociación de las EELL, pero ello lo analizaremos en el estudio de la cuantía del Complemento de Destino.

## 2.2. Retribuciones complementarias.

El art. 23.3 de la LMRFP, establecía como retribuciones complementarias las siguientes: Complemento de Destino, Complemento Específico, Complemento de Productividad y gratificaciones por servicios extraordinarios.

### 2.2.1. Complemento de Destino.

Complemento vinculado estrechamente con la carrera administrativa del funcionario público, se definía, de conformidad con el art. 23,3 a) de la LMRFP, como el correspondiente al nivel del puesto que se desempeñe. La definición dada por el legislador estatal era sumamente reducida, por lo que ha sido necesario acudir a la doctrina y a la jurisprudencia para conocer su significado.

Se trata de un concepto de naturaleza objetiva, directamente vinculado al desempeño de un puesto de trabajo e independiente de quien sea el funcionario que lo pueda desempeñar, al igual que el complemento específico, como veremos seguidamente (STSJ de Castilla-La Mancha de 28 de junio de 1993, de Cantabria de 5 de noviembre de 1996, desde 25 de febrero de 1997 y de 30 de enero de 1997, de Canarias de 28 de octubre de 1994). Además era general pues se trata de un complemento que obligatoriamente han de tener todos los puestos de trabajo de una Administración Pública (STSJ de la Rioja de 23 de mayo de 1996), ya que a cada puesto se le asignaba un determinado nivel.

Cada nivel sucesivo en la escala va a representar un mayor estadio de dificultad e importancia del puesto de trabajo (STS de 3 de marzo de 1994). No obstante tras su generalización y la implantación de niveles mínimos, no dependió de la concurrencia de dichos factores de forma exclusiva, sino más bien de la jerarquización que se hace de los mismos, aunque para ello se atendía fundamentalmente a dichos criterios.

El complemento de Destino permitía al funcionario consolidar grados, por su permanencia durante cierto tiempo en el correspondiente puesto de trabajo al que se le había asignado un nivel, de ahí que podamos afirmar su estrecha vinculación a la carrera administrativa del funcionario público. Además los funcionarios no podían obtener puestos de trabajo no incluidos en los niveles de intervalo correspondiente al Grupo en el que figuraba clasificado su Cuerpo o Escala, lo que obviamente limitaba su carrera profesional, pues no podía acceder a puestos de trabajo cuyo nivel no estuviera comprendido entre el nivel máximo y mínimo de su grupo de titulación<sup>41</sup>.

Es importante destacar respecto del complemento de Destino de los funcionarios de la Administración Local, el RD 158/1996, de 2 de febrero, que modifica el RD 861/1986, de 25 de abril. Efectivamente, el art. 3, referente a este concepto retributivo, establece una equivalencia entre los intervalos de niveles de puestos de trabajo de los funcionarios locales, con los que se vayan estableciendo para los funcionarios de la Administración del Estado, siendo el Pleno quien procederá a asignar nivel a cada puesto de trabajo atendiendo a criterios de especialización, responsabilidad, competencia y mando, así como complejidad territorial y funcional de los servicios en que este situado el puesto. En este sentido, destacar que respecto de la Administración Local si se establecen expresamente los criterios de asigna-

41. Así, en el Reglamento General de Provisión de Puestos de Trabajo aprobado por RD 364/1995 de 10

de marzo, se establecen los niveles máximos y mínimos de cada uno de los grupos.

ción del Complemento de Destino, que por otra parte, dado sus términos, aporta confusión por solapamiento, respecto a algunos de los criterios de asignación del complemento específico, como veremos seguidamente.

Por otra parte, según el citado artículo, en ningún caso los funcionarios de la Administración Local podrán obtener puestos de trabajo no incluidos en los niveles de intervalo correspondiente al grupo de titulación en que figure clasificada su Escala, Subescala, clase o categoría y solo podrán consolidar grados incluidos en el intervalo de correspondiente al grupo en que figure clasificada su Escala, Subescala, clase o categoría.

Por lo tanto, en materia de concepto del complemento de destino, la Administración Local carecía de competencias para negociar con los representantes de los funcionarios públicos locales, pues corresponde exclusivamente al Estado, a través de la Mesa de Negociación de la Administración General del Estado, con carácter previo a la aprobación de la Ley que lo regula.

Respecto a la valoración real de este complemento, es evidente que no ha cumplido sus objetivos, sobre todo en lo referente a la pretensión de uniformidad entre las distintas Administraciones Públicas. En efecto, puestos de trabajo similares jerárquicamente y de similar importancia, de distintas e incluso de la misma Administración Pública, han sido clasificados con niveles de complemento de destino diferentes.

En lo referente a la carrera administrativa, que por razones obvias esta estrechamente vinculado a la misma<sup>42</sup>, tampoco han sido satisfactorios, fundamentalmente por los siguientes motivos:

Utilización de criterios diferentes por los distintos entes públicos para asignar el nivel de complemento de destino, produce el efecto de que la carrera administrativa sea distinta de unas Administraciones a otras, incluso entre puestos de igual responsabilidad, jerarquía y mando. Ello es un obstáculo importante también para la movilidad administrativa.

Su escasa relevancia en el montante total de las retribuciones ha afectado a la motivación del funcionario para hacer carrera hacia puestos más elevados, ya que no era normalmente compensable económicamente.

En las Administraciones Locales, con escaso número de efectivos, la carrera administrativa basada en cambio de puesto de trabajo con mayor nivel y sus efectos en el complemento de destino, han sido prácticamente inexistentes.

Presión en la estructura organizativa para crear puestos de trabajo con mayor nivel, aun cuando en algunos supuestos no fuese necesario, en orden a conseguir una mejor clasificación, nivel y por tanto retribuciones en concepto de complemento de destino.

Asignación inicial de elevados complementos de destino a funcionarios de reciente ingreso. En consecuencia la progresión en la carrera era mínima y excesivamente rápida. Ello producía en efecto desmotivador, a medio o largo plazo, sobre el funcionario público.

42. SOLANA PÉREZ, ALICIA. La carrera administrativa de los funcionarios públicos (Capítulo XII). Obra

colectiva. Director Castillo Blanco, Federico. CEMCI. Año 2002.

### 2.2.2. Complemento Específico.

Desde el punto de vista legal, el complemento específico se definía en el art. 23.3b) de la Ley 30/1984, de carácter básico, así como en el art. 4.1 del RD 861/1986. Textualmente dichos artículos lo definen de la siguiente manera: “El complemento Específico está destinado a retribuir las condiciones particulares de algunos puestos de trabajo en atención a su especial dificultad técnica, dedicación, incompatibilidad, responsabilidad, peligrosidad o penosidad”. Se trataba de una definición genérica, en la que se establecían los elementos precisos, sobre los que debían asentarse otras normas posteriores que son las que establecían el derecho a esta retribución, como afirmaba nuestro Tribunal Supremo (STS 25 de junio de 1996, RJ 1996/5352) y que concretaban esta definición y cuando se tenía derecho a percibirlo<sup>43</sup>.

Al igual que el complemento de Destino, era un complemento de naturaleza objetiva y por tanto vinculado al desempeño de un puesto de trabajo e independientemente de quien fuese su titular y en que circunstancias lo desempeñara, es decir era indiferente que el funcionario fuese de carrera o interino, de nuevo ingreso o no, la adscripción al puesto fuese definitiva o provisional etc. (STS de 4 de julio de 1994, RJ1994/6242).

Retribuye las características especiales de los puestos de trabajo y trataba de ser un instrumento técnico para la reforma de las retribuciones de los funcionarios, introduciendo el concepto de valoración del puesto individualizado (opuesto al de carrera o de Cuerpos). De ahí que no pudiera considerarse un complemento general, como el complemento de Destino, pues estaba destinado a retribuir especiales circunstancias, que no tenían que coincidir en todos los puestos (STS 30 de mayo de 1991). No obstante en la práctica se generalizó a todos los puestos de cada Administración Pública, ya que constituía un medio de incrementar de manera generalizada las retribuciones de todos los puestos de cada Administración, aprovechando para ello la confusión del significado de los diferentes vectores a retribuir.

Por otra parte dada su definición legal y como nos recuerdan nuestros Tribunales de justicia, no puede asignarse más de un complemento específico por puesto de trabajo, aunque concorra más de una condición particular en el concreto puesto. Lógicamente, al menos debe obligatoriamente concurrir una condición particular.

También insisten los Tribunales de justicia en que, además, no puede concurrir cualquier condición particular, sino solo y exclusivamente las condiciones particulares enumeradas en el art.23.3b). Ello, obviamente ha maniatado las facultades remuneradoras de las Administraciones Públicas, estando sumamente encorsetado. La razón posiblemente estribaba en la intención del legislador de controlar la utilización de este concepto, aunque tal decisión fue poco efectiva ya que desconocía la variedad, en muchos casos novedosa, de funciones que actualmente se desarrollan en nuestras Administraciones y especialmente en la Administración Local.

Por tanto en relación al concepto legal de complemento específico, la Administración Local carece de facultades para negociar, debiéndose someter al legislador estatal. Correspondía

**43.** Véase el estudio detallado sobre este complemento retributivo, en que aparecen numerosas sentencias del Tribunal Supremo, Tribunal Constitucional y Tribunales Superiores de Justicia,

en SOLANA PEREZ, ALICIA. “Aplicación y control judicial del complemento específico...” Ob. Cit. Año 2000.

a la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado, la negociación previa a la aprobación de la disposición legal reguladora de tal concepto retributivo. Por tanto la Mesa de negociación de las EELL no podía negociar una modificación del concepto ni de su características, ampliando o reduciendo los vectores por los que se retribuye por tal concepto o estableciendo variantes respecto del mismo, así como tampoco establecer más de un complemento específico por puesto o generalizarlo a todos los puestos de una misma Administración sin motivación alguna. No obstante en la práctica, numerosas Administraciones Locales han negociado al margen de la Ley, incumpliendo el Principio de reserva legal y de legalidad (STS de 30 de abril de 1993, RJ 1993/2870, de 4 de julio de 1993, de 25 de junio de 1996, RJ 1996/5352 etc.).

### 2.2.3. Complemento de Productividad.

En la estructura retributiva diseñada por la LMRFP, este era el único concepto retributivo que formaba parte de las retribuciones complementarias de carácter subjetivo (STSJ de Cantabria, de 25 de febrero de 1997), ya que su finalidad era retribuir el especial rendimiento, actividad extraordinaria y el interés o iniciativa con que el funcionario desempeñase su trabajo (art.23.3c).

A través de este concepto retributivo se pretendía incentivar al funcionario en el desarrollo concreto del puesto de trabajo, potenciando y animando su eficacia en el mismo. Se concibió como un elemento dinamizador del sistema retributivo, dirigido a retribuir la aportación personal del funcionario a su organización y también dirigido a compensar las insuficiencias de la estructura retributiva cuando solo se atiende al aspecto objetivo (puesto de trabajo) sin tener en cuenta el aspecto subjetivo, es decir, como estos se desempeñan (rendimiento).

Sin embargo este concepto retributivo fracasó e incluso muchas Administraciones Locales no han llegado a aplicarlo. Como indica el Informe de la Comisión de Expertos para el estudio y preparación del EBEP, su aplicación ha sido uno de los puntos más débiles del sistema, ya que no ha cumplido su función de incentivar al funcionario público por obtención de resultados, a que estaba llamado.

Según dicho Informe, que comparto, indica cuatro causas que han contribuido al fracaso de este complemento:

Su desnaturalización, es decir, su utilización para finalidades distintas de las contempladas en la norma, pretendiendo con ello simplemente incrementar las retribuciones de algunos funcionarios.

Notoria ausencia de capacidad de gestión en las unidades de recursos humanos para la aplicación del mismo.

Escasa relevancia en el montante global de las retribuciones y no constituir un complemento salarial necesario, expresión manifiesta de la escasa confianza de los gestores en su virtualidad y eficacia como elemento motivador.

Por lo tanto este concepto retributivo, definido legalmente y donde se determina que retribuye, solo podía ser negociado previamente por la Mesa de negociación de la Administración General del Estado, existiendo reserva de Ley en cuanto a su definición. Ello supone que la Administración Local no podía negociar con los representantes de los fun-

cionarios públicos locales otros módulos o vectores diferentes que los contenidos en la LMRFP (y en igual sentido el art.5.1 del RD 861/86) para retribuir por este concepto, cuestión que en la práctica diaria de las Administraciones Locales no se cumplió fielmente. No obstante hay que recordar que por una parte, la falta de precisión y claridad en el significado de tales vectores, especialmente del vector “actividad extraordinaria”, que hacia confundirlo con el complemento específico (vector especial dedicación) y con las gratificaciones por servicios extraordinarios y por otra, la extensa discrecionalidad de la Administración Local en su asignación, no contribuyeron a controlar la utilización de este concepto retributivo, produciendo una inevitable desconfianza en el mismo.

#### 2.2.4. Gratificaciones por servicios extraordinarios.

Se definen legalmente como las destinadas a retribuir por los servicios extraordinarios, fuera de la jornada normal, que en ningún caso podrán ser fijas en su cuantía, ni periódicas en su devengo (art. 23.3d) LMRFP.

Como en los conceptos retributivos anteriores al existir reserva legal en su definición, no podía variarse, ampliarse o reducirse la misma por medio de negociación colectiva en el seno de la Administración Local, correspondiendo exclusivamente al Estado con carácter previo a la aprobación de la ley, a través de la Mesa de Negociación de la Administración General del Estado.

Dicha definición contenida en la LMRFP es bien sucinta por lo que han sido fundamentalmente la doctrina y los tribunales de justicia los que han deducido a través de ella cual es su naturaleza y características, ayudando a diferenciarla de otros conceptos retributivos y que podríamos resumirlos en los siguientes:

Retribuyen unos concretos servicios prestados. (STSJ de Valencia de 28 de abril de 1995).

No forma parte de la retribución mensual ordinaria (STS de 3 de mayo de 1996 RJ 5284, STSJ de Valencia de 25 de octubre de 1995 y STSJ de Andalucía de 11 de marzo de 1996).

Tiene carácter excepcional en su utilización respecto al resto de retribuciones complementarias (STS DE 8 de marzo de 1994 y de 24 y 25 de enero de 1995).

Su importe no es fijo ni regular su percepción, es una retribución ocasional y no consolidable (STSJ del País Vasco de 24 de enero de 1997 y de Murcia de 31 de diciembre de 1993).

Retribuye los servicios extraordinarios y ocasionales fuera de la jornada normal, pues los servicios ordinarios que se prolongan mas allá de la jornada normal se deben retribuir a través del complemento específico (vector especial dedicación) y si dichos servicios ordinarios que se prolongan mas allá de la jornada normal se vinculan a la consecución de resultados y objetivos asignados, se deben retribuir por el complemento de productividad (vector actividad extraordinaria).

Concepto retributivo discrecional y voluntario.

Como los conceptos retributivos anteriores se ha desnaturalizado en su utilización por las Administraciones Publicas y en concreto por la Administración Local, con el propósito fundamental de incrementar la cuantía de las retribuciones de los funcionarios públicos. Ello ha dado lugar a negociaciones con los representantes de los funcionarios absolutamente ilegales, siendo declarados los Acuerdos nulos de pleno derecho.

### 2.3. Otros conceptos retributivos.

Respecto a otros conceptos retributivos, no incluidos por tanto ni como retribuciones básicas ni complementarias, quisiera destacar las Indemnizaciones por razón de servicio, por ser las únicas establecidas en el EBEP.

Por otra parte, en otro apartado del presente estudio realizaré un breve análisis de las mejoras voluntarias (entre las que se encuentran los Planes de Pensiones y Contratos de Seguro colectivo (que han sido consideradas por el EBEP como retribución diferida en su art. 29) así como de las medidas de acción social.

Respecto a las Indemnizaciones por razón de servicio, la LMRFP se limita a enunciar que los funcionarios percibirán las indemnizaciones por razón de servicio (art. 23.4), sin proceder por tanto a definición alguna. En el ámbito local, este concepto retributivo tampoco se define en el art. 157 del TRRL ni en el art. 8.2 del RD 861/86, estableciendo que serán las mismas que correspondan al personal al servicio de la Administración de Estado. Actualmente se definen y determina su alcance el RD 462/2002 de 24 de mayo, cuyo ámbito de aplicación se extiende a las Corporaciones Locales.

La Administración Local no tiene capacidad de negociación sobre tales conceptos retributivos, debiéndose limitar a cumplir dichas disposiciones legales. La capacidad negociadora, como en los conceptos anteriores, correspondía a la Mesa de negociación de la Administración General del Estado, con carácter previo a la aprobación de la norma.

### 3. Negociación colectiva de la cuantía de las retribuciones de los funcionarios públicos locales con anterioridad al EBEP.

Los incrementos retributivos globales se han ido determinando jurídicamente por las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado y con carácter anual. Estas han venido disponiendo límites máximos para el aumento de las retribuciones de los funcionarios de todas las Administraciones Públicas y por tanto también de la Administración Local. Ello ha supuesto una limitación a su respectiva la autonomía del gasto, que el Tribunal Constitucional ha considerado reiteradamente conforme a la Constitución, por razones de igual, solidaridad y fundamentalmente por razón de la competencia estatal sobre la política económica en general, intentando con ello controlar uno de los elementos esenciales del gasto público (art. 149.13CE). Así se expresan sentencias del Tribunal Constitucional como 63/1986, de 21 de mayo, 96/1990, de 24 de mayo o 385/1993, de 23 de diciembre, entre otras).

No obstante, a pesar de la reserva legal presupuestaria en esta materia (art. 134.2 CE), por la cual este aspecto se incluía en el ámbito de legislación negociada y no en negociación colectiva en sentido estricto, con competencia del legislador estatal, el modelo ha quebrado, dado que los porcentajes de incremento de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado no reflejaban el crecimiento real de las retribuciones de los empleados públicos. Estas retribuciones han sido superiores y en consecuencia también podemos afirmar la existencia de una falta de uniformidad en el incremento de las retribuciones de las distintas AAPP y entre los distintos sectores, colectivos y niveles de empleo. Y es que las CCAA y las EELL han negociado dichos incrementos retributivos, sin tener competencia para ello. Así, las mesas de negociación de las EELL han negociado incrementos retributivos globales superiores a los establecidos en la LPGE con el propósito de alcanzar la equiparación con

las Administraciones Públicas que han alcanzado niveles retributivos más altos, o bien han negociado la asignación de fondos adicionales sobre la masa salarial para cumplir determinados objetivos o mejorar determinados colectivos o ámbitos, especialmente los que tienen mayor respaldo sindical o bien han iniciado la negociación colectiva tomando los incrementos de la LPGE, no como un porcentaje a respetar estrictamente, sino como punto de partida<sup>44</sup>.

Por lo tanto las Mesas de negociación de las EELL (como de las CCAA) quedaban excluidas de la actividad negociadora respecto a la determinación del incremento global de la masa retributiva de sus funcionarios públicos, debiendo limitarse a reflejar en sus respectivos presupuestos el incremento global de la masa retributiva establecida en la LPGE, respetando el tope legal, cuestión que en realidad no se cumplía normalmente. Por lo tanto los acuerdos o pactos que implicaran un crecimiento de la masa retributiva global superior al establecido en la LPGE, de conformidad con el art. 93.3 LRBRL y 154.1 TRRL, debían considerarse ilegales y por tanto impugnables judicialmente para su anulación<sup>45</sup>.

### 3.1. Retribuciones Básicas.

De acuerdo con el art. 24 de la LMRFP, art. 93.1 y 3 de la LRBRL, 153.3 TRRL y art. 2 del RD 861/1986, las retribuciones básicas de los funcionarios locales, tendrán la misma cuantía que la establecida con carácter general para toda la Función Pública y será la que se fije para cada uno de los grupos, A, B, C, D, E a que se refiere el art. 25 de la Ley 30/1984, en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año correspondiente. Asimismo deberán reflejarse anualmente en el presupuesto de cada Corporación Local.

Por tanto resulta evidente que la determinación de la cuantía del sueldo y trienio aplicable a todos los funcionarios del mismo grupo era competencia del legislador estatal, siendo la LPGE quien las establecía para cada grupo de titulación. En consecuencia y tratándose de materia reservada a la Ley, correspondía a la Mesa General de Negociación de la Administración del Estado el ejercicio del derecho a la negociación colectiva sobre tales cuantías a incluir en el Proyecto de ley, aunque sin fuerza vinculante para las Cortes Generales<sup>46</sup>.

En definitiva las Mesas negociadoras locales (al igual que las autonómicas) carecían de facultades para negociar la cuantía de las retribuciones básicas, pues debían coincidir con las establecidas año tras año por la LPGE (STSJ de Asturias de 18 de mayo de 1998 y de 19 de

**44.** GORELLI HERNANDEZ. "Negociación colectiva y retribución de los funcionarios públicos (a propósito de la STC de 21 de marzo de 2002 (RJ 2002,4319). AD, V/2002. MARTIN GIMENEZ. "Las retribuciones de los funcionarios públicos, acuerdos políticos y leyes de presupuestos". AS nº20. Año 2001. ROQUETA BUJ, REMEDIOS. "Límites en los incrementos de las retribuciones en el sector público: Ley Estatal de Presupuestos, Leyes Autonómicas y Acuerdos colectivos". AAVV. Editorial la Ley, Madrid. Año 2004 RUIZ CASTILLO. "Los acuerdos sobre retribuciones de los funcionarios públicos". TL nº 64. Año 2002.

**45.** Numerosísimas sentencias del TS han anulado los Acuerdos Locales que incrementaban las retribuciones funcionariales por encima del autorizado en la correspondiente LPGE. Por otra parte, recordar que los Acuerdos que se hubieran pactado con anterioridad a la correspondiente LPGE que implicasen crecimientos retributivos superiores al autorizado por esta, debían experimentar la oportuna adecuación, deviniendo inaplicables en caso contrario las cláusulas que se opusieran a la misma (de esta forma se expresan los PGE reiteradamente).

**46.** SSTS 62/2001, de 1 de marzo y 24/2002 de 31 de enero.

abril de 1999, de Asturias de 27 de abril de 2001, Cantabria de 29 de julio de 2002, de Castilla-La Mancha de 12 de diciembre de 2005, etc.).

De conformidad con el art. 24 LMRFP, el sueldo de los funcionarios del grupo A no podía exceder en más de tres veces el sueldo de los funcionarios del Grupo E. De esta forma se pretendía conseguir aplicar el Principio de proporcionalidad entre sueldos de diferentes grupos afin de conseguir un abanico salarial entre estos no excesivamente diferenciado.

La cuantía del trienio, como venimos expresando, era la misma para cada Grupo por cada tres años de servicio en el Cuerpo o Escala, Clase o Categoría. Era una cantidad no muy elevada, se incrementaba cada tres años de servicio y se fijaba anualmente por la LPGE. Por tanto su regulación legal se caracterizaba por retribuir en función del grupo de clasificación al que pertenece el funcionario y se vincula a la continuidad, no al servicio de la Administración en general, sino en cada Cuerpo o Escala, Clase o Categoría, a pesar de que la Ley 70/1978 operó con cierto carácter unitario. Los trienios seguían siendo insuficientes para compensar la antigüedad y ni siquiera alcanzaban a contrarrestar los efectos de la inflación. Además cada día han sido menos importantes cuantitativamente hablando en relación con el resto de conceptos retributivos y con el monto total de retribuciones, lo cual ha sido duramente criticado por la doctrina<sup>47</sup>.

Respecto a las pagas extraordinarias, que también formaban parte de las retribuciones básicas, como ya indique cuando analizábamos la estructura de las retribuciones, inicialmente y durante mucho tiempo se componían exclusivamente por el sueldo y el trienio, por lo que para su determinación cuantitativa había que estar a lo indicado anteriormente. No obstante, como a partir del año 2003 se ha ido incrementando paulatinamente el importe del mismo en las sucesivas LPGE y a través del complemento de Destino, como consecuencia de la modificación del concepto de paga extraordinaria operado tras la reforma del art. 24.1 LMRFP, constituyéndose por sueldo, trienio y complemento de Destino, (“las cuantías de las pagas extraordinarias serán iguales en todas las Administraciones Públicas, para cada uno de los grupos de clasificación según el nivel de complemento de destino que se perciba”), supone que si bien, como veremos posteriormente, la cuantía del complemento de Destino se establecía también por la LPGE para cada nivel, siendo por tanto común a los funcionarios de todas las Administraciones Públicas y por tanto, a efectos de negociación colectiva estaríamos en igual situación que respecto al sueldo y trienios, la asignación del concreto nivel de complemento de destino a cada puesto de trabajo la llevaba a cabo, con cierta discrecionalidad, cada Administración Pública, por lo que en este aspecto sí que podía la Mesa de Negociación de la Administración Local negociar los criterios de valoración y la asignación del complemento de Destino a cada puesto de trabajo. No obstante analizaremos más detenidamente de este aspecto al realizar el estudio de este complemento retributivo.

Por otra parte, establece el art. 23.2 c) de la LMRFP, básico, que las dos pagas extraordinarias anuales se devengaran los meses de junio y diciembre, por lo que la Administración Local (ni las CCAA) no podía negociar más de dos pagas extraordinarias ni devengarse en meses diferentes.

47. PEREZ LUQUE, A. “De los quinquenios a los trienios: una equiparación negativa”. El Consultor

nº5. Año 1991, págs 864 y ss.

### 3.2. Retribuciones Complementarias.

El art. 93 de la LRBRL establecía que las retribuciones complementarias se atenderán a los criterios de valoración objetiva de las del resto de los funcionarios, si bien su cuantía global será fijada por el Pleno de la Corporación dentro de los límites máximos y mínimos que se fijen por el Estado. Respecto del contenido de este artículo me remito a los comentarios realizados sobre el mismo en apartados anteriores, al analizar la estructura.

Por tanto, en este apartado me limitaré a analizar las posibilidades de negociación colectiva en relación a la cuantía de cada uno de los conceptos retributivos que formaban parte de las retribuciones complementarias conforme a la normativa anterior al EBEP. Si adelantar, que en relación con las retribuciones complementarias, eran más amplias las facultades de negociación por la Mesa de negociación de la Administración local, aunque en todo caso debían respetarse los límites legales y presupuestarios establecidos.

#### 3.2.1. Complemento de Destino.

Como ya comentamos cuando analizamos la estructura del complemento de Destino, es un complemento obligatorio, en el sentido de que han de tenerlo todos los puestos de trabajo de una Administración Pública. Su cuantía dependía en principio del nivel asignado al mismo, por tanto el complemento de destino era de igual cuantía para cada nivel y se actualizaba con carácter general en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año. En definitiva, para su determinación solo se tenía en cuenta el puesto de trabajo al que se le asignaba un determinado nivel. Dicho nivel sin embargo lo asignaba, previa valoración de cada puesto de trabajo, cada Administración Pública y por tanto cada Administración Local.

En consecuencia no ha habido uniformidad en su aplicación por parte de las diferentes Administraciones Públicas, aunque esa fue la pretensión inicial del legislador, ya que su cuantía dependía del nivel asignado a cada puesto de trabajo lo cual correspondía a cada Administración, al aprobar la Relación de Puestos de Trabajo, (el Pleno en caso de los Gobiernos Locales) o el Catálogo en su defecto<sup>48</sup>. Dicha asignación de nivel a cada puesto de trabajo se llevaba a cabo previa valoración de los mismos y conforme a unos determinados criterios de valoración establecidos por la propia Corporación Municipal, de conformidad con el art. 3 del RD 861/1986, es decir conforme a criterios de especialización, responsabilidad, competencia y mando, así como complejidad territorial y funcional de los servicios en que esté situado el puesto, aunque lo más importante a la hora de su asignación, aunque se tuvieran en cuenta tales criterios, era la posición jerárquica de cada puesto en relación a los demás de la organización. No obstante, una vez asignado el nivel a cada puesto de trabajo, la cuantía del complemento de Destino para cada nivel venía predeterminada en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

En este sentido si indicar, que si bien el art. 24 LMRFP no establecía expresamente que la cuantía del complemento de destino debía ser igual, respecto de cada nivel, para el funcionario de todas las Administraciones Públicas, las LPGE han ido estableciendo las cuantías correspondientes a cada nivel de complemento de destino, preceptos que por otra parte

<sup>48</sup>. En los municipios de gran población corresponde a la Junta de Gobierno Local aprobar la Relación de puestos de trabajo y las retribuciones

del personal de acuerdo con el presupuesto aprobado por el Pleno, sin que posea facultades de delegación de tales competencias (art 127.2 LRBRL).

tenían carácter básico, por lo que era de aplicación común a los funcionarios de cualquier Administración Pública (STS de 24 de septiembre de 1994, Rec. 8017/1992). Además el art. 3.4 del RD 861/1986 dispone que los complementos de destino, asignados por la Corporación deban figurar en el presupuesto anual de la misma con la cuantía que establezca la LPGE para cada nivel (STS de 25 de mayo de 1997).

No obstante tanto las CCAA como las CCLL han discutido que la cuantía por niveles del complemento de destino deba ser idéntica a todas las Administraciones Públicas y en este sentido recordar las STS de 24 de enero de 1994 RJ 6920 (respecto de CCAA) y la STS de 30 de noviembre de 1993 RJ 8735 (respecto de EELL). En cualquier caso la jurisprudencia afirmó reiteradamente, por un lado, que son legítimas las diferencias de asignación de niveles entre distintas Administraciones Públicas (STS de 20 de octubre de 1994 RJ 10189) y declaro nulos acuerdos plenarios de Corporaciones Locales que establecían cuantías de complemento de destino superiores a las establecidas en la LPGE (STS 25 de mayo de 1987 y SSTSJ de Asturias de 27 de abril de 2001 Rec. nº 1545/1998 y 27 de abril de 2004 Rec. nº 1606/2001)

Por otra parte, la permanencia del funcionario en un puesto de trabajo durante cierto tiempo le permitía consolidar grados o dicho de otra manera consolidar el complemento de destino. En este supuesto, el funcionario tenía derecho a percibir al menos el complemento de destino correspondiente a su grado personal, cualquiera que fuese el puesto de trabajo que desempeñara. Es decir, si el nivel del puesto de trabajo era igual o superior, se percibía el complemento del puesto y si era inferior, el grado personal consolidado. Por ello podemos afirmar que si bien es cierto que el disfrute de las retribuciones complementarias no creaba derechos adquiridos a favor de los funcionarios, teníamos como excepción el grado consolidado en relación con el nivel de complemento de destino, como establece el art. 156 del TRRL.

Respecto a las posibilidades de negociación colectiva del complemento de Destino para los funcionarios de la Administración Local, la Mesa de Negociación de las EELL debía respetar las normas legales y presupuestarias expresadas y en especial las contenidas en el art. 3 del RD 861/1986 modificado por RD 158/1996 de 2 de febrero. Por tanto dicha negociación debía limitarse, en su caso a la valoración de los puestos de trabajo desempeñados por los funcionarios locales, a efectos de asignar el concreto nivel de complemento de destino que correspondiera a cada puesto, aunque el órgano competente para la asignación de tal nivel era el Pleno de la Corporación (en municipios de régimen común, mientras que en los grandes municipios es la Junta de Gobierno Local, de conformidad con el art. 137 de la LRBRL, añadido por el art. 1.4 de la Ley 57/2003) al aprobar la Relación de Puestos de Trabajo. Sin embargo, una vez asignado el nivel de cada puesto no había negociar su cuantía, pues esta venía predeterminada en la LPGE. Por tanto el importe de este concepto retributivo era acordado por la Mesa general de negociación de la Administración del Estado y luego incluido en el Proyecto de LPGE, correspondiendo su determinación por niveles a las Cortes Generales al aprobar la LPGE.

### 3.2.2. Complemento Específico<sup>49</sup>.

Respecto de este concepto retributivo son más amplias las facultades de negociación colectiva por las Mesas de Negociación de las Entidades Locales, que respecto del comple-

49. Para más información véase SOLANA PEREZ, ALICIA. Aplicación y control judicial del complemento

específico...Ob.Cit. Negociación colectiva de los funcionarios de la Administración Local...Ob. Cit.

mento de destino, aunque no obstante insisto en la obligación de respetar los límites legales y presupuestarios en todo caso.

Por tanto, podía ser objeto de negociación en el ámbito local:

Determinar la cuantía global destinada a retribuir los complementos específicos de los puestos de trabajo.

En este sentido, el art. 24.2 de la LMRFP establecía que la cuantía de los complementos específicos debía reflejarse para cada ejercicio presupuestario en la correspondiente LPGE y figurar en los Presupuestos de las demás Administraciones Públicas. Sin embargo estas han ido estableciendo las cantidades globales destinadas a la asignación de los complementos específicos.

Por tanto corresponde al Pleno de la Corporación Local al aprobar su normativa presupuestaria anual y dentro de tope máximo global al incremento de la masa retributiva establecido en la LPGE, determinar la cuantía global destinada a atender los complementos específicos (art. 4.4 RD 861/1986), pudiéndose negociar el contenido del proyecto de presupuestos en tal sentido, pero el eventual resultado de la negociación no puede vincular jurídicamente al órgano competente para aprobar el presupuesto.

No obstante, dicha cantidad global destinada a la asignación del complemento específico, que es negociada, se encuentra sometida a dos límites legales en el ámbito local, que tampoco pueden ser objeto de negociación y que son los contenidos en los art. 7.1 y 7.2 a) del RD 861/1986.

Art. 7.1 “Los créditos destinados a complemento específico, complemento de productividad, gratificaciones y en su caso, complementos personales transitorios, serán los que resulten de restar a la masa retributiva global presupuestada para cada ejercicio económico, excluida la referida al personal laboral, la suma de las cantidades que al personal funcionario le correspondan por los conceptos de retribuciones básicas, ayuda familiar y complemento de Destino”.

Art. 7.2 a) “Hasta un máximo del 75% para complemento específico, en cualquiera de sus modalidades, incluyendo el de penosidad o peligrosidad para la Policía Municipal y Servicio de Extinción de Incendios”.

Por lo tanto, una vez calculado los créditos conjuntos para complemento específico, complemento de productividad, gratificaciones y complemento personal transitorio (que es el resultado de restar a la masa retributiva global la destinada al personal laboral más las retribuciones básicas, ayuda familiar y complemento de destino del personal funcionario), como máximo el 75% se podrá destinar a complemento específico, pudiéndose en tal caso negociar un porcentaje menor pero nunca mayor al establecido legalmente.

Establecer los criterios de valoración objetiva de los puestos de trabajo para su catalogación y a efectos de determinar a qué puestos de trabajo se debe asignar complemento específico, respecto de que módulo o módulos de los tasados en el art. 23.3b) de la LMRFP y art. 4.1 del RD 861/1986 (también a efectos de posibles modificaciones o eliminaciones) así como valoración individual de cada puesto de los seleccionados conforme a dichos criterios y asignación de la correspondiente cuantía (STS de 15 de noviembre de 1994).

En este sentido en la Administración Local, si existe legalmente mayor concreción en la fijación del complemento específico, de conformidad con el art. 93 LRBR, art. 153 y 154 TRRL y art. 4 RD 861/86. Así, el establecimiento o modificación del mismo exigía con carácter previo que por la Administración Local se efectuara una valoración del puesto de trabajo, atendiendo a las condiciones particulares establecidas legalmente. Efectuada la valoración, el Pleno de la Corporación o la Junta de Gobierno Local en las grandes ciudades, al aprobar la Relación de Puestos de Trabajo, determinaba aquellos a los que les corresponde un complemento específico, señalando su respectiva cuantía.

Por tanto, es el Pleno de la Corporación, al aprobar la Relación de Puestos de Trabajo, quien definitivamente determina aquellos puestos a los que les corresponde un complemento específico y señala la cuantía individual, por lo que los estudios previos de valoración y fijación, que pueden ser objeto de negociación, no poseían consecuencia jurídica alguna, dado que los mismos no vinculan al Pleno de la Corporación Local, sino que eran un medio meramente auxiliar en la tarea de describir y clasificar los puestos de trabajo (STS 15 de noviembre de 1994, de 23 de diciembre de 1988, 22 de diciembre de 1994, 15 de noviembre de 1994, etc.).

También recordar que siempre que se respetase el incremento global del complemento específico, la distribución cuantitativa del mismo entre los distintos puestos de trabajo a los que les correspondía, no tenía que ser lineal, pudiendo producirse subidas mayores al tope legal y otras menores.

### 3.2.3. Complemento de Productividad.

Al igual que el complemento específico, las facultades de negociación colectiva en el ámbito local son relativamente amplias, aunque una vez más se han de respetar los límites legales y presupuestarios.

Si bien se trata de un complemento subjetivo, el resultado de la productividad si debía ser objetivo, pues las leyes presupuestarias han exigido que esa mayor productividad redunde en mejorar el resultado de los puestos de trabajo, con lo cual la mayor o menor cuantía de este complemento dependía del grado de consecución de los objetivos fijados a cada programa. Por tanto el complemento de productividad permite atender a la singularidad de la actividad concreta prestada por cada funcionario y está vinculado a objetivos y resultados, que son valorables una vez efectuada la labor, determinándose la cuantía globalmente en los Presupuestos locales por departamentos, servicios o programas.

La asignación se hacía de forma individualizada (previa evaluación diferenciada del trabajo de cada funcionario por sus superiores, por órganos especializados u otros métodos). Por tanto su asignación, reducción o supresión no puede llevarse a cabo de manera indiscriminada sino motivada. En este sentido, la reclamación del mismo ha de probar, no que se desempeña un puesto de trabajo equivalente, sino que este se ha desarrollado con la intensidad e interés que exige la norma (STSJ de Baleares de 13 de diciembre de 1995). Por todo ello, la Ley 30/1984, art. 23.3 c) estableció un conjunto de garantías objetivas, intentando controlar en cierta medida la intensa discrecionalidad administrativa que poseía este concepto retributivo, aunque en la práctica muchas veces, no llegaron a buen puerto, tanto en la determinación como en la cuantificación.

Respecto a las competencias de la Administración Local en la materia, corresponde al Pleno de la Corporación determinar en el presupuesto, la cantidad global destinada a su asignación,

dentro de los límites señalados en el art. 7.2b) del RD 861/1986, al que nos hemos referido detenidamente en relación al complemento específico y al que me remito, por lo cual hasta un máximo del 30% se puede destinar a este complemento, una vez restada a la masa retributiva global presupuestada para cada ejercicio económico las cantidades destinadas a personal laboral, las retribuciones básicas, ayuda familiar y complemento de destino del funcionario. Así como también corresponde al Pleno la determinación de criterios de distribución entre el personal de la Corporación. Por otra parte, corresponde al Alcalde o Presidente de la Corporación la distribución de dicha cuantía entre los diferentes programas y áreas y la asignación individual previa evaluación diferenciada del trabajo de cada funcionario (sin perjuicio de las delegaciones que pueda conferir conforme a la legislación de régimen local).

Por tanto la posible negociación colectiva en el seno de la Mesa de Negociación de las Entidades Locales en materia de complemento de productividad se reconduce a dos aspectos:

Determinación de la cuantía global. La cantidad global destinada a complemento de productividad dentro de los límites máximos del art. 7.2b del RD 861/1986. Si el porcentaje destinado a complemento específico alcanza el máximo permitido (75%), el disponible para complemento de productividad y gratificaciones obviamente no podía superar en su conjunto del 25%, lo cual denota la escasa importancia dada a este concepto retributivo.

Distribución individualizada: Podrá negociarse la distribución por programas y áreas y la fijación de criterios técnicos de valoración de factores para la distribución del complemento de productividad a cada funcionario, sin que tenga carácter vinculante. Se podrá negociar, por tanto, el método a utilizar para realizar dicha asignación, por ejemplo, valoración por el superior, por órganos especializados etc. Los Delegados y Juntas de Personal, tenían derecho a ser oídos respecto de las cantidades a percibir por complemento de productividad, de conformidad con el art. 9 Ley 9/87.

#### 3.2.4. Gratificaciones por servicios extraordinarios.

El artículo 23,3 d) de la LMRFP, como ya hemos analizado, se limita a definirlo, pero no hace referencia a la determinación de su cuantía. Por lo tanto hay que acudir a la legislación de régimen local, art. 93 LBRL y 153 y 154 del TRRL y especialmente al art. 6 y 7 del RD 861/1986 para poder delimitar legalmente la determinación y aplicación de tal concepto retributivo en el ámbito de la Administración Local y en consecuencia también delimitar el ámbito de negociación colectiva en su seno.

Se trata de un concepto que goza de discrecionalidad en el ámbito local a la hora de establecer tanto los requisitos de concesión, como respecto a otros aspectos, por ejemplo la cuantía (se conceden por departamentos y organismos dentro de los créditos asignados a este fin).

No obstante es preciso tener en cuenta que la prestación de servicios extraordinarios se encuentra conectada decisivamente con el derecho a la salud y al descanso del trabajador y por ello la definición del quantum de la jornada laboral no queda en absoluto al arbitrio de la Administración a través de la programación de servicios extraordinarios. Que la legislación española no establezca, salvo en el caso de algunas Comunidades Autónomas, límites a la prestación de servicios con exceso de jornada laboral no quiere decir que estos no existan. En efecto, la normativa europea y en concreto las Directivas 89/391/CEE del

Consejo, de 12 de junio de 1989 y la Directiva 93/104/CEE del Consejo, de 23 de noviembre de 1993, de aplicación a todos los sectores de actividad públicos y privados, han abordado la ordenación del tiempo de trabajo y sus límites. También cabe destacar, entre otras, la STSJ de 3 de octubre de 2000, dictada a propósito de la cuestión dirigida por el TSJ de Valencia, que ha analizado el concepto de tiempo de trabajo y el cómputo de horas a estos efectos.

Y es que, como ha indicado algún autor, como Corral Villalba<sup>50</sup>, diversas son las consideraciones que se deben realizar en la programación de las horas o servicios extraordinarios:

Fijación de topes máximos anuales por trabajador, salvo supuestos de urgencia o servicios especiales.

Requerimiento y propuesta de la unidad orgánica afectada que exprese los siguientes aspectos: motivos que acrediten su necesaria prestación, la previsión de horas a realizar, el número, categorías y características de las personas necesarias, etc.

Información a los representantes sindicales.

Previsión del valor-hora en estos supuestos o de su compensación mediante descansos.

A estas consideraciones habría que añadir: el carácter voluntario por el funcionario, que puede rechazarlas libremente salvo en circunstancias excepcionales, el carácter generalizado para todos los sectores de la función pública, retribución superior a las horas ordinarias etc.

Respecto a la distribución competencial en las Entidades Locales, el art. 6 del RD 861/1986, establece lo siguiente:

Corresponde al Pleno de la Corporación determinar en el presupuesto la cantidad global destinada a la asignación de gratificaciones a los funcionarios, dentro de los límites máximos señalados en el art. 7.2c) de este Real Decreto (es decir hasta un máximo del 10%, una vez descontado de la masa retributiva global presupuestada por la Corporación anualmente, la destinada al personal laboral y a las retribuciones básicas, ayuda familiar y complemento de destino). Por tanto, la cantidad destinada a este concepto es legalmente reducida.

Corresponde al Alcalde o Presidente de la Corporación, la asignación individual, con sujeción a los criterios que, en su caso, haya establecido el Pleno, sin perjuicio de las delegaciones que puedan conferir.

Por tanto, la Mesa de negociación en el seno de las Entidades Locales, podría negociar las siguientes cuestiones en relación a las gratificaciones por servicios extraordinarios:

Determinación de la cuantía global. La cantidad global destinada a gratificaciones por servicios extraordinarios, dentro de los límites máximos del art. 7.2 c) del RD 861/1986 (10%).

Distribución individualizada: Podrá negociarse la distribución por programas y áreas y la fijación de criterios a seguir para la asignación individual de este concepto retributivo (STSJ Andalucía de 9 de junio de 1999).

50. CORRAL VILLALBA, J. Manual de Gestión de Personal de la Administración Local. Cívitas, Madrid.

Año 2000.

### 3.3 Otros conceptos retributivos.

#### 3.3.1. Indemnizaciones por razón de servicio.

No cabe negociación alguna en materia de cuantía de las indemnizaciones por razón de servicio en el ámbito de la Administración Local (STS 30 de junio de 1997 y STSJ de Granada de 9 de junio de 1999, entre otras).

Como ya indicamos cuando analizamos su estructura, se encuentra regulado por el RD 462/2002, de 24 de mayo, habiéndose actualizado en sus cuantías por el Estado en numerosas ocasiones. Las últimas actualizaciones datan del año 2005, mediante Orden EHA/3770/2005 y Resolución de 2 de diciembre de 2005 de la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos (BOE de 3 de diciembre de 2005). La mencionada Orden y Resolución surtieron efectos a partir de 1 de diciembre de 2005.

### **D) Ámbito material de la negociación colectiva en el sistema retributivo de los funcionarios públicos locales en el EBEP y legislación desarrolladora.**

#### **1. Las pretensiones del EBEP sobre el sistema retributivo de los funcionarios públicos<sup>51</sup>.**

La necesidad de reforma, de modernización y de adaptación del empleo público a las nuevas necesidades y cambios operados en España es algo que no ofrece la menor duda como tampoco la ofrece el que la efectividad de dicha reforma debe pasar por una transformación profunda de su sistema retributivo. Ello es así, pues el modelo de retribuciones funcionariales que se implante en las Administraciones públicas va a repercutir en todo el funcionamiento presente y futuro del empleo público y por ende del éxito o fracaso de la organización pública. De ahí la vital importancia de la elección que se realice sobre la materia.

Como ya indicábamos al inicio del presente estudio, el legislador del EBEP, siguiendo las recomendaciones de la Comisión de Expertos para la el estudio y preparación del mismo, ha intentado satisfacer las demandas, que desde diversos foros se habían pronunciado en la necesidad apremiante de reforma del sistema retributivo. Sistema retributivo agotado y fracasado, que no ha cumplido ni las expectativas ni ha alcanzado los objetivos pretendidos, como ya tuvimos ocasión de analizar en apartados anteriores y que se agudizan más si cabe en el supuesto de las Administraciones Locales<sup>52</sup>.

<sup>51</sup>. SOLANA PEREZ, ALICIA. Los derechos individuales...Ob. Cit pag 351 y ss.

<sup>52</sup>. El Acuerdo para la Función Pública 2010-2012, firmado el 25 de septiembre de 2009, por el Gobierno estatal y los representantes sindicales de UGT, CCOO y CSI-CSIF, y con desarrollo para los próximos tres años, incorpora 50 medidas para el incremento de la calidad y eficacia de los servicios públicos, reforma y modernización de la Administración, la reforma de las condiciones de trabajo, la profesionalización y la productividad de los empleados públicos, el mantenimiento del poder adquisitivo

de los funcionarios y la garantía y buen ejercicio de los derechos sindicales. Para ello desarrollarán el EBEP mediante Ley de Función Pública, comenzando con la tramitación como Proyecto de Ley en septiembre de 2010. En materia de retribuciones, se pretende garantizar el poder adquisitivo de los funcionarios. Para ello se ha establecido una subida salarial del 0,3% en 2010 y se ha acordado por primera vez en la Administración del Estado, una cláusula de revisión salarial por la que el Gobierno se compromete a compensar en 2012 la pérdida del poder adquisitivo que pudiera producirse hasta esa fecha.

A pesar de este panorama, las rectificaciones que hasta la fecha se habían realizado desde la LMRFP, habían sido puntuales, muchas de ellas en Leyes de acompañamiento, en los Presupuestos Generales del Estado y en normas de rango inferior a la Ley. Y es que la falta de consenso político, sindical, doctrinal etc. han sido tan profundas que indudablemente han dificultado considerablemente la reforma y la aprobación del Estatuto Básico del Empleado Público

Mediante Ley 7/2007, de 12 de abril se aprueba el tan esperado EBEP y a través de él se pretende dar un giro importante al sistema retributivo de los funcionarios públicos. En este sentido el EBEP sigue en buena parte las recomendaciones de la Comisión de Expertos aludida, que en abril de 2005 elaboró un informe que serviría de base a dicho documento, en cuanto que ofreció criterios de elección y propuesta a los redactores del mismo. Así en el año 2006, se presentó un nuevo Anteproyecto que en aras a su elaboración, el Ministerio para las Administraciones Públicas dispuso la creación de dicha Comisión.

Pues bien, a pesar de todas estas loables pretensiones lo cierto es que las propuestas que la Comisión y el EBEP realizan son en buena parte la misma opción y los cambios tanto en estructura como en cuantía no son en principio tan significativos como los esperados, aunque podrían serlo. No ha habido un giro importante y de calado profundo para conseguir esos objetivos que ellos mismos establecen, sino más bien una resistencia a abandonar conceptos o categorías que ya existían y a buscar mecanismos y alternativas que solucionen de raíz los problemas que sobre la materia se venían arrastrando.

Así, por ejemplo, se siguen distinguiendo diferentes componentes en las retribuciones de los funcionarios y en cada una de ellas retribuye diferentes aspectos, de manera muy similar a la establecida en la LMRFP, aunque sin embargo y esta es una importante novedad, no llega a establecer, respecto de las retribuciones complementarias, una estructura retributiva fija y común para todos los funcionarios públicos sino solo factores que deben ser retribuidos, abriendo grandes posibilidades y alternativas a la composición final de las mismas, que podría variar, aunque con ciertos límites legales, respecto de la rígida estructura actual. De esta forma y con el propósito de respetar las peculiaridades de nuestras Administraciones Públicas, atribuye a la Ley de la Función Pública de las Cortes Generales y para los funcionarios de la Administración estatal o a las Leyes de Función Pública de las Asambleas Legislativas de las CCAA, para los funcionarios de la correspondiente Comunidad Autónoma y de las Administraciones Locales integradas en su territorio (art. 24) la competencia para establecer la estructura de tales retribuciones, aunque con ciertos límites, es decir, respetando tales factores de retribución, que por otra parte no son un número clausus.

No obstante el resultado final respecto al cambio o reforma del sistema retributivo de los funcionarios públicos aun no se puede determinar. Habrá que esperar al desarrollo normativo del EBEP sobre la materia y sobre todo a su aplicación práctica, para saber con seguridad si a través del nuevo sistema se han conseguido los objetivos que el EBEP pretende obtener y si realmente se ha reformado y modernizado el sistema retributivo funcional.

Los cambios operados en el sistema retributivo de los funcionarios públicos y en especial de los funcionarios locales y concretamente de los que afectan a la negociación colectiva, serán analizados con mayor detenimiento seguidamente, tanto en lo referente a elementos cualitativos o estructura retributiva, como a elementos cuantitativos o cuantía de las retribuciones funcionariales.

## **2. Negociación Colectiva de la estructura de las retribuciones de los funcionarios locales en el EBEP y legislación desarrolladora.**

La estructura retributiva del funcionario público se encuentra sometida al Principio de reserva de ley, como ya hemos expresado y analizado a lo largo del presente estudio y por lo tanto no voy a insistir en ello, aunque si recordar que en consecuencia la estructura de las retribuciones de los funcionarios públicos tras el EBEP será la establecida en dicho texto legal y en las Leyes desarrolladoras del mismo, de tal manera que el funcionario público y por tanto el funcionario de las Administraciones Locales, solo puede ser retribuido por los conceptos prefijados en los mismos y no por otros. Esta importante afirmación implica que la Administración Local carece de facultades para negociar, con los representantes de sus funcionarios, la estructura de su sistema retributivo y sus diferentes componentes o conceptos, pero vayamos por partes.

El EBEP introduce novedades en la estructura del sistema retributivo de los funcionarios públicos. Si bien es cierto que sigue manteniendo la distinción entre retribuciones básicas y complementarias, en primer lugar y a diferencia de la LMRFP, se preocupa en definir y diferenciar globalmente ambas clases de retribuciones. Así, define las retribuciones básicas como las que retribuyen al funcionario según la adscripción de su cuerpo o escala a un determinado Subgrupo o Grupo de clasificación profesional, en el supuesto de que éste no tenga subgrupo y por la antigüedad en el mismo (clasificación que por otra parte varía en el EBEP y que analizaremos seguidamente). Es decir, siguen retribuyendo lo que el funcionario es.

Por otra parte, define las retribuciones complementarias como las que retribuyen las características de los puestos de trabajo, la carrera profesional o el desempeño, rendimiento o resultados alcanzados por el funcionario. Por lo tanto, aunque con variaciones que analizaremos en su momento, sigue con carácter general retribuyendo lo que el funcionario hace y como lo hace, como desempeña su puesto de trabajo.

Otra novedad es que extrae de la estructura de las retribuciones básicas, las pagas extraordinarias, considerándolas como un concepto independiente y al margen de las mismas, así como de las complementarias. Ello es lógico si tenemos en cuenta que varía su configuración originaria, ya que en el EBEP y culminando las ampliaciones producidas en los últimos años a través de las sucesivas LPGE, tras la reforma operada en el art. 24.1 LMRFP, (que incorpora a las pagas extraordinarias el Complemento de Destino) se compone de las retribuciones básicas (sueldo y trienios) y de la totalidad de las retribuciones complementarias (salvo aquellas a las que se refieren los factores establecidos en los apartados c y d del art. 24 del EBEP).

Pero el cambio más significativo y al que brevemente ya nos hemos hecho ya referencia, es que mientras las retribuciones básicas las delimita y define una por una, como en la normativa anterior, en el supuesto de las retribuciones complementarias no es así, pues no delimita los conceptos ni los define de forma independiente, reduciéndose por tanto en este aspecto lo que se considera básico y común a todos los funcionarios públicos, sino que se limita a establecer factores que deben ser retribuidos. El motivo no es otro que atribuir, a la normativa desarrolladora del Estatuto, el protagonismo en tal sentido. De esta forma, la Ley de la Función Pública de las Cortes Generales, para los funcionarios estatales o de las Asambleas Legislativas de las CCAA para los funcionarios de las mismas y posiblemente de

las Administraciones Locales correspondientes, podrán establecer la estructura retributiva complementaria de sus funcionarios de forma más acorde y coherente con sus propias peculiaridades. Es decir, el EBEP, a través de la enumeración de factores, que por otra parte no es un número clausus, va a servir simplemente de guía para que posteriormente en su desarrollo se establezca dicha estructura retributiva. Debe considerarse esta novedad como una respuesta clara a las demandas y necesidades que se producían en este sentido en el seno de las Administraciones Públicas en orden fundamentalmente a conseguir una mejora en la planificación y gestión de los recursos humanos.

También quisiera destacar como novedad y a su vez como un triunfo de las reivindicaciones de los funcionarios, el reconocimiento legal en norma básica sobre función pública de otros derechos retributivos, al margen de las retribuciones en sentido estricto, como contraprestación del trabajo realizado. Me estoy haciendo referencia a lo que el EBEP denomina “retribuciones diferidas”. De esta forma el art. 29 establece que “Las Administraciones Públicas podrán destinar cantidades hasta el porcentaje de la masa salarial que se fije en la LPGE a financiar aportaciones a planes de pensiones de empleo o contratos de seguro colectivos, que incluyan la contingencia de jubilación, pero el personal incluido en sus ámbitos, de acuerdo con lo establecido en la normativa reguladora de los Planes de Pensiones. Las cantidades destinadas a financiar aportaciones a los Planes de Pensiones o contratos de seguros tendrán a todos los efectos la consideración de retribución diferida”. Por tanto el EBEP, solo reconoce como retribución diferida los Planes de Pensiones y contratos de seguros colectivos, pero ninguna más de las mejoras voluntarias que por vía Acuerdo negociado establecían las Administraciones Públicas y siguen haciéndolo tras el EBEP. De las mejoras voluntarias en general y de los Planes de Pensiones y contratos de seguro colectivo en particular, me haré referencia a la terminación del presente estudio. También en dicho apartado analizaré las ayudas sociales, que los Acuerdos sobre condiciones de trabajo de los funcionarios públicos, han incorporado y siguen haciéndolo previa negociación colectiva y a los que tampoco hace referencia el EBEP.

Por otra parte, el EBEP expresamente no realiza ninguna referencia a la negociación colectiva de la estructura de las retribuciones de los funcionarios públicos pero sin embargo ello lo podemos afirmar incardinándolo a través de su art. 37.1 apartado K), según el cual, son objeto de negociación “Las que afecten a las condiciones de trabajo y a las retribuciones de los funcionarios, cuya regulación exija norma con rango de Ley”. Y es que, como venimos afirmando, la estructura de las retribuciones está sometida al Principio de reserva de Ley.

Por tanto, encontrándose regulada la estructura de las retribuciones básicas en el art. 23 del EBEP, que las define concepto a concepto y por otra parte atribuida al legislador estatal y autonómico la delimitación de los conceptos retributivos que deben formar parte de la estructura retributiva complementaria, el ejercicio del derecho a la negociación colectiva en materia estructural de las retribuciones de los funcionarios públicos sería previa a su establecimiento por Ley aprobada por las Cortes Generales o en su caso por las Asambleas Legislativas de las CCAA, siendo estas las que respecto a las retribuciones complementarias de los funcionarios de la Administración Local concretarán la estructura retributiva de los mismos, con el deber de respetar en todo caso los mandatos contenidos en el art. 22.3 y 24 del EBEP y por tanto retribuir por los factores establecidos en el EBEP, que por otra parte no es un listado cerrado. En consecuencia, además de establecer conceptos que retribuyan por dichos factores podrán las CCAA establecer otros factores y por tanto conceptos retributi-

vos complementarios. Aunque ello sería posible ciertamente no sería conveniente por razones fundamentalmente de movilidad interadministrativa y de equidad externa, además de poder llegar a hacer sumamente compleja su gestión.

Por lo tanto la Mesa de Negociación de las Entidades Locales carecería en principio de competencias para negociar la estructura de las retribuciones de sus correspondientes funcionarios públicos, no pudiendo crear conceptos retributivos diferentes de los establecidos en el EBEP, respecto de las retribuciones básicas o de la Ley de Función Pública de la Comunidad Autónoma respectiva, respecto de las retribuciones complementarias.

No obstante, no hay que olvidar que si bien el personal funcionario de las EELL se rige por la legislación estatal que resulte de aplicación, de la que forma parte el EBEP y por la legislación de las Comunidades Autónomas, debe llevarse a cabo con máximo respeto a la autonomía local (art. 3 EBEP), por lo que si bien la regulación de las retribuciones complementarias de los funcionarios locales debe establecerse por Ley de Función Pública de las CCAA, esta debe respetar la autonomía local, con lo cual su regulación debe ser flexible en aras de conseguir adaptar la estructura retributiva complementaria a las peculiaridades de cada Administración Local. Ello debe ser así, si bien es cierto que no considero aconsejable una regulación excesivamente flexible y abierta, pues perjudicaría, qué duda cabe la movilidad de funcionarios entre Administraciones Públicas. En este sentido la mayor o menor flexibilidad en la regulación por las CCAA de las retribuciones complementarias, permitiría en su caso ciertas posibilidades de negociación por las Mesas de Negociación de las Administraciones Locales, que delimitarían definitivamente la estructura de las retribuciones complementarias de sus funcionarios públicos.

### 2.1. Retribuciones básicas.

Las retribuciones básicas, estarán integradas única y exclusivamente por el sueldo y los trienios, de conformidad con el art. 23 del EBEP.

#### 2.1.1. Sueldo.

Se define de forma muy similar al contenido en el art. 23.2 a) de la LMRFP, al indicar que el sueldo es el asignado a cada Subgrupo o Grupo de clasificación profesional, en el supuesto de que este no tenga Subgrupo.

El art. 76 del EBEP clasifica los diferentes Cuerpos o Escalas (u otro tipo de agrupación de funcionarios), que se crearán, modificarán o suprimirán por Ley de las Cortes Generales o Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, en grupos y subgrupos de clasificación profesional, de acuerdo con la titulación exigida para el acceso. Luego el concepto de sueldo es el mismo, lo único que cambia es la clasificación profesional, reduciéndola y agrupándola<sup>53</sup>. En este sentido recordar que queda derogado por el EBEP el art. 25 de la LMRFP, referente a los Grupos de clasificación.

<sup>53</sup>. El art 76 del EBEP constituye el escenario final de los grupos de clasificación del personal funcionario público, si bien es cierto que no se sabe con seguridad cuando será de aplicación, especialmente los Grupos A y B, pues se halla pendiente de la implantación de los nuevos títulos universitarios y de la creación del título de Técnico superior, respectivamente.

Respecto del Grupo A, este se divide en dos subgrupos A1 y A2 para cuyo acceso se exige idéntica titulación, Grado universitario (salvo que la Ley exija otro título universitario). La clasificación de los cuerpos o escalas en cada Subgrupo estará en función del nivel de responsabilidad de las funciones a desempeñar y de las características de las pruebas

Respecto a las posibilidades de negociar en las Mesas de Negociación de las Entidades Local el concepto de sueldo, es, como venimos expresando, inexistente por reserva legal, correspondiendo, con carácter previo a la aprobación de la Ley, a la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas, al tratarse de una materia susceptible de regulación estatal con carácter de básica (art. 36.2 EBEP)<sup>54</sup>. A igual conclusión hay que llegar en relación con los Grupos y Subgrupos de titulación. No obstante hay que recordar que en la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas cuenta con representantes de la Federación Española de Municipios y Provincias y por tanto queda representada la Administración Local (art. 36.1 EBEP).

de acceso, decisión que hay que ponerla en tela de juicio pues estas son características del puesto y las diferencias entre ambos subgrupos deben basarse en las competencias profesionales adquiridas en la formación académica. Posiblemente el legislador autonómico determine cuando se exige título de grado u otra diferente (Máster o Doctorado), atribuyendo el título de grado al grupo A2 y el superior a este al grupo A1 (Máster, Doctorado u otro). El Grupo A1, se correspondería transitoriamente con el Grupo A y el A2, con el Grupo B (Disposición Transitoria Tercera).

El Grupo B, se debe crear, actualmente no existe. Ello complicará la promoción interna salvo que a la Disposición Transitoria Tercera se le dé carácter definitivo, según el cual los funcionarios del Subgrupo C1, que reúnan la titulación exigida podrán promocionar al Grupo A sin necesidad de pasar por el nuevo Grupo B, ya que efectivamente este grupo no se ha creado y es un grupo especializado. Ello constituiría una excepción a la forma de pasar de un grupo a otro (inmediatamente superior) de conformidad con el art 18 del EBEP. La Ley autonómica debería prever a qué grupo o subgrupo se podrá acceder con las actuales titulaciones.

Grupo C. Dividido en dos subgrupos según la titulación exigida para el ingreso: C1: Título de Bachiller o técnico y C2: Título de graduado en educación secundaria obligatoria. Se corresponde transitoriamente con el Grupo C y D, no existiendo diferencias con los grupos C y D a efectos de promoción Interna (Disposición Transitoria Tercera).

El sexto punto de entrada al empleo público lo tendríamos en "Otras agrupaciones profesionales sin requisito de titulación", que juega un papel similar a un Grupo de Titulación (Disposición Adicional Séptima). Desaparece el Grupo E, al que equivale transitoriamente (Disposición Transitoria Tercera). No se exige para su acceso ninguna titulación del sistema educativo. Lo razonable es que sea la legislación de desarrollo del EBEP la que establezca las nuevas agrupaciones sin titulación o criterios para

crearlas. Se encuentran reservadas a funcionarios con el propósito de proteger su derecho a la carrera administrativa.

Esta normativa es básica para las CCAA por lo que complica el proceso de racionalización de sus estructuras.

Por lo tanto nos encontramos ante un escenario transitorio (Disposición Transitoria Tercera) hasta que se implanten los nuevos títulos universitarios, existiendo un mapa de equivalencias entre los nuevos grupos de titulación establecidos en el EBEP y los actuales, dejando en el limbo al Grupo B. El nuevo diseño es más complejo que el existente actualmente y arroja muchas dudas e incógnitas. En cualquier caso los subgrupos actúan como grupos tanto a efectos de retribuciones básicas como de promoción interna.

Los arts 167 y 168 del TRRL, referente a las Escalas y Subescalas de los funcionarios locales tienen dudosa consideración como normativa básica. Se sustituyen por el EBEP y la legislación de desarrollo de las CCAA, aunque continúa teniendo una vigencia temporal en todo lo que no contradiga al EBEP. Posiblemente solo haya que cambiar la estructura de las subescalas y funciones de la Escala de Administración General, aunque es similar a las de las Comunidades Autónomas.

**54.** De conformidad con el art 36.2 del EBEP "Serán materias objeto de negociación de esta Mesa (Mesas Generales de Negociación), las relacionadas en el artículo 37 de este Estatuto que resulten susceptibles de regulación estatal con carácter de norma básica, sin perjuicio de los acuerdos a que puedan llegar las Comunidades Autónomas en su correspondiente ámbito territorial en virtud de sus competencias exclusivas y compartidas en materia de Función Pública". Ello podría abrir la posibilidad de que algunas CCAA, de conformidad con sus Estatutos de Autonomía, saltaran por encima de la normativa básica estatal. El Tribunal Constitucional deberá pronunciarse al respecto.

Respecto a la creación, modificación o supresión de los Cuerpos o Escalas u otro tipo de agrupación de funcionarios, debe llevarse a cabo por Ley (art. 76 EBEP) y por lo tanto corresponde al Estado y CCAA tal competencia, pudiéndose negociar previamente, en el ámbito respectivo, a la aprobación del texto legal y careciendo consecuentemente las EELL de facultades para negociar tales extremos en las Mesas de Negociación correspondientes.

#### 2.1.2. Trienios.

La configuración de los mismos en el EBEP es exactamente igual que la establecida anteriormente en la LMRFP, eso sí, como ocurre con el sueldo, de acuerdo con la nueva clasificación profesional que introduce el EBEP novedosamente, por lo que todos los comentarios realizados en tal sentido cuando analizábamos el sueldo son totalmente aplicables en relación a los trienios.

Se define en el art. 23.1b como la cantidad, que será igual para cada Subgrupo o Grupo de clasificación profesional, en el supuesto que este no tenga subgrupo, por cada tres años de servicios.

Las leyes autonómicas podrán regular el sistema de reconocimiento de servicios a efectos de trienios, encontrándose actualmente regulado por legislación estatal a través de la Ley 70/1978.

Consecuentemente y a efectos de capacidad negocial por parte de las Administraciones Locales, carecen estas de dichas facultades tanto respecto del concepto de trienios, como de grupo o subgrupos de titulación, remitiéndome a lo expresado en tal sentido en el apartado relativo a sueldo anteriormente analizado. Respecto del sistema de reconocimiento de servicios a efectos de trienios serán las Mesas Generales de Negociación en cada una de las Comunidades Autónomas las que tendrán competencias para negociar tales aspectos y con carácter previo a la aprobación de la Ley correspondiente, siendo de aplicación a los funcionarios de la correspondiente Comunidad Autónoma como previsiblemente de las Administraciones Locales.

Una novedad importante que en materia de trienios introduce el EBEP, lo contempla el art. 25 referente a las retribuciones de los funcionarios interinos, ya que dichos funcionarios “percibirán las retribuciones básicas (sueldo y legal. el art. 25.2 del EBEP constituye el único trienios) y las pagas extraordinarias correspondiente al Subgrupo o Grupo de adscripción, en el supuesto de que este no tenga Subgrupo... Se le reconocerán los trienios correspondientes a los servicios prestados antes de la entrada en vigor del presente documento que tendrán efectos retributivos únicamente a partir de la entrada en vigor del mismo.”

El reconocimiento de trienios para los funcionarios interinos debe considerarse un triunfo largamente luchado para esta clase de empleado público, superando definitivamente las controversias suscitadas en torno a las retribuciones de los mismos. Por otra parte, el legislador va más allá de su pretensión inicial establecida en el Proyecto de ley de EBEP, ya que todos los funcionarios interinos aunque no obtengan plaza en propiedad como funcionarios de carrera, se le reconocerán trienios por los servicios prestados con anterioridad a la entrada en vigor del EBEP, si bien sus efectos retributivos no serán retroactivos, ya que se producirán a partir de la entrada en vigor de dicho texto art. del Título III Capítulo III referente a derechos retributivos, que entro en vigor al mes de la publicación del EBEP en el “Boletín Oficial del Estado”, ya que, como indicamos en su momento, los efectos de los demás artículos han quedado postergados a la entrada en vigor de las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de dicho texto legal.

## 2.2. Pagas Extraordinarias.

Las pagas extraordinarias se extraen, en el EBEP, de las retribuciones básicas y no se engloban tampoco en las complementarias sino que aparecen en el texto normativo como un concepto autónomo e independiente, como ya hemos aludido cuando analizábamos las novedades de la estructural retributiva establecida en el EBEP.

Y es que el EBEP ha culminado el proceso de reforma de este concepto retributivo comenzado en el año 2003 tras la modificación del art. 24.1 de la LMRFP, por el que se incorporaba al sueldo y trienios, el Complemento de Destino. Ello se tradujo en que a partir de tal año 2003 y a través de las sucesivas LPGE se ha ido incrementando paulatinamente el importe de los mismos mediante tal complemento, por lo que ya actualmente se encuentra constituido tal concepto retributivo por el sueldo, trienios y la totalidad del Complemento de Destino mensual que perciba el funcionario.

Parecía inevitable el incremento cada vez mayor de este concepto retributivo, dadas las reivindicaciones funcionariales, por lo que cabía pensar que con el tiempo estuviese constituido por el resto de las retribuciones básicas y por las complementarias que se devengarán con carácter fijo y periodicidad mensual (Complemento de Destino y Especifico), como de hecho ocurre en buena parte del sector privado. Así también poco a poco y a modo de “paga adicional” se ha ido incrementando en porcentajes, a través de las sucesivas LPGE, la masa salarial con destino a conseguir el 100% del complemento específico en las pagas extraordinarias. Por lo tanto actualmente las pagas extraordinarias son dos al año y tienen el mismo importe, teóricamente, que las ordinarias.

Siguiendo esta opción, el EBEP define en su art. 22.4 las pagas extraordinarias como “serán dos, cada una por el importe de una mensualidad de retribuciones básicas y de la totalidad de las retribuciones complementarias, salvo aquellas a que se refieren los apartados c y d del art. 24”. Si observamos el contenido de esos dos apartados<sup>55</sup>, vemos que nos recuerdan claramente a los factores que retribuyen los conceptos retributivos contenidos en la Ley 30/1984 referentes respectivamente a complemento de productividad y gratificaciones por servicios extraordinarios, es decir, los conceptos que carecían de fijeza y periodicidad mensual, según la estructura retributiva de la LMRFP. Luego en conclusión, el EBEP sigue y culmina la tendencia iniciada por la LMRFP<sup>56</sup>.

Por otra parte, el art. 23.2 c) de la LMRFP, establecía que se devengarán los meses de junio y diciembre. El EBEP no se pronuncia en tal sentido aunque presumimos que se mantendrá igual en la ley de desarrollo estatal y en las de de las Comunidades Autónomas.

En relación con las posibilidades de negociación colectiva en el seno de la Mesa General de Negociación de las Administraciones Locales y en lo referente a la parte de las mismas respecto a las retribuciones básicas, me remito a lo dicho en relación a ello en los apartados

55. El art 24 c) “El grado de interés, iniciativa o esfuerzo aplicado al desempeño del puesto de trabajo o el rendimiento o resultados obtenidos en el mismo”. El art 24 d) “Los servicios extraordinarios prestados fuera de la jornada normal de trabajo”.

56. El Informe de la Comisión de Expertos para el estudio y preparación de EBEP proponía que las

pagas extraordinarias debían incluir el importe de la mensualidad íntegra del sueldo y complementos de carácter fijo, aunque su aplicación se haga gradual. Por tanto, también una parte de las pagas extraordinarias, con esta propuesta, dependería de los complementos que se fijen en las Administraciones Públicas y de sus cuantías.

referentes a sueldo y trienios. En lo referente a la otra parte de las pagas extraordinarias, es decir la totalidad de las retribuciones complementarias, salvo aquellas a que se refieren los apartados c y d del art. 24, dichos conceptos retributivos serán establecidos por Ley de las Cortes Generales, para los funcionarios estatales, o de las Asambleas legislativas de las CCAA para los funcionarios de las CCAA y posiblemente de las EELL, por lo que serán sus correspondientes Mesas Generales de Negociación las que podrán acordar tales conceptos retributivos, con máximo respecto, como ya indique en apartados anteriores, al hacer referencia a las novedades de la estructura retributiva instaurada en el EBEP sobre la materia, a la autonomía local y a la capacidad de auto organización de las Administraciones Locales. Por tanto no cabe en principio negociación colectiva en el ámbito local en materia de concepto de las pagas extraordinarias, pero habrá que esperar en tal sentido a la redacción, rígida o flexible, dada respecto a ellas, por la Ley de Función Pública de la Comunidad Autónoma respectiva, en relación con la parte de las mismas relativa a retribuciones complementarias, así como de otros aspectos como el devengo.

### 2.3. Retribuciones Complementarias.

Como afirmábamos al analizar los diferentes conceptos que formaban parte de las retribuciones complementarias de conformidad con la legislación que precede al EBEP, existen motivos suficientes y justificados para proceder a su reforma y a su flexibilización. Esta fue también la opinión de la Comisión de Expertos para la preparación y estudio del EBEP. Efectivamente, establece su informe que “las Leyes del Estado y de las CCAA y las que regulen la Administración Local o sectores determinados del empleo público, deben poder establecer su propio sistema retributivo. De hecho en la realidad, para diferentes colectivos, han venido apareciendo complementos de distinta índole y a veces de cuantía variable, en unas y otras Administraciones Públicas y es lógico pensar que así va a seguir siendo”.

Propuso la citada Comisión que el EBEP debería establecer simplemente una cesta de finalidades, criterios o conceptos a los que deberían de responder esas retribuciones complementarias, cualquiera que sea su denominación e importancia relativa y en coherencia con la propuesta de introducir sistemas de carrera horizontal, debería preverse un complemento de carrera o similar, variable según el grado o categoría alcanzado para cada funcionario.

Además, considera dicho informe, que otro u otros complementos deberían retribuir la actividad efectivamente realizada por cada funcionario público o en su caso las características del puesto que desempeñe, aunque sus diferentes factores deberían desglosarse para conocer con mayor precisión los motivos de retribución de cada funcionario público, ganándose de esta forma en transparencia y equidad. También hacen referencia a la posibilidad de pactar con los agentes sociales otras retribuciones complementarias en forma de fondos sociales o planes de pensiones etc., pues deben considerarse también ellos retribuciones.

En definitiva es intención de tal informe reforzar los objetivos de la organización a través del sistema de retribuciones complementarias que se establezcan, que concreta en la retribución de los siguientes factores: Progresión alcanzada en la carrera, características del puesto, actividad o funciones que desempeñe el funcionario (en atención en su caso a sus diferentes factores o componentes), sea a través de fondos sociales o de salarios diferidos, sea en atención a la productividad o rendimiento de cada funcionario en el ejercicio de su cargo. Como veremos seguidamente, el EBEP acepta íntegramente la propuesta sobre el nuevo formato de las retribuciones complementarias establecido por el citado Informe de la Comisión de Expertos.

Por otra parte, dicho Informe realiza una mención específica al complemento de productividad. En este sentido considera que el proceso de modernización de nuestras Administraciones Públicas no puede desligarse de la evaluación del desempeño o rendimiento de los empleados públicos y ha de tenerse en cuenta a la hora de determinar las retribuciones para poder superar la idea de que la Administración paga lo mismo a los funcionarios con independencia de cómo se realice su trabajo. Por lo tanto debe ser general y no opcional, para lo cual debe basarse en indicadores objetivos y medibles, a pesar de las dificultades que expresa puedan surgir y sin perjuicio de los informes personales suficientemente fundamentados.

En definitiva, considera dicho Informe, que cada Administración Pública debe determinar para cada rama, sector o nivel de su propio empleo público, las formas de evaluación, los criterios a tener en cuenta y las consecuencias favorables o desfavorables en términos de percepción del complemento de productividad o similar.

Pues bien, el EBEP dedica el art. 24 a las retribuciones complementarias, siguiendo las pautas establecidas por el Informe de la Comisión de Expertos.

Es por ello y en relación a la estructura, que el art. 24 establece que "...la estructura de las retribuciones complementarias de los funcionarios se establecerán por las correspondientes leyes de cada Administración Pública...". Por lo tanto atribuye a la Ley de Función Pública de las Cortes Generales o a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, las competencias para delimitar la estructura de las retribuciones complementarias de los funcionarios incluidos en su ámbito de aplicación. Respecto a la estructura de las retribuciones de los funcionarios de la Administración Local será, presumiblemente, la normativa de la Comunidad Autónoma correspondiente, la que establezca para dicha estructura. Ahora bien, como ya hemos indicábamos en otros apartados del presente estudio, la redacción que realicen las Leyes de Función Pública de las CCAA sobre esta materia, debe llevarse a cabo con respecto a la autonomía local, a la capacidad de auto organización que tienen nuestras Administraciones Locales (art. 3.1 EBEP). Ello se traduce en el deber de las CCAA de regular la estructura de las retribuciones complementarias de forma flexible con el fin de que las CCLL puedan adaptar dicha estructura retributiva a la diversidad de peculiaridades y características propias de las mismas, de cada una de ellas.

Esta obligación legal, qué duda cabe, supone una empresa harto difícil, no exenta de complicaciones, pues por una parte, no es conveniente una regulación excesivamente laxa y flexible que abra la posibilidad de que cada Administración Local tenga una estructura retributiva complementaria diferente para sus funcionarios públicos, pues ello podría producir graves problemas de falta de equidad externa, de movilidad interadministrativa e incluso de burla a los topes máximos de incremento retributivo establecidos en la LPGE, pero por otra parte es necesario y incluso podríamos decir de obligado cumplimiento, bajo el respeto del principio de autonomía local y coherente con los propios objetivos del EBEP, regular las retribuciones complementarias de forma lo suficientemente flexible como para que esta pueda adaptarse a las peculiaridades de cada Administración local y su opción de modelo de empleo público. Es por ello que previsiblemente la estructura retributiva complementaria que establezcan las CCAA admita diferentes opciones en función del modelo de empleo público elegido y que el EBEP establece.

Y es que una regulación rígida por las Leyes de Función Pública sobre este aspecto, implicaría imposibilitar a que la misma se adaptara a las singularidades y características de

cada Administración Local y al modelo de empleo público y carrera profesional elegido, especialmente en aquellas CCAA amplias, con una diversidad y heterogeneidad importante de Entidades Locales, tanto en volumen como en singularidad. Si esta fuese la opción, la reducción de la materia básica y común para todos los funcionarios públicos, que en este caso se produce, carecería de sentido, habiéndose traducido, sin más, en una transferencia de competencias legislativas del Estado a las CCAA.

Por otra parte, también quisiera manifestar la confusa redacción establecida en el art. 24 del EBEP en relación a la estructura. Dicho artículo literalmente expresa que “la estructura de las retribuciones complementarias de los funcionarios se establecerán por las correspondientes leyes de cada Administración Pública...”, por lo que en principio podríamos afirmar que la Administración Local, como cualquier Administración Pública, tiene competencia para establecer la estructura de las retribuciones complementarias de sus funcionarios. Sin embargo tal interpretación no es aceptable, pues la estructura retributiva de los funcionarios públicos, como venimos afirmando, está sometida al Principio de Reserva de Ley, de conformidad con el art. 103,3 de la Constitución y la jurisprudencia emitida sobre ella por nuestro Tribunal Constitucional. Por lo tanto el citado artículo considero que debe interpretarse en el sentido de que, si bien corresponde al legislador estatal o autonómico determinar la estructura de las retribuciones complementarias, las Entidades Locales, en salvaguarda del Principio de Autonomía Local, también deben intervenir en su configuración final, como ya hemos indicado, y respecto a sus funcionarios públicos, adaptando dicha estructura a sus características y peculiaridades, en respeto al modelo elegido de empleo público, de carrera administrativa.

Continuando con el análisis del art. 24 del EBEP, si bien es cierto que la estructura definitiva de las retribuciones complementarias no la establece el EBEP, sí que establece el art. 24 unos factores de retribución básicos y comunes para todos los funcionarios públicos, con el propósito de que a partir de ellos se pueda establecer dicha estructura por el órgano estatal o autonómico competente. No obstante, dichos factores no son una lista cerrada, ya que admite el citado artículo la posibilidad de incluir otros, cuestión que competirá a la normativa desarrolladora.

Todo ello, supone, que las Leyes de Función Pública desarrolladoras del EBEP en materia de retribuciones complementarias, tienen amplias facultades de determinación de las mismas, ya que no solo puede combinar los diferentes factores establecidos en el art. 24 de diversa forma, dentro de una coherencia y de ciertos límites legales, sino que además pueden crear otros conceptos retributivos como consecuencia de establecer nuevos factores no incluidos en el art. 24 del EBEP, aunque también con las limitaciones que establece el propio EBEP (por ejemplo el art. 22. 5) y en general el ordenamiento jurídico. No obstante, en aras de no complicar aún más el sistema retributivo, la creación de nuevos factores y/o nuevos conceptos retributivos o la desagregación de los existentes, no resulta conveniente, aunque sea legítima su realización.

Los factores que obligatoriamente hay que tener en cuenta para establecer la estructura de las retribuciones complementarias son los siguientes:

La progresión alcanzada por el funcionario dentro del sistema de carrera administrativa.

La especial dificultad técnica, responsabilidad, dedicación, incompatibilidad exigible para el desempeño de determinados puestos o las condiciones en que se desarrolla el trabajo.

El grado de interés, iniciativa o esfuerzo aplicado al desempeño del puesto de trabajo o el rendimiento o resultados obtenidos en el mismo.

Los servicios extraordinarios prestados fuera de la jornada normal de trabajo.

Como puede observarse, si comparamos los factores a retribuir en las retribuciones complementarias establecidas en la legislación que precede al EBEP, es decir la contenida en el art. 23.3 de la LMRFP y la contenida en dicho Estatuto, es en principio mimética, por lo que podríamos pensar a priori que aparentemente los conceptos retributivos también lo van a ser, tengan la denominación que tengan, sean o no sean los mismos que los establecidos en la LMRFP, pero vayamos por partes:

La progresión alcanzada por el funcionario dentro del sistema de carrera administrativa.

Este factor recuerda claramente al complemento de destino establecido en la Ley 30/1984, pues al retribuir este el nivel del puesto de trabajo desempeñado, suponía retribuir a través del mismo el contenido y características de cada puesto de trabajo en relación a su posición jerárquica en el seno de una organización. En definitiva, su posición en la estructura organizativa dentro de sus posibilidades, delimitadas jurídicamente, de hacer carrera administrativa. Por lo tanto, el factor a retribuir es prácticamente el mismo, con la diferencia de que el sistema de carrera administrativa si que ha cambiado en buena parte en el EBEP, especialmente con la introducción de la denominada carrera horizontal y con el sistema de evaluación del desempeño, quedando derogado el grado personal consolidado. No obstante, si bien es cierto que el grado personal consolidado regulado en la LMRFP (art. 21) se deroga, puede volver a ser creado y es muy posible que así sea, a través de la regulación de la carrera vertical, por las Leyes de Función Pública desarrolladoras del EBEP. Ello es así, pues, la Disposición Adicional Novena y la Disposición Transitoria Primera del EBEP, pretenden establecer un marco legal que proteja los derechos económicos alcanzados y reconocidos por el funcionario público a través de su sistema de carrera administrativa, tanto con anterioridad como una vez entrado en vigor en EBEP y sus leyes desarrolladoras<sup>57</sup>.

**57.** La Disposición Adicional Novena del EBEP establece que “Los funcionarios de carrera tendrán garantizados los derechos económicos alcanzados o reconocidos en el marco de los sistemas de carrera profesional establecidos por las leyes de cada Administración Pública”. Ello significa establecer un sistema de consolidación del concepto retributivo ligado al factor a) del art 24 del EBEP y que establezca la Ley de Función Pública del Estado o de la CCAA correspondiente. Dicho factor, es el que se encuentra vinculado a la carrera administrativa del funcionario público, funcionario de carrera obviamente. En cualquier caso trata de crear una institución jurídica sustitutiva del grado personal (o Complemento de Destino consolidado) que se configuraba en la LMRFP (art 21) y que desaparece con el EBEP, al quedar no regulado en el mismo y derogado tal artículo. Por lo tanto, ello quiere decir que alcanzado o reconocido un nivel de retribución a través del concepto retributivo ligado al sistema o sistemas de carrera que se establezcan conforme al EBEP, este se garantiza y se consolida, se transforma en un derecho económico adquirido. Lo que desconocemos es cuál será el modo o modos de consolidación, que se establecerá en la normativa de

desarrollo del propio EBEP, pero que posiblemente será similar al establecido para el Complemento de Destino consolidado o grado personal.

Por otra parte, la Disposición Transitoria Primera, denominada “Garantía de derechos retributivos”, supone una protección, para el personal incluido en el ámbito de aplicación del EBEP, de los derechos económicos consolidados a través del sistema de carrera anterior al EBEP (cualquiera que sea la situación administrativa en la que se encuentren), es decir del grado personal consolidado. Lo cual podrá suponer, que aquellos funcionarios que tengan un Complemento de Destino consolidado, cuya cuantía sea superior a la que le corresponda por el concepto/s retributivo nuevo vinculado a la carrera administrativa, se les garantizará la cuantía anterior. Decisión normativa lógica y coherente bajo el principio de permanencia de derechos económicos reconocidos y adquiridos ante un cambio normativo. Ello no quiere decir que su puesta en marcha no esté exenta de problemas, pues la transición de una estructura retributiva a otra, y especialmente en el ámbito de carrera administrativa, será ciertamente compleja.

Al igual que ocurre con el sistema retributivo, los sistemas de carrera administrativa regulados en el EBEP (Capítulo II del Título III), no se encuentran en vigor, posponiéndose sus efectos a partir de la entrada en vigor de las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del EBEP, de conformidad con la Disposición Final Cuarta.<sup>58</sup>

Efectivamente, como nos indica el art. 16 del EBEP, las Leyes de Función Pública del Estado y CCAA que se dicten en desarrollo del EBEP, regularán la carrera profesional aplicable en cada ámbito que podrá consistir, entre otras, en la aplicación aislada o simultánea de alguna de las siguientes modalidades: carrera horizontal, vertical, promoción interna vertical y promoción interna horizontal. Los funcionarios de carrera podrán progresar simultáneamente en las modalidades de carrera horizontal y vertical cuando la Administración correspondiente las haya implantado en un mismo ámbito.

La regulación de la carrera horizontal, es decir la progresión de grado, categoría, escalón u otros conceptos análogos, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo, constituye una importante novedad del EBEP, que pretende poner freno a la problemática suscitada en torno a la carrera vertical y con ella a la creación, modificación o cambio de valoración, innecesario en numerosos supuestos, de puestos de trabajo o pase a otro puesto de superior nivel, con el propósito principal de obtener superiores retribuciones, a través del Complemento de Destino, al poseer mayor nivel en el puesto de trabajo obtenido.

Con la carrera horizontal, en la que ya no es necesario cambiar de puesto de trabajo para obtener mayores retribuciones, se articulará a través de un sistema de grados, categorías o escalones fijándose la remuneración a cada uno de ellos. Para ello, se deberá valorar la trayectoria y actualización profesional, la calidad de los trabajos realizados, los conocimientos adquiridos y el resultado de la evaluación del desempeño, así como otros meritos y aptitudes. Respecto a la evaluación del desempeño, (art. 20 EBEP) previa para poder poner en marcha la carrera horizontal, las Administraciones Públicas determinaran que efectos tendrá dicha evaluación sobre tal carrera así como sobre la percepción de las retribuciones complementarias. Por lo tanto para poder aplicar la carrera horizontal, cuando opcionalmente así lo decida, al ser facultativa y por lo tanto lo implante la Administración Local correspondiente y en consecuencia aplicar el concepto retributivo vinculado a la misma, requerirá la aprobación previa de sistemas objetivos que permitan evaluar el desempeño<sup>59</sup>.

Es conveniente advertir de la cautela que debe presidir la regulación del concepto ligado a la carrera horizontal, con el propósito de que no se transforme en un complemento de antigüedad similar al concepto retributivo del trienio, por lo que la antigüedad debe ser un

**58.** Respecto a la carrera profesional del empleado público, véase FEREZ FERNÁNDEZ, MANUEL. La carrera administrativa: nuevas perspectivas. Diputación de Barcelona. Barcelona. Año 2006. El sistema de mérito en el empleo público: principales singularidades y analogías respecto del empleo en el sector privado". Documentación administrativa, nº 241-242, enero-agosto. Año 1995 y La función pública local (selección, provisión de puestos, carrera, situaciones administrativas) Capítulo VI. Obra colectiva: El Estatuto Básico

del Empleado Público y su incidencia en el ámbito local. Director Palomar Olmeda, Alberto. Ob Cit.

**59.** Véase GUAL COSTAS, J. "La evaluación del desempeño como motor de mejora continua". Capital humano nº 12. Año 1999. GRACIA LERÍN, FJ. "La necesidad de revitalizar la evaluación del desempeño en la gestión actual de los recursos humanos", nº 238. Año 2003. ORTEGA LAPIEDRA, R. "¿Realmente la política de compensación está respondiendo al nuevo perfil de

requisito pero no un mérito a valorar. También es conveniente que no se convierta en otro complemento de productividad pero en este caso fijo y con la categoría de derecho adquirido, ya que la evaluación del desempeño es decisiva para el paso de un grado a otro superior, como también lo es para la o las retribuciones complementarias derivadas del apartado c del art. 24 del EBEP, ya se denominen complemento de productividad o de otra manera.

El factor a) del art. 24 del EBEP, vinculado a la carrera administrativa, pretende por tanto proyectar la modalidad o modalidades de carrera vertical y horizontal) sobre las retribuciones complementarias. .Podrá ser por tanto un complemento o varios, según se implanten en la Administración Local, uno o varios modelos de carrera (si tiene opción para ello de conformidad con la Ley de Función Pública que le sea de aplicación y lo determine).

En el supuesto de poderse implantar ambos modelos, las combinaciones para crear conceptos retributivos por las Leyes de Función Pública, pueden ser diversas. Así, por ejemplo, las retribuciones complementarias vinculadas a la carrera podrían ser dos, el Complemento de carrera vertical o grado (retribuiría el grado personal consolidado -más que el Complemento de Destino actual-, pues se proyecta en su progresión profesional) y el complemento de carrera horizontal o de categoría.

No obstante considero que debe mantenerse la clasificación de puestos en niveles, (aunque no se deberían crear intervalos de niveles para cada Grupo o Subgrupo de clasificación profesional) por lo que no debería eliminarse el actual Complemento de Destino, retribuyendo el nivel del puesto de trabajo. Este complemento, podría o bien mantenerse como complemento ligado a la carrera (apartado a) del art. 24), uniéndose o no al complemento de grado o bien encuadrarse como complemento de puesto (apartado b) del art. 24).

Respecto a las posibilidades de negociación colectiva en el seno de la Administración Local en relación a los conceptos vinculados a la carrera administrativa, es decir los conceptos cuyo factor retributivo sea el apartado a) del art. 24, hay que partir de que su establecimiento jurídico corresponde a las Leyes de Función Pública de las Comunidades Autónomas respectivas, por lo que la negociación de tales extremos corresponderá a la Mesa General de Negociación de cada Comunidad Autónoma. No obstante, al deber regular también las leyes autonómicas la carrera profesional autonómica y local (art. 37.1 c), estas informarán del modelo o modelos de carrera que podrán llevarse a cabo, pudiéndolo regular de forma más rígida o flexible. En este segundo supuesto, la Administración Local podría decidir cual implantar en su seno, por lo que las Mesas Generales de Negociación de las EELL podrían negociar en su caso el modelo de carrera definitivo para sus funcionarios públicos.

---

profesionales?. Capital Humano nº16. Año 2003.  
CASTILLO BERRUJUELO, J. "La evaluación del desempeño y el diálogo con el colaborador como instrumento de dirección". Hacia una nueva gestión pública: colección de ponencias del III Encuentro de Gestión de las Administraciones Públicas en Aragón. Año 1995. PONCELA MARTÍNEZ, S. "La evaluación del desempeño: una herramienta infrautilizada". Estudios financieros. Revista de trabajo y seguridad social: comentarios, casos prácticos. Nº 250. Año 2004. F.

FOURNIES, FERDINAND. Deusto S.A. Barcelona. 1990.  
CADWEL CHARLES, M. El toque personal en la evaluación del rendimiento. Publicado por American media Publishing. Manuales Abetas. 2000. GORRITI, M. "Evaluación y gestión del rendimiento laboral en las Administraciones Públicas". Revista Presupuesto y Gasto Público, nº41. Año 2005. LONGO MARTINEZ, F. "Merito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público". Barcelona, Paidós, 2005.

En el caso de poder optar por la carrera horizontal, una vez negociadas las normas que fijen los criterios y mecanismos generales en materia de evaluación del desempeño, que podría corresponder a la Mesa General de Negociación de la Comunidad Autónoma y con carácter previo a su aprobación por Ley de Función Pública (art. 37.1 d), las Mesas de Negociación de las EELL podrían negociar la puesta en marcha de los sistemas de evaluación y concretar y detallar tal sistema. Por lo tanto, en función de la regulación, más o menos flexible, que las Leyes de Función Pública realicen del modelo o modelos de carrera administrativa y de los conceptos retributivos vinculados a los mismos, podrá existir mayores o menores posibilidades de negociación en el seno de las Mesas de Negociación de las EELL, existiendo la posibilidad de que incluso dicha opción sea nula, cuestión que no veo probable si la Ley de Función Pública de las CCAA pretende ser respetuosa con el Principio de autonomía Local. Habrá que esperar al resultado de la normativa desarrolladora del EBEP en tales sentidos para poder saber qué capacidad negociadora, si cabe, tienen las EELL.

Respecto a los criterios de valoración de los puestos de trabajo, con el propósito de asignar los complementos retributivos vinculados a la carrera administrativa y su posible negociación por las EELL, me haré referencia cuando analicemos la cuantía de este concepto/s retributivo.

La especial dificultad técnica, responsabilidad, dedicación, incompatibilidad exigible para el desempeño de determinados puestos o condiciones en que se desarrolla el trabajo.

Dichos factores son exactamente los mismos que los contenidos en el apartado b) del art. 23.3.b) de la Ley 30/1984 referentes al complemento específico, con la única salvedad de que en vez de establecer el factor “peligrosidad” o “penosidad”, que contenía tal Ley, hace referencia a las condiciones en que se desarrolla el trabajo, que podrán ser de penosidad, de peligrosidad u otras. Luego positivamente amplía el círculo de factores de retribución en algo más, con el propósito de ser coherente el legislador con la diversidad de puestos de trabajo que hay y cada vez más en nuestras Administraciones Públicas y especialmente en las Administraciones Locales. Y es que la regulación del complemento específico, con un grupo cerrado de factores de retribución, maniató las facultades de remuneración por las Administraciones Públicas, quedando fuertemente encorsetado<sup>60</sup>.

Por lo tanto, serán las leyes desarrolladoras del EBEP del Estado y de las CCAA, las que delimiten los factores y amplíen en su caso. Sería conveniente que dichas leyes de desarrollo a su vez definieran cada uno de los factores objeto de retribución con el propósito de aportar en su utilización seguridad jurídica.

Por otra parte, la Ley 30/1984 impedía la posibilidad de retribuir por más de un complemento específico por puesto de trabajo, por lo que no se acertaba a saber que factor o factores se habían tenido en cuenta para retribuir por tal concepto un puesto de trabajo, produciendo una inevitable desconfianza en la utilización del mismo. Ahora parece, que con denominaciones diferentes, si va a ser posible, por lo que debe ser valorado positivamente. Para el resultado final habrá que esperar, respecto de los funcionarios locales, a lo que determine la Ley de Función Pública de cada Comunidad Autónoma.

60. SOLANA PEREZ, ALICIA. “Aplicación y control judicial del Complemento Específico...” Ob. Cit.

Respecto a las posibilidades de negociación colectiva del concepto o conceptos ligados a los factores del art. 24 b) del EBEP, serán las Mesas Generales de Negociación de las CCAA las que, con carácter previo a la aprobación de la Ley de Función Pública correspondiente, tengan competencia para negociar tal o tales conceptos retributivos, agrupando los factores en un concepto (que podría denominarse complemento específico o de otra forma) o dividiendo los factores y estableciendo en consecuencia varios conceptos retributivos o creando otros factores y conceptos. También, como indicábamos en el apartado anterior, el factor/es que retribuía el antiguo Complemento de Destino, también podrá, previa negociación colectiva, unirse a los factores contenidos en el apartado b) del artículo 24, creándose un único concepto, como complemento del puesto o bien varios conceptos retributivos, con la denominación de complemento de destino y específico o bien otras denominaciones. En definitiva, las probabilidades de negociación son amplias pues las posibles combinaciones y alternativas también lo son.

Las posibilidades de negociación de las Mesas de Negociación de las CCLL al respecto dependerá de la regulación que en tal sentido establezca la Ley de Función Pública de la respectiva Comunidad Autónoma, ya sea esta una regulación flexible, en las que se establezca varias alternativas posibles a elegir por las Administraciones locales, en cuyo caso podrá negociar que conceptos retributivos vinculados a dichos factores van a retribuir a sus funcionarios públicos, o bien sea una regulación rígida, en cuyo caso deberá limitarse a ejecutar y no cabrá negociación posible. En aras del respecto a la autonomía local, como ya hemos reiterado en numerosas ocasiones, sería más adecuado que fuese una regulación flexible, aunque si bien es cierto peligrosa, por las posibles burlas que se puedan llevar a cabo a los topes máximos del incremento de retribuciones, a la equidad externa y a la movilidad interadministrativa, por lo que quizás no sea conveniente.

Respecto de la valoración de los puestos de trabajo a efectos de asignar este o estos conceptos retributivos y la posible negociación colectiva por las Administraciones Locales, será analizada cuando estudiemos la cuantía de las retribuciones complementarias.

El grado de interés, iniciativa o esfuerzo aplicado al desempeño del puesto de trabajo o el rendimiento o resultados obtenidos en el mismo.

También, como en apartados anteriores, evoca claramente a un concepto retributivo de la Ley 30/1984: el complemento de productividad. No obstante lo anterior, es cierto que el EBEP, pretende darle a este factor retributivo una relevancia especial y un protagonismo muy superior al que le dio la Ley 30/1984, que incluso, como ya expresamos en su momento, apenas ha llegado a aplicarse y mucho menos en las Administraciones Locales.

En este sentido y siguiendo la propuesta formulada por la Comisión de Expertos, el EBEP, como indica su Exposición de Motivos, considera que “El elemento fundamental en la nueva regulación es, en cualquier caso, la evaluación del desempeño de los empleados públicos...y deberá tenerse en cuenta a efectos de promoción de la carrera, la provisión y el mantenimiento de los puestos de trabajo y para la determinación de una parte de las retribuciones complementarias, vinculadas precisamente a la productividad o al rendimiento<sup>61</sup>”.

61. Véase el pie de página del presente estudio referente a factor retributivo a) del art. 24 del EBEP en el que se informa de algunos de los autores que

han analizado la evaluación del desempeño y en concreto en las Administraciones Públicas.

Por lo tanto, si la evaluación del desempeño del puesto de trabajo, se considera por el EBEP (art. 20) pilar básico y motor de la modernización y reforma del empleo público y esta desplegará especialmente sus efectos sobre tres segmentos que se han manifestado especialmente relevantes del empleo público, sobre todo tras la Ley 30/1984 y que son, entre otros, el sistema retributivo, quiere decir que este factor, vinculado a la productividad y al rendimiento, adquiere un protagonismo capital en el sistema retributivo de los funcionarios públicos<sup>62</sup>.

El art. 20 del EBEP, que impone a las Administraciones Públicas sistemas que permitan la evaluación de desempeño de sus empleados, lo define como el procedimiento mediante el cual se mide y valora la conducta profesional, e rendimiento y el logro de resultados. Por lo tanto, lo que pretende el legislador a través de este instrumento es cumplir tres objetivos: medir y valorar la forma de desempeñar el puesto de trabajo (conducta profesional), el beneficio que la Administración obtiene con el trabajo realizado por el empleado público (rendimiento) y/o la consecución de unos propósitos previamente diseñados por la Administración correspondiente (el logro de objetivos). Para ello el legislador no duda en revestir de garantías legales el procedimiento de evaluación del desempeño, sea cual sea el procedimiento utilizado (art. 20.2 EBEP).

En lo que respecta a la percepción de las retribuciones complementarias, el art. 20.3 atribuye a cada Administración Pública la determinación de los efectos de la evaluación, que especialmente se proyectarán en el factor c) del art. 24. Así, el apartado 5 del art. 20, establece que “La aplicación ...de las retribuciones complementarias derivadas del apartado c) del art. 24 del presente Estatuto, requerirán la aprobación previa, en cada caso, de sistemas objetivos que permitan evaluar el desempeño, de acuerdo con lo establecido en los apartados 1 y 2 de este artículo”. Por tanto el sistema de evaluación del desempeño se constituye en pieza clave y previa para poder retribuir por el factor c) del art. 24 del EBEP.

Efectivamente, la evaluación del desempeño debe ser previa a la utilización de la retribución vinculada a los factores del art. 24.c) del EBEP, por lo que las Administraciones Públicas determinaran qué efectos tendrá dicha evaluación sobre el concepto retributivo. Por tanto, para aplicar el concepto retributivo requerirá la aprobación previa de sistemas objetivos que permitan evaluar el desempeño. Una vez negociadas las normas que fijen los criterios y mecanismos generales en materia de evaluación del desempeño, que deberían llevarse a cabo, al menos en sus criterios generales, en la Mesa General de Negociación de la Comunidad Autónoma respectiva y con carácter previo a la aprobación de la Ley de Función Pública (art. 37.1d), las Mesas de Negociación de las EELL podrán negociar la adaptación de tales criterios generales a su peculiaridades, su desarrollo y la puesta en marcha de los sistemas de evaluación.

**62.** Ahora bien, la evaluación del desempeño, que tiene su origen en la empresa privada, no es un instrumento de gestión novedoso en nuestras Administraciones Públicas en sentido estricto, ya que tanto desde el punto de vista normativo como de gestión, esta siendo aplicado desde hace tiempo y está siendo considerado base indispensable en el establecimiento y funcionamiento de una política

en materia de personal. De hecho, para poder retribuir por los factores contenidos en el art 23.3 c) de LMRFP, referentes al complemento de productividad se hacía necesaria la previa valoración y evaluación del desempeño del puesto de trabajo. Para más información véase SOLANA PEREZ, ALICIA. Los derechos individuales de los empleados públicos...Ob.Cit, pag 470.

Por otra parte, quisiera referenciar, aunque sea brevemente, que si comparamos los factores de retribución del complemento de productividad de la Ley 30/1984 y el factor c) del art. 24 del EBEP, se elimina como vector la “actividad extraordinaria”, que se incluía en tal complemento. Considero acertada la decisión, dada la confusión, que en la práctica se producía, respecto a las gratificaciones por servicios extraordinarios y al vector “dedicación” del complemento específico, como ya indicamos cuando analizamos tales conceptos retributivos de la ley 30/1984.

Al ser varios los factores contenidos en el apartado c del art. 24 del EBEP, podrán crearse uno o varios conceptos retributivos, mediante la Ley de Función Pública del Estado, para los funcionarios estatales o Leyes de Función Pública de las CCAA, para los funcionarios autonómicos y locales.

Respecto de las posibilidades de negociación colectiva en el seno de las Entidades Locales, ya hemos indicado que el establecimiento de dichos conceptos retributivos corresponde a las Comunidades Autónomas, por lo que la negociación de tales extremos debe corresponder a la Mesa de Negociación que se constituya en cada Comunidad Autónoma. No obstante, como en apartados anteriores, tal regulación puede ser rígida o flexible, por lo que en el segundo supuesto admitiría que la Administración Local pueda decidir cual implantar en su seno, por lo que, en su caso, las Mesas de Negociación podrían negociar que alternativa, de las admitidas legalmente va a utilizarse en la Entidad Local. En el supuesto de que la regulación del concepto o conceptos vinculados al apartado c) del artículo 24 sea rígida, no admita opciones, no será posible negociación colectiva alguna, desde un punto de vista estructural o conceptual, en el seno de las EELL. Habrá que esperar al resultado de las leyes desarrolladoras de EBEP para poder conocer las posibilidades de negociación en esta materia por parte de las Mesas Generales de Negociación de las Entidades Locales.

Los servicios extraordinarios prestados fuera de la jornada normal.

Por último, el apartado d) del art. 24, que se refiere a los servicios extraordinarios prestados fuera de la jornada normal de trabajo, es idéntico al apartado d) del art. 23.3 de la Ley 30/1984, referente al concepto retributivo de gratificaciones. Lo único que excluye de expresar el EBEP es que “en ningún caso serán fijas en su cuantía ni periódicas en su devengo. Debe considerarse lógica tal decisión si tenemos en cuenta que no solo los conceptos, sino también el contenido, forma, devengo, características etc., se desarrollará posteriormente por Ley de Función Pública estatal y autonómica. Ello implica que para conocer el resultado final de la regulación del concepto retributivo vinculado a este factor respecto de los funcionarios locales, habrá que esperar a lo que en tal sentido determine la Ley de Función Pública de la Comunidad Autónoma respectiva, previa negociación colectiva en el seno de la Mesa General de Negociación de cada Comunidad Autónoma.

Respecto a las posibilidades de negociación en las Mesas de Negociación de las Entidades Locales, estas podrán ser mayores o menores según sea general o detallada tal regulación. No obstante, si recordar que dada la regulación sucinta que establecía la Ley 30/1984, respecto de las gratificaciones, a las que me hice referencia en su momento y a las que me remito ahora, las posibilidades negociadoras, por las Entidades Locales, eran amplias, por lo que cabría prever que las Leyes de Función Públicas desarrolladoras del EBEP también lo van a ser.

#### **2.4. Otros derechos retributivos.**

Respecto de otros conceptos retributivos, es decir, conceptos retributivos no incluidos ni en retribuciones básicas ni en retribuciones complementarias, solo haré referencia a la Indemnizaciones por razón de servicio, pues las restantes no se tratan en el EBEP, lo cual no quiere decir que no pudieran establecerse otras por Ley de Función Pública del Estado o de las CCAA. En este sentido la Ley autonómica de desarrollo, debería prohibir expresamente a las Entidades Locales la introducción de otras remuneraciones diferentes a las previstas en el EBEP y en las propias Leyes de Función Pública de las CCAA desarrolladoras de la misma.

El EBEP, como ya hizo la Ley 30/1984, se limita a enunciar que los funcionarios percibirán las indemnizaciones correspondientes por razón del servicio. Así lo expresa en su artículo 28, desligándolo completamente de las retribuciones de los funcionarios en sentido estricto (art. 22) y considerándolas un derecho retributivo al margen de las mismas.

Actualmente se encuentra regulado por el RD 462/2002, de 24 de mayo, cuyo ámbito de aplicación se extiende a las Corporaciones Locales. Entendemos que dicha disposición sigue en vigor al no quedar derogado expresamente por la Disposición Derogatoria Única del EBEP, ni contradecir u oponerse en modo alguno a lo dispuesto en dicho texto normativo.

Las Leyes autonómicas de desarrollo del EBEP deben prever que a los funcionarios de las EELL les será de aplicación el régimen de indemnizaciones que establezca para los funcionarios de la Comunidad Autónoma respectiva, así como sus cuantías. Y es que el art. 157 del TRRL, que hace referencia a las indemnizaciones por razón de servicio del personal al servicio de las Corporaciones Locales y que establece que éstas serán las mismas que correspondan al personal al servicio de la Administración del Estado, no tiene carácter básico y por tanto sustituible por lo que establezca al respecto la Ley de Función Pública de la Comunidad Autónoma respectiva para los funcionarios locales. En igual sentido, que el art. 157 del TRRL, se expresa el art. 8.2 del RD 861/1986.

Por lo tanto y a efectos de posibilidades de negociar, en las Mesas Generales de Negociación del las Entidades locales, este concepto retributivo, corresponde a cada Mesa General de Negociación que se constituya en las CCAA y con carácter previo a la aprobación de la Ley de Función Pública correspondiente, la legitimidad negocial de las mismas, no pudiendo negociarse en el seno de las Entidades Locales, salvo que tal regulación sea flexible, en cuyo caso cabría la posibilidad de que si pudiera negociarse en las Mesas Generales de Negociación de las Entidades Locales, algún o algunos de los extremos relativos a ellas.

Respecto a las retribuciones diferidas, reconocidas en el art. 29 del EBEP y limitadas a los Planes de Pensiones y Contratos de Seguro Colectivo, me haré referencia en apartado independiente del presente estudio.

### **3. Negociación colectiva de la cuantía de las retribuciones de los funcionarios locales tras el EBEP.**

Sobre esta materia, la determinación de las cuantías y los incrementos retributivos de los funcionarios públicos, el EBEP, dedica el primer artículo de los destinados a regular los derechos retributivos (art. 21). Así, establece en su primer párrafo que “las cuantías de las retribuciones básicas y el incremento de las cuantías globales de las retribuciones complementarias de los funcionarios....deberán reflejarse para cada ejercicio presupuestario en la

correspondiente Ley de Presupuestos” y el segundo párrafo establece que “No podrán acordarse incrementos retributivos que globalmente supongan un incremento de la masa salarial superior a los límites fijados anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el personal”. Por lo tanto y como establece la Exposición de Motivos del EBEP, el Estado pretende seguir manteniendo un control general sobre el gasto público y en concreto sobre esta materia, estableciendo límites a los incrementos retributivos globales que se reflejen en las respectivas leyes de presupuestos, ya que en ningún caso dichos incrementos globales podrán suponer un incremento de la masa salarial superior a los límites que anualmente establezca la LPGE<sup>63</sup>.

Respecto de que Mesa de Negociación es competente para negociar el incremento global de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas que corresponda incluir en el Proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año o límites al incremento de la masa salarial, será la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas, de conformidad con el art. 36 del EBEP. Por lo tanto, correspondiendo a tal Mesa la negociación, en el desarrollo de dicha actividad negociadora participarán las Entidades Locales a través de la Federación española de Municipios y Provincias. Además, se tratará de una negociación previa, pues la misma, llegado a término, se incluirá en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año, sin vinculación a las Cortes Generales al aprobar la Ley.

Para poder conocer, a pesar de lo confuso de la redacción, el significado y alcance del art. 21 del EBEP y especialmente el apartado primero del mismo, relativo a los elementos cuantitativos de las retribuciones de los funcionarios públicos y en concreto de los funcionarios de la Administración Local y en consecuencia delimitar la capacidad negociadora que sobre tal materia corresponde a las Mesas Generales de negociación de las Entidades Locales, es necesario relacionarlo con otros preceptos de dicho texto legal y por supuesto con la Constitución española y la distribución competencial emanada de ella. En cualquier caso si adelantar que las modificaciones que en tal sentido introduce el EBEP es una consecuencia lógica de los cambios competenciales operados respecto a la estructura del sistema retributivo, que ya hemos analizado. Para poder arrojar mayor claridad en tal sentido resulta quizás conveniente analizar tales aspectos distinguiendo entre retribuciones básicas y complementarias.

También quisiera recordar, antes de entrar en el análisis de estas cuestiones, que la negociación colectiva de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos queda sujeta, entre otros principios, a los principios de legalidad y cobertura presupuestaria, como establece el art. 33 del EBEP y por lo tanto tales principios deben presidir el análisis que se va a realizar sobre la cuantía de las retribuciones de los funcionarios de la Administración Local y la negociación colectiva de las mismas.

**63.** La Ley 2/2008 de 23 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para el año 2009 estableció un tope al incremento global de las retribuciones del personal al servicio del sector público del 2% respecto de las del año anterior, sin embargo, dada la crisis económica en que se halla inmersa España, el Proyecto de Ley de Presupuestos

Generales del Estado para el año 2010 establece como tope a dicho incremento, el 0,3% con respecto de las retribuciones del año 2009, por lo que es muy posible que ese sea el porcentaje de incremento que definitivamente establezca la LPGE para el año 2010.

### 3.1. Retribuciones Básicas.

Es a la Ley de Presupuestos Generales del Estado a la que le corresponde fijar la cuantía de las retribuciones básicas, es decir la cuantía del sueldo, de los trienios y de los componentes de sueldo y trienios de las dos pagas extraordinarias. Ello queda claramente reflejado en el art. 23 del EBEP.

Por lo tanto, cuando el art. 21, apartado Primero, del EBEP hace referencia a que las cuantías de las retribuciones básicas...deberán reflejarse para cada ejercicio presupuestario en la correspondiente Ley de Presupuestos, en este supuesto, se está haciendo referencia a la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Ello significa, que la cuantía de las retribuciones básicas va a seguir siendo común, año tras año, para todos los funcionarios públicos de todas las Administraciones Públicas y por tanto, por una parte, de nuevo, las Entidades Locales, van a carecer de competencias para establecer la cuantía de las retribuciones básicas de los funcionarios que presten sus servicios en la misma (al igual que las Comunidades Autónomas) y por otra parte, que la competencia para determinar tales cuantías va a corresponder en exclusiva al Estado.

En consecuencia con las afirmaciones anteriores, si corresponde al legislador estatal fijar tales cuantías, la capacidad negociadora de tales aspectos queda avalada por el art. 37.1 apartado k) del EBEP, al tratarse de una materia que afecta a las retribuciones de los funcionarios, cuya regulación exija norma con rango de Ley, es decir se tratará de una negociación colectiva previa a la aprobación de la Ley (LPGE), que de llegar a término deberán incorporarse en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, sin que las Cortes Generales al aprobar tal Ley, queden vinculadas al resultado de tal negociación.

Respecto a que Mesa de Negociación corresponde negociar la cuantía de las retribuciones básicas, no corresponde a la Mesa de Negociación de la Administración General del Estado, sino a la nueva Mesa que crea el EBEP, es decir a la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas, ya que de conformidad con el art. 36 del EBEP, se trata de materia susceptible de regulación estatal con carácter de norma básica y por tanto común a todos los funcionarios de todas las Administraciones Públicas. No obstante, si bien esta Mesa está presidida por la Administración General del Estado, cuenta, además de con representantes de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla, con representantes de la Federación Española de Municipios y Provincial y por lo tanto en tal negociación las Entidades Locales (como las CCAA), por primera vez, podrán participar y ser oídas, lo cual es un paso importante y lógico al tratarse de un tema que afecta por igual al conjunto de funcionarios públicos.

La Ley de Presupuestos Generales del Estado, establecerá la cuantía anual del sueldo y del trienio respecto de cada subgrupo o grupo de clasificación profesional, en el supuesto de que este no tenga Subgrupo (art. 23 EBEP) y la Entidades Locales se limitarán a reflejar, en su respectivo Presupuesto, la cuantía fijada por la LPGE.

Por otra parte, desaparece, en el EBEP, la exigencia contenida en el art. 24 de la LMRFP, según el cual el sueldo de los funcionarios del Grupo A, no podía exceder en más de tres veces el sueldo de los funcionarios de Grupo E, por lo que debe entenderse, al no ser este límite básico, que no es imperativo para todas las Administraciones Públicas y puede negociarse que el abanico salarial sea más amplio.

Respecto de los trienios, esperemos que sean aumentados, pues hasta la fecha se han mostrado insuficientes para compensar la antigüedad y poco importantes en el montante global de la cuantía retributiva que ha percibido el funcionario público.

### **3.2 Retribuciones complementarias.**

Respecto de la cuantía de las retribuciones complementarias, el art. 24 del EBEP, establece que “la cuantía y estructura de las retribuciones complementarias de los funcionarios se establecerán por las correspondientes leyes de cada Administración Pública...”. Inicialmente podría arrojar cierta confusión sobre su significado. En su origen, en el Proyecto de Ley del EBEP, establecía que “Por Ley de Función Pública de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las CCAA, se establecerá la estructura de las retribuciones complementarias de los funcionarios incluidos en su ámbito de aplicación...”. Por tanto, no se hacía referencia alguna al elemento cuantitativo de las retribuciones complementarias. En consecuencia, resultaba claro, que la Administración Local carecía de competencias para establecer la estructura de las retribuciones complementarias de los funcionarios que prestaban servicios en la misma y que correspondía a norma con rango de Ley, del Estado o de las Comunidades Autónomas su regulación, siendo las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus Estatutos de Autonomía, quienes en principio, asumirían tal competencia respecto de las retribuciones complementarias de los funcionarios locales.

Con respecto a la cuantía, de la que insisto, nada expresaba tal art. 24 inicialmente, es decir la distribución cuantitativa, concepto a concepto, de tales retribuciones, si que correspondería determinarla cada Administración Local, dentro de los límites expresados en el art. 21 del EBEP.

Sin embargo, la redacción definitiva cambia, pues en ella hace referencia a que tanto la estructura como la cuantía de las retribuciones complementarias de los funcionarios se establecerán por las correspondientes leyes de cada Administración Pública...”. La pregunta sería, con esta redacción final, ¿Qué papel tiene, en la determinación de la cuantía de las retribuciones complementarias de los funcionarios locales, la Administración Local? Parece que el significado es el mismo que en su redacción inicial, es decir la estructura la establecerá la Ley de Función Pública de la Comunidad Autónoma respectiva, pero con respeto a la autonomía local y la distribución cuantitativa entre los conceptos retributivos incluidos en las retribuciones complementarias, podrá realizarla cada Administración Local, en virtud de su capacidad de auto organización y del Principio de autonomía local, pero respetando los límites establecidos en el art. 21 del EBEP, es decir, dentro de los topes a los incrementos retributivos globales de las retribuciones complementarias que establezca la Ley de Presupuestos correspondiente (del Estado o en su caso de la Comunidad Autónoma pertinente).

Por lo tanto, para poder conocer el significado y alcance del art. 24 del EBEP hay que ponerlo en relación con el art. 21 de dicho texto legal, que sirve de tope al contenido del mismo, ya que de lo contrario podría entenderse que o bien cada Administración Local puede establecer la cuantía de las retribuciones complementarias de los funcionarios, sin límite alguno o bien que las Entidades Locales carecen de facultad para establecer la cuantía de cada una de las retribuciones complementarias de los funcionarios locales, ya que el artículo 24 hace referencia a “...se establecerán por las correspondientes leyes de cada Administración Pública..” y las EELL, a diferencia del Estado y las Comunidades Autónomas, carecen de competencias para dictar normas con rango de Ley. Si, bien por otra parte expresa que se esta-

blecerán por “cada Administración Pública”, por lo que tampoco debería excluirse a la Administración Local y la palabra “ley” la expresa en minúscula por lo que cabría norma reglamentaria que sí tiene potestad para dictarla la Administración Local.

En definitiva la incorporación, en el art. 24 del EBEP, de la palabra “cuantía”, arroja, en su primera lectura, cierta confusión innecesaria, por lo que solo cabe entender su significado en dicho contexto al relacionarla con el art. 21 del citado texto legal y además cabe concluir que la redacción inicial del art. 24 era mucho más clarificadora.

Ahora bien, si ciertamente la determinación de las cuantías (al menos de algunos conceptos retributivos complementarios, como los vinculados al factor b y c del art. 24), quedan en manos de la Administración Local, dada la naturaleza organizativa que tales aspectos poseen, el incremento de las cuantías globales de las retribuciones complementarias de los funcionarios corresponde establecerla a una norma con rango de Ley y por tanto no cabe su establecimiento, por las razones expuestas, a las Entidades Locales, ya que el art. 21.1 del EBEP establece que “el incremento de las cuantías globales de las retribuciones complementarias de los funcionarios, deberán reflejarse, para cada ejercicio presupuestario en la correspondiente Ley de Presupuestos, es decir o LPGE o Ley de Presupuestos de la correspondiente Comunidad Autónoma. El EBEP vuelve a insistir en ello, en el art. 37.1 a), al expresar como materias objeto de negociación “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”. La cuestión sería determinar ¿cuál de ambas leyes es la competente para determinar el incremento de las cuantías globales de las retribuciones complementarias de los funcionarios locales, la LPGE o la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma respectiva? Nada dice expresamente al respecto el EBEP, por lo que finalmente es muy posible que sea la LPGE. No obstante podría deducirse en principio, aunque no sea probable, que la Ley de Presupuestos de cada Comunidad Autónoma podría establecer anualmente los incrementos de las cuantías globales de las retribuciones complementarias de sus funcionarios públicos, (en virtud del

**64.** No obstante al existir cierta ambigüedad respecto al significado del apartado primero del art. 21, especialmente en relación a la expresión “Ley de Presupuestos”, podría también interpretarse que cuando el art 21.1 del EBEP establece que “el incremento de las cuantías globales de las retribuciones complementarias de los funcionarios ...deberá reflejarse para cada ejercicio presupuestario en la correspondiente Ley de Presupuestos”, se esté refiriendo a la norma presupuestaria tanto del Estado y Comunidades Autónomas, que sería la Ley de Presupuestos respectiva, como del presupuesto de la Entidad Local, que no tiene rango de Ley. En consecuencia podríamos hablar de un olvido del legislador al no hacer referencia alguna a los presupuestos de las EELL. Si ello fuese así, ni el Estado ni las CCAA tendrían competencia sobre las EELL para establecer el incremento de las cuantías globales de las retribuciones complementarias de los

funcionarios locales, siendo de competencia exclusiva de las EELL. Ahora bien, siempre respetando el tope a los incrementos retributivos globales fijados anualmente por la LPGE para todo el personal de las Administraciones Públicas, como establece el apartado segundo del art 21. Considero esta segunda interpretación poco probable pues el art 37.1.a) del EBEP, referente a materias objeto de negociación, vuelve a insistir en que el incremento de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas se establezca en la LPGE y de las CCAA, pero no hace referencia a los presupuestos de las EELL. Por lo tanto y en conclusión, considero que respecto de las EELL, las Leyes de Presupuestos Generales del Estado o de las CCAA van a poder asumir las competencias para establecer el incremento de las cuantías globales de las retribuciones complementarias tanto de sus funcionarios como de los funcionarios de las EELL.

principio de autonomía financiera establecido en el art. 156 de la Constitución y con máximo respeto a los límites propios del deber de coordinación de las Haciendas autonómicas con la estatal y del principio de solidaridad) y en su caso, de los funcionarios de las Entidades Locales insertas en la correspondiente Comunidad Autónoma, debiendo limitarse estos a reflejar tal incremento global en sus respectivos presupuestos.

No obstante sería conveniente que se desarrollara el art. 21.1 del EBEP, por Ley de Comunidad Autónoma, para conocer exactamente en qué términos debe establecerse, en los presupuestos de las EELL, dicho incremento de las cuantías globales de las retribuciones complementarias de los funcionarios. Y sería conveniente por meras razones de seguridad jurídica e igualdad en tal sentido entre funcionarios pertenecientes a distintas Entidades Locales<sup>64</sup>.

Dicho esto y por lo que respecta a la posibilidades de negociación colectiva de tales extremos, correspondería a la Mesa de Negociación que se constituya en el ámbito de cada Comunidad Autónoma, con carácter previo a la aprobación de la Ley de Presupuestos correspondiente. Los acuerdos negociados, en caso de llegar a término, se enviarían a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas para ser aprobados por Ley. Y es que al corresponder a las CCAA presumiblemente, el desarrollo legislativo de la estructura de las retribuciones complementarias, no solo de sus funcionarios sino de los funcionarios de las EELL, es en cierta medida admisible, siempre que se respete el Principio de autonomía local, que también le corresponda a las mismas, a través de sus Leyes de Presupuestos, determinar el incremento global de tales retribuciones para ambos colectivos.

Algunas Comunidades Autónomas dieron ya en su momento cierta solución a esta controversia a través de su legislación, previendo expresamente la constitución de Mesas de Negociación conjuntas entre Administraciones Autonómicas y locales. Ejemplos de ello lo tenemos en el País Vasco, Navarra o Extremadura. Estos Acuerdos supralocales pueden ayudar en tal sentido, respecto al tema concreto que estamos analizando, pues aunque la competencia legislativa siga correspondiendo a las CCAA, la participación en tales Mesas por las EELL, supone cierta garantía de que la actividad negociada se va a llevar a cabo con respeto a la autonomía local, además de poder dar cumplimiento al Principio de economía y eficacia administrativa, contenido en el art. 103.3 de la Constitución. Por ello, el Informe de la Comisión de Expertos recomendó que el EBEP estableciera con carácter facultativo la creación de tales Mesas, con el objetivo de que en su seno se negociaran las condiciones de trabajo comunes a los funcionarios de las Comunidades Autónomas y de las EELL de su territorio. El EBEP sin embargo no regula esta opción, aunque ello no debe considerarse como una prohibición por parte del legislador estatal, sino más bien una actitud de respeto a los acuerdos que al respecto establezcan tales Administraciones Públicas. No obstante no existe unanimidad doctrinal sobre si es conveniente la creación de tales Mesas de negociación comunes<sup>65</sup>.

65. Así, está a favor, BLASCO ESTEVE. "La negociación colectiva de los funcionarios en la Administración Local". AA.VV., Tratado de Derecho Municipal II. Coordinador: Muñoz Machado. Madrid. Año 1988, y sin embargo en contra de esta opinión REY GUANTER. "Comentarios a la Ley de Órganos de Representación y determinación de las condiciones

de trabajo. MAP, Madrid. 1988. Respecto a los límites de la Mesa General entre Administraciones, materias a negociar, competencia, procedimiento de negociación y eficacia de los acuerdos, véase ROQUETA BUJ, REMEDIOS. El derecho de negociación...Ob.Cit. Pag 186 y ss.

No obstante lo anterior, admitida dicha posibilidad, es muy posible que el legislador estatal mantenga esta competencia, haciendo uso de los artículos 149.1.13 y 156 de la Constitución, de tal manera que la Ley de Presupuestos Generales del Estado establezca los incrementos de las cuantías globales de las retribuciones complementarias, no solo de los funcionarios al servicio de la Administración General del Estado sino del personal del resto de Administraciones Públicas, es decir CCAA y EELL, además del establecimiento de topes máximos de los incrementos retributivos globales (art. 21.2 EBEP). En tal caso, correspondería a la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas la negociación de tales aspectos, en la que vuelvo a insistir, quedaría representada también las CCAA y las EELL (mediante la Federación Española de Municipios y Provincias, art. 36 del EBEP), pero no correspondería negociar a las Mesas de Negociación de las CCAA y EELL, no pudiendo llegar a Acuerdos o Pactos que supongan un incremento global de las retribuciones complementarias para sus funcionarios, superior al establecido en la LPGE.

Y es que como reiteradamente expresa nuestro Tribunal Constitucional, se encuentra plenamente justificado que el Estado establezca topes máximos globales al incremento de la masa retributiva de los empleados públicos, basándose en la competencia estatal sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.18 CE) y en el principio de coordinación de la Hacienda estatal, que opera como limite a la autonomía financiera de las CCAA (art. 156.1 CE)<sup>66</sup>.

Por tanto, una vez establecido el incremento de las cuantías globales de las retribuciones complementarias mediante Ley de Presupuestos, cada Administración Local, fijara la cuantía global de tales retribuciones en sus presupuestos y autónomamente, la distribuirá por conceptos retributivos, de forma que considere más acorde a la planificación y ordenación de sus recursos humanos, dando mayor o menor importancia cuantitativa a unos conceptos con respecto de otros. Asimismo, también procederá la Entidad Local posteriormente a la distribución individual de tales cuantías entre los diferentes puestos de trabajo, según la naturaleza de cada concepto retributivo, de conformidad con la distribución competencial entre los diferentes órganos de gobierno establecido en la LRBRL, actualizada por Ley 57/2003 de 16 de diciembre. Todo ello, insisto, dentro de los límites fijados anualmente en la LPGE respecto al incremento retributivo.

En principio, desaparecen, por otra parte, los límites al reparto cuantitativo de las retribuciones complementarias de los funcionarios de la Administración Local, establecidos en el RD 861/86. Límites, que por otra parte, no tenía mucho sentido su permanencia, pues encorsetaba las facultades remuneradoras de las Entidades Locales.

Respecto a la capacidad negocial de las Entidades Locales respecto a la cuantía de las retribuciones complementarias y de conformidad con el art. 37.1 a) y b) del EBEP, las Mesas Generales de Negociación de las Entidades Locales (al igual que las de las CCAA y del Estado), determinarán la cuantía global de cada una de las retribuciones complementarias de los funcionarios locales de acuerdo con la estructura retributiva de tales retribuciones que finalmente se establezca en cada una de ellas, con respeto al EBEP, la Ley de Función

66. Véase, SSTC 63/1986, de 21 de mayo, 171/1996 de 30 de octubre, 62/2001 de 1 de marzo, 24/2002 de 31 de enero, 148/2006 de 9 de mayo, entre otras.

Pública de la Comunidad Autónoma respectiva y su capacidad de auto organización y respetando a su vez el tope máximo global de las retribuciones complementarias que establece la Ley de Presupuestos.

Así mismo, también corresponde a la Mesa General de Negociación de las Entidades Locales la distribución de la cuantía global de las retribuciones complementarias de la siguiente forma:

Retribuciones vinculadas a los factores contenidos en los apartados a) del art. 24 entre los distintos grados, niveles o categorías, conforme a determinados criterios de valoración pre-establecidos y en su caso de evaluación de desempeño.

Retribuciones vinculadas al apartado b) entre los distintos puestos de trabajo, fijando criterios técnicos de valoración de los mismos.

Retribuciones vinculadas al apartado c) entre los diferentes programas o áreas, fijando criterios técnicos de evaluación del desempeño.

Retribuciones vinculadas al apartado d), negociando criterios para la asignación individual.

En la distribución de las cuantías globales entre los distintos conceptos retributivos hay que tener en cuenta que en unos casos serán cuantías fijas y periódicas y en otros casos no, según las peculiaridades de cada concepto retributivo.

Para mayor concreción, pasamos inmediatamente a analizar la negociación colectiva de la cuantía de cada retribución complementaria por parte de las Entidades Locales, en las que ya a priori queda patente por una lado que son mucho más amplias las facultades de negociación que respecto a las retribuciones básicas, y por otro que al reconocerse mayor capacidad a las Entidades Locales en la determinación definitiva de las retribuciones complementarias de sus funcionarios públicos tras el EBEP, es más amplio el margen de negociación colectiva sobre las mismas por las Mesas Generales de Negociación de tales Administraciones Públicas (al igual que las Mesas Generales de Negociación de las Comunidades Autónomas).

Cuestión importante en este sentido es plantearse si los cambios introducidos en estructura de las retribuciones complementarias y en su distribución competencial, puede o no llevar consigo un incremento global del gasto público respecto de los mismos. En principio, no tendría por qué ser así, ya que la negociación colectiva sigue quedando limitada por los topes establecidos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado (art. 24 EBEP). No obstante de manera individual, puesto a puesto, si que pueden existir grandes diferencias retributivas entre los funcionarios de una misma Administración y por supuesto entre funcionarios de diferentes Administraciones Públicas, por lo que la equidad interna y especialmente externa del sistema retributivo, como uno de los objetivos del EBEP, al que nos hicimos referencia en su momento, quedaría ciertamente menoscaba.

Pasemos pues al análisis de las posibilidades de negociación colectiva por las Entidades locales en relación a la cuantía de cada una de las retribuciones complementarias, tras el EBEP. Para ello, al no estar establecidas ni reguladas por la Ley de Función Pública del Estado y Leyes de Función Públicas de cada Comunidad Autónoma desarrolladoras de tal Estatuto, aunque sí que hay ya algunos Anteproyectos o Proyectos de ley, como los del País Vasco o

Valencia, entre otros, se analizará la cuestión partiendo de los factores de retribución establecidos en el art. 24 del EBEP.

Por otra parte, para analizar este aspecto y no ser repetitiva respecto a lo ya indicado en relación a cada una de las retribuciones complementarias vinculadas a los factores contenidos en el art. 24 del EBEP, que ya tuvimos ocasión de analizar cuando estudiábamos su estructura de las mismas, me remito a lo establecido en tal apartado, para una mayor comprensión de este.

### 3.2.1. La progresión alcanzada por el funcionario dentro del sistema de carrera administrativa.

Este factor, vinculado a la carrera administrativa, pretende proyectar la modalidad o modalidades de carrera vertical u horizontal sobre las retribuciones complementarias. Por tanto en función de la opción, si es que hay opción por parte de las Entidades Locales, (a través de su regulación por la Ley de Función Pública de la Comunidad Autónoma respectiva), del modelo de carrera administrativa, el monto total destinado a retribuir este factor, se podrá descomponer en varios conceptos retributivos o bien ser uno solo.

a.1 CARRERA HORIZONTAL: En el supuesto que se implante por la Entidad Local la carrera horizontal o progresión dentro de un mismo puesto de trabajo, cada grado, categoría o escalón en que se descompone el puesto de trabajo, llevará fijado una remuneración diferente y cada vez mayor lógicamente. Para acceder a cada grado, escalón o categoría y por tanto hacer carrera profesional, se deberá previamente elaborar las normas que fijen los criterios generales de valoración de los puestos de trabajo para asignar el complemento de carrera horizontal pertinente. El EBEP, en su artículo 17.b) establece algunos de dichos criterios, como trayectoria y actuación profesional, calidad de los trabajos realizados, conocimientos adquiridos y resultado de la evaluación del desempeño previa, pero a su vez admite que las normas que fijen los criterios generales de valoración, establezcan mas. Es decir, no es un numero clausus.

Respecto a quien debe establecer dichos criterios generales de valoración previa de los puestos de trabajo, la competencia podría ser de las Leyes de Función Pública desarrolladoras del EBEP. Por lo tanto, previsiblemente sería a Ley de Función Pública de la Comunidad Autónoma respectiva la que estableciera tales criterios generales comunes a los funcionarios de la Comunidad Autónoma y a los funcionarios de las EELL insertas en la correspondiente Comunidad. En consecuencia, correspondería a la Mesa de Negociación General de la Comunidad Autónoma la negociación de tales normas que fijen criterios generales de valoración de puestos para asignar la cuantía de cada tramo respecto de los puestos de trabajo correspondientes (art. 37.1.c del EBEP).

Ahora bien, establecidos legalmente dichos criterios generales, corresponde a cada Administración Local que implante carrera horizontal las siguientes competencias:

- Determinar a que puestos de trabajo del global se le va a retribuir por este concepto retributivo (pues podrían ser todos o solo algunos), cuestión y que se determinaría a través de la Relación de Puestos de Trabajo u otros instrumentos organizativos (art. 74 del EBEP).
- Concretar tales criterios generales y adaptarlos a sus peculiaridades.
- Aprobar sistemas objetivos que permitan previamente evaluar el desempeño y ponerlo en marcha (art. 37.1d del EBEP).

- Asignar cuantías a cada categoría o escalón de cada puesto seleccionado para ello.

Por tanto, todos estos aspectos podrían ser materia a negociar en el seno de la Mesa General de Negociación de la Entidad Local.

a.2 CARRERA VERTICAL: Este sistema de carrera consiste en el ascenso en la estructura de puestos de trabajo, por los procedimientos de provisión establecidos en el Capítulo III del Título V del EBEP (art.16.3.b), por tanto requiere, para hacerse efectivo, el cambio a otro puesto de trabajo de mayor responsabilidad.

El concepto retributivo ligado a la carrera vertical puede ser uno o varios, pues podrían quedar vinculado al mismo el actual Complemento de Destino, con la posibilidad de consolidarlo, con lo cual sería un solo concepto retributivo que podría regularse al modo del actual o bien crear dos conceptos retributivos, en el que uno sería el complemento de carrera vertical o grado (que es realmente el que se identifica con la carrera vertical y se consolida actualmente, pudiéndose regular de igual manera ) y el otro sería complemento de puesto (que podría ser el actual Complemento de Destino). En cualquier caso considero necesario crear niveles en los puestos de trabajo.

También cabría como otra posibilidad, entre otras muchas, trasladando el complemento de destino al factor b) del art. 24, uniéndolo o no a los otros factores de dicho apartado y creando así un único concepto o varios. En definitiva, las posibilidades u opciones que tiene el legislador del desarrollo del EBEP son amplias. La Ley de Función Pública de cada Comunidad Autónoma establecerá las normas que fije los criterios generales respecto a la carrera vertical de sus funcionarios públicos y posiblemente de los funcionarios de las Entidades Locales y por tanto podrá negociarse, previamente a la aprobación de la Ley, por las Mesas de Negociación Generales de las Comunidades Autónomas tales criterios generales. Respecto de dichos criterios generales, insisto en que creo conveniente volver a establecer niveles de puestos de trabajo, al modo establecido en la LMRFP y la posibilidad de consolidar los mismos, aunque no se establezcan tramos por grupo de titulación.

En el supuesto de que se implante la carrera vertical por la Administración Local, deberá esta establecer, con respeto a tales criterios generales, los criterios concretos de valoración de los puestos de trabajo para posteriormente aplicarlos, asignando el correspondiente nivel o grado a cada puesto de trabajo y su cuantía, cuestión que se llevará a cabo a través de la Relación de Puestos de Trabajo u otro instrumento organizativo (art. 74 EBEP). Por lo tanto todos estos aspectos podrían ser materia a negociar en el seno de las Mesas Generales de Negociación de las Entidades Locales.

En este sentido, recordar que a diferencia del Complemento de Destino actual, no solo se valorará por la Entidad Local el puesto de trabajo para asignarle un concreto nivel, sino que también parece probable que pueda asignar la cuantía, como del resto de las retribuciones complementarias y siempre con respeto a los criterios generales anteriormente citados y los límites de cobertura presupuestaria. En el complemento de Destino actual la cuantía la establece la LPGE, una vez asignado por la Entidad Local el nivel del puesto de trabajo.

3.2.2. La especial dificultad técnica, responsabilidad, dedicación, incompatibilidad exigible para el desempeño de determinados puestos de trabajo o las condiciones en que se desarrolla el trabajo.

Este apartado b) se encuentra vinculado a las condiciones particulares de los puestos de trabajo, que pueden darse en todos o solo en algunos de los puestos de una Administración Pública y en concreto Local. Podría estar constituido por un solo concepto retributivo que englobaría todos los factores de los establecidos en tal apartado, que concurren en un puesto de trabajo (e incluso de aquellos otros que establezcan las leyes desarrolladoras del EBEP, al no ser un número cerrado) o bien desglosarse por factores o agruparse algunos de ellos. Es decir las posibilidades de configuración conceptual de este apartado son muy amplias. Incluso como indicábamos en el apartado anterior, el actual Complemento de Destino podría incorporarse a este apartado. El resultado de la estructura retributiva en tal sentido deberá llevarse a cabo por las Leyes de Función Pública desarrolladoras del EBEP, ya sea del Estado o de las diversas Comunidades Autónomas. Siendo posiblemente la Ley de Función Pública de la Comunidad Autónoma respectiva la que establezca también la estructura retributiva para los funcionarios de las EELL, como ya exprese en su momento y a lo cual me remito.

Una vez establecida dicha estructura y elegida por la Entidad Local, si es que hay opción, la aplicable a los funcionarios de la misma, en cuyo caso cabría negociación en el ámbito local de tal extremo, por la Mesa de Negociación de la Entidad Local, habría que aplicar los criterios de valoración de los puestos de trabajo para asignar el complemento o complementos vinculados al puesto. Para ello deberán aprobarse previamente las normas que fijen los criterios generales de valoración objetiva de los puestos de trabajo a tales efectos.

La competencia para aprobar dichos criterios generales de valoración previa de los puestos de trabajo, podría ser de las Leyes de Función Pública desarrolladoras del EBEP o bien establecerse por la propia Entidad Local. Posiblemente sea la Ley de Función Pública de la Comunidad Autónoma respectiva la que establezca tales criterios generales comunes a los funcionarios de la Comunidad Autónoma y a los funcionarios de las EELL insertas en la correspondiente Comunidad. En consecuencia, correspondería a la Mesa de Negociación General de la Comunidad Autónoma la negociación de tales normas que fijen criterios generales de valoración de puestos para asignar la cuantía o en su caso, cuantías del concepto o conceptos retributivos vinculados a los puestos de trabajo (art. 37.1.c del EBEP). Si la competencia la asumen las Entidades Locales, la negociación colectiva se reconduciría a este ámbito.

Ahora bien, establecidos dichos criterios generales, corresponde a cada Administración Local realizar la valoración individual puesto a puesto y determinar a que puestos de trabajo del global se le va a retribuir por este o estos conceptos retributivos (pues podrían ser todos o solo algunos) y respecto de que modulo/s de los tasados, (cuestiones que deberían determinarse a través de la Relación de Puestos de Trabajo u otros instrumentos organizativos (art. 74 del EBEP). También debería la Entidad Local concretar tales criterios generales y adaptarlos a sus peculiaridades así como asignar cuantías a cada puesto de trabajo seleccionado previamente para ello. Por tanto, todos estos aspectos podrían ser materia a negociar en el seno de la Mesa General de Negociación de la Entidad Local.

### 3.2.3. El grado de interés, iniciativa o esfuerzo con que el funcionario desempeña su trabajo y el rendimiento o resultados obtenidos.

Como ya indicábamos al analizar la estructura del complemento o complementos ligados a estos factores retributivos, (los mismos no son un número de cláusulas, pueden ser más), se hallan en definitiva vinculados a la productividad y forma de desempeño por el funcionario del puesto de trabajo al que se encuentre adscrito.

También hacíamos referencia cuando analizábamos la estructura, a cuyos comentarios me remito, que dichos factores podrían implicar la creación de un solo concepto retributivo, que englobaría todos los factores o de varios, siendo aconsejable que fuese uno solo por no complicar aún más el sistema retributivo de los funcionarios públicos.

En cualquier caso, insistimos, se requiere para la aplicación del concepto/s ligados a los factores del apartado c) del art. 24, la previa evaluación del desempeño del puesto de trabajo por el funcionario público, para lo cual se requiere a su vez la aprobación de las normas que fijan los criterios y mecanismos generales en materia de evaluación del desempeño (art. 20 EBEP), cuya competencia para su aprobación y negociación colectiva ya fue analizada también.

Dichos criterios deberán ser claros y precisos, con el propósito de que la discrecionalidad administrativa no se transforme en arbitrariedad. Es decir, dichos criterios deben de aportar precisión y transparencia al sistema y revestirse de garantías, pues de lo contrario volveríamos al punto de partida del fracaso del complemento de productividad creado en la Ley 30/1984 y por tanto volveríamos a desconfiar en el mismo, evitando su utilización, cuando precisamente el EBEP pretende alzarlo como protagonista del sistema retributivo de los funcionarios públicos y hacerlo obligatorio.

Delimitada por la Entidad Local la cantidad global destinada al concepto o conceptos retributivos vinculados al desempeño y productividad, deberá a su vez desglosarla por programas, departamentos o servicios, debiendo corresponder a los funcionarios vinculados a los mismos mayor o menor cuantía por este concepto retributivo en función del cumplimiento mayor o menor de los objetivos fijados en cada programa o departamento, por lo que sería determinable una vez efectuada la labor. Por lo tanto, en ningún caso podría ser una cantidad fija ni periódica.

Podría negociarse por la Mesa General de Negociación de la Entidad Local la distribución de la cuantía global destinada a este concepto/s retributivo entre los programas o áreas, los criterios técnicos de valoración de los factores para la distribución del complemento/s a cada funcionario inserto un determinado programa, área o departamento, es decir los criterios específicos para evaluar el desempeño respecto de cada departamento o programa en el seno de la Entidad Local, los método/s de valoración y la tipología de personas o grupos de personas para proceder a la valoración.

La determinación exacta de la cuantía a abonar a cada funcionario afectado, considero que corresponde a cada Entidad Local, debiendo respetar en todo caso los criterios y métodos de evaluación del desempeño del puesto de trabajo, sin que los representantes de los funcionarios públicos puedan entrar a negociar. No obstante las cuantías abonadas deberán hacerse públicas para su conocimiento general y a los efectos impugnatorios oportunos en su caso, ante una posible arbitrariedad de la Entidad Local.

#### 3.2.4. Los servicios extraordinarios prestados fuera de la jornada normal de trabajo.

El factor d) del art. 24 del EBEP, es el mismo factor que retribuía las gratificaciones por servicios extraordinarios a cuyos comentarios me remito.

Tradicionalmente se ha tratado de un concepto que goza de discrecionalidad en el ámbito local a la hora de establecer tanto los requisitos de concesión, como respecto a otros aspectos, por ejemplo la cuantía (se concedían por departamentos y organismos dentro de los créditos asignados a este fin).

Como ya indicábamos al analizar este concepto retributivo en la normativa que precede al EBEP, es decir Ley 30/1984 y especialmente al art. 6 y 7 del RD 861/1986, al estar conectados los servicios extraordinarios al derecho a la salud y al descanso del trabajo, la cantidad de jornada laboral extra no puede ser una decisión arbitraria, aunque sea discrecional por la Administración Pública. Por otra parte, como ya hemos analizado, existe normativa comunitaria que ordenan el tiempo y trabajo y límites, e incluso alguna legislación de Comunidades Autónomas, aunque no se haya regulado hasta ahora a nivel general.

Los criterios generales para la asignación de este concepto retributivo respecto a los funcionarios de las EELL, podrían venir establecidas por la ley de Función Pública estatal o más probablemente por las respectivas Leyes de desarrollo del Estatuto en materia de función pública de las CCAA, en virtud de la autorización conferida por sus Estatutos de Autonomía, con lo cual la actividad negociadora se desarrollaría a dichos niveles. No obstante creo conveniente que ello debería quedar en manos de cada Entidad Local, con el propósito de adaptarla a sus propias peculiaridades. Si fuese así, correspondería la actividad negociadora de tales criterios generales a las Mesa General de negociación de cada Entidad Local.

Respecto que criterios generales se podrían negociar para la asignación de este concepto retributivo, a título de ejemplo podría negociarse lo siguiente: tener carácter voluntario, salvo en circunstancias excepcionales y general para todos los empleados públicos, la fijación de topes máximos anuales por trabajador (salvo excepciones de urgencia o servicios especiales), la necesidad de comunicación de la unidad orgánica afectada al departamento de recursos humanos, en relación a motivos de necesaria prestación, previsión de horas de realización, número de empleados afectados, categorías de los mismos y características, entre otros aspectos que se consideren necesarios (dicha solicitud debería ser aprobada y también informada a los representantes sindicales) y determinación del valor económico de la hora de servicios extraordinarios (siempre superior al valor-hora ordinaria) y en su defecto de su compensación por descansos.

Por otra parte podría negociarse en el ámbito local además de la cantidad global destinada en el presupuesto corporativo a este concepto retributivo, su distribución por programas o áreas.

#### 3.3. Otros conceptos retributivos: Indemnizaciones por razón de servicio.

Como ya indicábamos al analizar este concepto retributivo respecto a la normativa actual y que precede al EBEP, las indemnizaciones por razón de servicio se encuentran actualmente reguladas por el RD 462/2002, de 24 de mayo, y sus cuantías han sido actualizadas periódicamente por el Estado en diversas ocasiones. Por lo tanto, no existía capacidad negociadora respecto a la cuantía de las mismas por parte de las Entidades Locales.

El EBEP, que mas que considerarlas concepto retributivo, las considera un derecho de retribución para el funcionario público (art. 28), nada expresa de su estructura y de su cuantía.

Posiblemente las Leyes autonómicas de desarrollo del EBEP, regulen la materia, no solo para sus funcionarios públicos sino también para los funcionarios de la Administración Local, si a ello lo autoriza sus Estatutos de Autonomía, como igualmente es posible que determinen las cuantías de las diversas indemnizaciones que conceptúen. Si ello fuese así, la cuantía de las indemnizaciones por razón de servicio podría ser objeto de negociación en el seno de la Mesa General de Negociación de la Comunidad Autónoma correspondiente, no pudiendo negociarse en el ámbito local.

No obstante, si la cuantía no se establece en el ámbito autonómico para su aplicación a los funcionarios de las Entidades Locales y tampoco lo hace el Estado para su aplicación a este personal, dichas cuantías podrían aprobarse por el órgano de gobierno competente de cada Entidad Local y en consecuencia negociarse previamente por la Mesa General de Negociación de las Entidades Locales.

Por otra parte, recordar que corresponde a cada Entidad Local determinar el montante global destinado a las diversas indemnizaciones por razón de servicio, que podrá ser previamente objeto de negociación colectiva.

Respecto a capacidad negociadora de la cuantía de otros conceptos retributivos, como las retribuciones diferidas contenidas en el art. 29 del EBEP, me haré referencia en el siguiente apartado del presente estudio.



# 5

**Las mejoras voluntarias y  
las medidas de acción social**

El art. 1.2 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas y que sigue vigente, establece lo siguiente: “Se entiende por remuneración cualquier derecho de contenido económico derivado, directa o indirectamente, de la prestación o servicio personal, sea su cuantía fija o variable y su devengo periódico u ocasional”. Ello dio lugar a que haya considerado la doctrina que el legislador pretendió hacer de la retribución un concepto extenso, que englobara no solo las retribuciones en sentido estricto, es decir las contraprestaciones económicas obtenidas por el trabajo realizado por el funcionario en la Administración donde prestara sus servicios<sup>67</sup>, sino también otros derechos económicos derivados indirectamente de la prestación de servicios funcionariales. Por lo tanto si estos últimos se reconocían por Ley para los funcionarios públicos, quedaba amparada legalmente la Administración para su concesión.

Por su parte, los Tribunales de Justicia reiteradamente han venido negando este derecho a los funcionarios públicos al considerar que se trataba de retribuciones al margen del sistema retributivo en sentido estricto legalmente establecido para este colectivo, de tal manera que los funcionarios públicos solo podían ser retribuidos por los conceptos retributivos establecidos en la Ley, en concreto los establecidos en el art. 23 y 24 de la LMRFP, de carácter básico.

Respecto a los funcionarios de la Administración Local reiteradamente los Tribunales de Justicia fueron anulando los Acuerdos de Condiciones de Trabajo de los funcionarios públicos locales, que incluían en su articulado preceptos que concedían mejoras voluntarias e incluso ayudas de acción social, al tratarlas como conceptos retributivos no reconocidos legalmente a los funcionarios públicos de las Entidades Locales, de conformidad con el art.93 de la LRBRL y 153 del TRRL, que remiten al sistema retributivo contenido en la normativa básica estatal de función pública, es decir los citados artículos 23 y 24 de la LMRFP<sup>68</sup>. Sin embargo, a pesar de ello, a pesar de las reiteradas sentencias denegatorias y casi uniformes, las Administraciones Públicas y en concreto la Administración Local han ignorado su contenido y las Mesas de Negociación han negociado en tal sentido y siguen haciéndolo tras el EBEP. Pero vayamos por partes.

Si bien es cierto que hay una cierta uniformidad, denegando tales mejoras voluntarias e incluso las ayudas de acción social para los funcionarios públicos, en las sentencias de nuestros Tribunales de Justicia, como venimos afirmando, no todos los pronunciamientos han sido idénticos ni se han justificado por iguales motivos legales, concediendo cierto margen de permisibilidad a las ayudas voluntarias por razones de política social de los Ayuntamientos/Diputaciones<sup>69</sup>.

**67.** La vinculación trabajo- retribución, viene claramente reconocida en nuestra Constitución de 1978 y ello se desprende también del art 1 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, Texto articulado aprobado por Decreto 315/1964, de 7 de febrero (derogado por la Disposición Derogatoria Unica apartado a) del EBEP).

**68.** Véanse en tal sentido las sentencias del Tribunal Supremo de 16 de marzo, 7 de abril, 15 de mayo, 29 de noviembre y 22 de diciembre de 1995, de 19 de febrero, 6 de marzo, 6 de mayo, 1 de julio y 18 de

noviembre de 1996 y 3 de octubre y 22 de octubre de 1993 y 24 de febrero de 1997 entre otras. Así como sentencias del TSJ de Andalucía de 9 de junio de 1999, de Asturias de 18 de mayo de 1998 y 19 de abril de 1999, de Valencia de 17 de febrero de 1999, entre otras muchas.

**69.** GALA DURAN, CAROLINA. “Las políticas sociales en la negociación colectiva de los funcionarios públicos: marco de actuación tras el EBEP”. Seminario sobre relaciones colectivas. Federación de Municipios de Cataluña. Octubre de 2008.

Así, no se han admitido por los Tribunales de Justicia, los contratos de seguro colectivo (STSJ de Cantabria de 11 de octubre de 2001 y de 8 de abril de 2002, de Galicia de 16 de marzo de 2005, de Castilla- La Mancha de 28 de febrero de 2005), los premios por permanencia o antigüedad (STSJ de Sevilla de 4 de febrero de 2005), las indemnizaciones por incapacidad permanente (STSJ de Sevilla de 4 de febrero de 2005) o los premios de jubilación, entre otras, por considerarlas una remuneración no prevista legalmente para el funcionario público, creando conceptos retributivos nuevos con vulneración de lo dispuesto en el art. 23 LMRFP y art. 153 y 154 del TRRL.

Respecto a las mejoras voluntarias por incapacidad Transitoria (IT), la mayoría de las sentencias deniegan esta mejora voluntaria, justificando la decisión judicial en que encubre un complemento salarial que haría exceder el incremento legal de las retribuciones autorizado legalmente y el Ayuntamiento carece de facultades para negociar de conformidad con el art. 32 de la LORAP, siendo una cobertura social al margen del régimen de Seguridad Social de los funcionarios locales, según RD 480/1993, correspondiendo la competencia para regular la IT al Estado y las CCAA por Ley, cuestión que las EELL no pueden variar vía negociación colectiva (STSJ de Cantabria 11 de octubre de 2001, 22 de febrero de 2002, Galicia de 16 de marzo de 2005). Sin embargo una minoría de sentencias como la STSJ de Cantabria de 8 de abril de 2002, se pronuncian en sentido contrario, al considerarlas no una retribución en especie al margen de art. 23 LMRFP, sino porque las considera mejoras voluntarias de conformidad con el art. 192 y s.s. de la Ley General de Seguridad Social, es decir prestaciones complementarias de las de la Seguridad Social a las que los Ayuntamientos están autorizados a realizar, de conformidad además de por la Constitución, con la Disposición Final Segunda de la LRBRL, art. 192 y s.s. de la Ley General de la Seguridad Social, art. 67 y 69 de la LFCE y Disposición Adicional 21 de la LMRFP.

Quisiera destacar una relativamente reciente sentencia del Tribunal de Cuentas del año 2007 por la que condena a un Ayuntamiento a reintegrar una cantidad que a su parecer se encontraba indebidamente abonada, ya que se trataba de la totalidad de las retribuciones durante una situación de baja por enfermedad de funcionario público. Según dicho Tribunal y de conformidad con la Disposición Final 2ª, art. 142 TRRL, art. 69 LFCE, art. 6.1 del RD 480/1993 de integración de los funcionarios de la Administración Local en el Régimen General de la Seguridad Social, normativa de Seguridad Social como el Decreto 3158/1966, de 23 de diciembre etc., el régimen aplicable a los funcionarios en cuanto a las retribuciones a percibir durante el periodo de baja por enfermedad es la totalidad de las retribuciones durante los primeros 3 meses y el 75% de la base de cotización del mes anterior a la baja médica, a partir del cuarto mes. El Ayuntamiento no alego normativa alguna que pudiera defender la decisión adoptado por el mismo ampliando los derechos retributivos en caso de baja por enfermedad, cuando sin embargo la LORAP permitía la negociación colectiva en la materia (y que ahora permite el EBEP).

Sin embargo los Tribunales de Justicia han sido más flexibles respecto de otras mejoras voluntarias y las ayudas sociales, por entrar a formar parte de las políticas sociales de los Ayuntamientos y no considerarlas una retribución. Por ejemplo las mejoras de personas con discapacidad (STSJ de Cantabria de 11 de octubre de 2001), los prestamos o anticipos reintegrables, los fondos sociales por riesgos imprevisibles (STSJ de Cantabria de 11 de octubre de 2001) etc.

Respecto de los Planes de Pensiones. Inicialmente fueron anulados los Acuerdos de Condiciones de Trabajo de los funcionarios públicos y en concreto locales, por considerar-

los una retribución al margen del sistema retributivo previsto legalmente para los funcionarios públicos de las EELL en el art. 23 y 24 de la LMRFP, art. 93 de la LRBR y 153 y 154 del TRRL. Posteriormente el Texto Refundido de la Ley de Planes y Fondos de Pensiones aprobado por RDL 1/2002 de 29 noviembre, incluye en su ámbito de aplicación a las Administraciones Públicas, concediendo claramente cobertura legal para que las mismas puedan destinar cantidades de su presupuesto a financiar aportaciones a Planes de Pensiones para sus funcionarios públicos. Ello dio lugar a que previa negociación colectiva con los representantes de los funcionarios públicos y en concreto funcionarios de las EELL, se constituyeran, vía Acuerdo de condiciones de trabajo, Planes de Pensiones a favor de este colectivo de empleados públicos. Ello fue admitido por nuestro Tribunal Constitucional como en sentencia 139/2005 y Tribunal Supremo como en sentencia 14 de diciembre de 2006 o 15 de octubre de 2007, tanto para personal funcionario como laboral al servicio de las Administraciones Públicas.

Por otra parte, las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de los últimos años han autorizado destinar por las Administraciones Públicas, con el carácter de voluntario, un porcentaje de la masa salarial para financiar aportaciones a planes de pensiones de empleo o contratos de seguro colectivo que incluyan la contingencia de jubilación, de acuerdo con lo previsto en la Disposición Final Segunda del Texto Refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones. Además, dichas LPGE le han conferido a las cantidades destinadas a financiar dichas aportaciones y a todos los efectos, la consideración de retribución diferida. Esta afirmación de las LPGE pone fin a la polémica suscitada en torno al carácter y naturaleza de tales aportaciones, admitiendo que junto con las retribuciones en sentido estricto, reconocidas legalmente en los artículos reiteradamente citados, el funcionario puede percibir otras retribuciones que denomina diferidas<sup>70</sup>. También

**70.** La 2/2008 de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2009 establece en el art 22 apartado Dos que "Con efectos de 1 de enero del año 2009, las retribuciones del personal al servicio del sector público incluidas, en su caso, las diferidas y ...no podrán experimentar un incremento global superior al 2% respecto a las del año 2008 en términos de homogeneidad para los dos periodos de la comparación tanto por lo que respecta a efectivos de personal como a la antigüedad del mismo".

Según el apartado cuatro de dicho artículo "Además del incremento general de retribuciones previsto en los apartados precedentes, las Administraciones, entidades y sociedades a que se refiere el apartado Uno del presente artículo podrán destinar hasta un 0,5 por ciento de la masa salarial a financiar aportaciones a planes de pensiones de empleo o contratos de seguro colectivos que incluyan la contingencia de jubilación, para el personal (funcionario y laboral) incluido en sus ámbitos respectivos, de acuerdo con lo establecido en la disposición final segunda del texto refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones.

La asignación individual de las aportaciones correspondientes al personal funcionario y estatutario se determinará en relación con el grupo o subgrupo de clasificación al que pertenezcan y con su antigüedad, de acuerdo con lo establecido en cada plan de pensiones o contrato de seguro.

Las cantidades destinadas a financiar aportaciones a planes de pensiones o contratos de seguro, conforme a lo previsto en este apartado, tendrán a todos los efectos la consideración de retribución diferida.

Expresa además el apartado Cinco de este artículo que "Para el cálculo de los límites a que se refieren los apartados Tres y Cuatro de este artículo, para el personal funcionario se aplicará el porcentaje sobre el gasto correspondiente al conjunto de las retribuciones básicas y complementarias devengadas por dicho personal."

Según el apartado Once. "Este artículo tiene carácter básico y se dicta al amparo del art 149.1.13ª y 156 de la Constitución. Las Leyes de Presupuestos de las CCAA y los Presupuestos de las Corporaciones Locales correspondientes al ejercicio 2009 recogerán los criterios señalados en el presente artículo"

las LPGE han ido limitando la cuantía destinada a financiar las aportaciones a planes de pensiones y contratos de seguro colectivos del personal de las Administraciones Públicas, tanto en crecimiento global de las retribuciones como en particular a ellas mismas.

En definitiva los Planes de Pensiones y contratos de seguro colectivos se encuentran reconocidos y regulados legalmente para los funcionarios públicos, tanto en estructura como en cuantía y ello debe ser respetado por todas las Administraciones Públicas. En consecuencia las posibilidades de negociar por las Mesas de Negociación de las EELL, deben partir del máximo respeto a los límites legales tanto en estructura como en cuantía y por supuesto presupuestarios.

El dilema que cabría plantear entonces es si el funcionario público en general y en concreto local, puede percibir de su Administración Pública además de aportaciones a Planes de pensiones de empleo o contratos de seguro colectivos otras mejoras voluntarias, como son estas y además ayudas de acción social o si por el contrario debe atenerse solo a percibir las citadas, ya que los Tribunales de Justicia, como hemos tenido ocasión de comprobar, han sido hasta la fecha muy reticentes. Veamos los cambios introducidos en esta materia por el EBEP y las posibilidades de ejercitar en tal sentido el derecho a la negociación colectiva por las Administraciones Públicas.

No cabe duda de que el EBEP incide más en las políticas sociales que la normativa que le precede en materia de negociación colectiva, es decir la LORAP, donde deben considerarse ubicadas tanto las mejoras voluntarias como las medidas de acción social. En cualquier caso tanto una ley como otra adolecen de falta de claridad en las políticas sociales dirigidas a proteger al funcionario y prestar servicios en las Administraciones Públicas.

Del articulado del EBEP se desprenden las siguientes medidas de protección para el funcionario público:

Art. 14.o) Derecho individual a las prestaciones de la Seguridad Social correspondientes al régimen que les sea de aplicación.

Art. 29. Planes de Pensiones o Contratos de seguro colectivos como retribución diferida.

Art. 37.1 referente a materias negociables: apartados a), e) y g).

Art. 63 c) y 67 referentes a la jubilación de los funcionarios.

Siguiendo la clasificación realizada por GALA DURAN<sup>71</sup>, todas estas medidas se pueden encuadrar en tres categorías:

Medidas de protección obligatoria de la Seguridad Social. Cuestión que se correspondería con el derecho individual a las prestaciones de la Seguridad Social en relación al régimen que le sea de aplicación, de conformidad con el art. 14 o) y que podría ser objeto de negociación de acuerdo con el 37.1 g) del EBEP, referente a criterios generales para la determinación de prestaciones sociales y pensiones de clases pasivas. Corresponde sobre esta materia la negociación la Mesa General de la Administración del Estado pues corresponde al Estado legislar la Seguridad Social

---

71. GALA DURAN, CAROLINA. "Las potestades públicas..." Ob. Cit

y el mutualismo administrativo. En este sentido las EELL no pueden negociar al margen de la Ley (Disposición Adicional Tercera de la Ley 11/1960 de 12 de mayo, creadora de la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local) y por tanto reconocer derechos pasivos al margen de los reconocidos legalmente, ni modificar el régimen de estos, encontrándose los funcionarios locales protegidos por el Régimen General de la Seguridad Social.

Mejoras voluntarias que van más allá de la protección obligatoria de la Seguridad Social. Cuestión que se correspondería con el art. 29 referente a Planes de Pensiones o Contratos de seguros colectivos, reconocidos como retribución diferida y que pueden ser objeto de negociación del conformidad con el art. 37.1. e) del EBEP.

Dichos artículos a su vez es necesario relacionarlos con los art. 39, 192 y 193 de la Ley General de la Seguridad Social y RDL 1/2002 de 29 de noviembre por el se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Planes y Fondos de Pensiones. De todo ello se deduce que en respecto al marco legal sobre seguridad social y sobre planes de pensiones y contratos de seguro colectivo, el margen de establecimiento por las Administraciones Públicas de mejoras voluntarias es restringido aunque posible al no estar estas excluidas, por lo que las posibilidades de negociar sobre tales extremos en consecuencia también lo es.

Y es que además, el art. 29 del EBEP, aun sin efectos, de conformidad con la Disposición Final Cuarta del EBEP, hasta la aprobación de las Leyes de Función Pública del Estado y CCAA que se dicten en desarrollo del mismo, solo reconoce como retribución, denominándola “retribución diferida” las cantidades destinadas a financiar aportaciones a Planes de pensiones de empleo o contratos de seguros colectivos que incluyan la contingencia de jubilación pero no reconoce expresamente como retribución diferida otras mejoras voluntarias, realizando además un reconocimiento sometido a determinados límites presupuestarios, ya que las Administraciones Públicas podrán voluntariamente destinar cantidades hasta el porcentaje de la masa salarial que se fije en las correspondientes Leyes de Presupuestos Generales del Estado y un límite estructural o de contenido, ya que podrán llevarlas a cabo pero con respeto a la normativa reguladora de los Planes de Pensiones.

Por lo tanto, si bien es cierto que el art. 29 del EBEP da un paso adelante muy importante en el reconocimiento legal, a través de una norma estatutaria básica, como es el EBEP, de las aportaciones de las AAPP a Planes de Pensiones y contratos de seguros colectivos como retribución<sup>72</sup>, pues hasta ese momento se reconocía por el Estado a través de las sucesivas y anuales y por tanto temporales Leyes de Presupuestos Generales del Estado, nada indica

**72.** El Informe de la Comisión de Expertos para la preparación y estudio del EBEP, de abril del año 2005, partió de entender el sistema retributivo en su concepción amplia, ya que lo considera como una parte integrante, aunque destacada del sistema total de recompensas del empleado público, entendiendo recompensa como el conjunto de compensaciones, económicas y no económicas, que el empleado recibe por su trabajo...como puede ser salario, expectativas de promoción, de formación, prestaciones sociales etc. Y siguiendo las recomendaciones del Informe, el propio EBEP incluye como

derechos retributivos no solo las retribuciones en sentido estricto, es decir las compensaciones económicas por la prestación del servicio realizado, ya sean básicas o complementarias, sino que también considera derechos retributivos los denominados “retribuciones diferidas” (art 29). Por otra parte, también hace referencia dicho Informe de la Comisión de Expertos a la posibilidad de pactar con los agentes sociales otras retribuciones complementarias en forma de fondos sociales o planes de pensiones etc, pues deben considerarse también ellos retribución.

respecto de la posibilidad de que las AAPP puedan establecer otras mejoras voluntarias, produciendo cierta incertidumbre e inseguridad jurídica sobre ello.

Por otra parte las aportaciones a Planes de Pensiones y Contratos de Seguro Colectivo, como ya hemos indicado con anterioridad, son voluntarias por las AAPP, pudiendo cada Administración por tanto llevar a cabo o no, según entienda por conveniente de acuerdo con su política de empleo público. Dicha voluntariedad ha sido criticada por algún sector doctrinal al considerar que debería tener carácter imperativo por las AAPP, ya que precisamente las Administraciones Públicas que no lo han establecido son precisamente las que sus funcionarios se encuentran en peores condiciones económicas<sup>73</sup>.

Respecto a las posibilidades de negociación colectiva de las mejoras voluntarias por las Mesas de Negociación de las EELL, el art. 37.1.e), incluye como materia a negociar “Los planes de Previsión Social Complementaria”, por lo que al relacionar tal artículo con el art. 29 del EBEP, cabe incluir la negociación de los Planes de pensiones y Contratos de seguro colectivos, con los límites ya indicados tanto a nivel de contenido como de cuantía, de conformidad con el citado art. 29, la normativa reguladora de los Planes de Pensiones y la LPGE de cada año.

Ahora que bien, ¿puede también negociarse por las EELL otras mejoras voluntarias? Dos son las interpretaciones que pueden realizarse del art. 37.1. e) del EBEP. Una primera estricta, según la cual, de conformidad con el art. 29 del EBEP y la Disposición Final segunda del RDL 1/2002, las Entidades Locales solo pueden establecer y por tanto negociar aportaciones a Planes de Pensiones y Contratos de Seguro Colectivo a favor de sus funcionarios públicos, pues ambas solo admiten expresamente estas mejoras voluntarias. O bien, una interpretación amplia del art. 37.1. e), por lo que sería admisible establecer y por tanto negociar por las EELL otras mejoras voluntarias al margen de las contenidas en el art. 29 del EBEP.

La mayoría de la doctrina opta por la primera de ambas interpretaciones<sup>74</sup>, llegando a la conclusión de que las Corporaciones Locales no podrán en lo sucesivo conceder aportaciones, subvenciones o ayudas de cualquier género para fines de previsión de sus funcionarios y serán nulos los créditos que se concedan con infracción de la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 11/1960. En consecuencia no pueden pactarse mejoras voluntarias que complementen las del régimen público de la Seguridad Social tales como: ayudas sanitarias no cubiertas por la Seguridad Social, complemento de IT, premios de jubilación, indemnizaciones por incapacidad permanente etc. Otros autores, consideran que la Disposición Adicional Cuarta ha quedado derogada por el EBEP, por lo que pueden las CCLL establecer y negociar para sus funcionarios otras mejoras sociales además de las contenidas en el art. 29 del EBEP. Por lo tanto se hace necesario esperar al contenido de las sentencias de nuestros Tribunales de Justicia, para conocer la interpretación de los mismos sobre este polémico contenido.

**73.** ALDOMA BUIXADE. “Las retribuciones en el Estatuto Básico del Empleado Público. Propuesta de desarrollo normativo por parte de las Comunidades Autónomas”. CEMICAL. Diputación de Barcelona. Año 2008.

**74.** MAURI MAJOS, J. “El objeto de la negociación colectiva a partir del Estatuto Básico del Empleado Público”. Federación de Municipios de Cataluña. ROQUETA BUJ, REMEDIOS. “El derecho de negociación colectiva en el Estatuto Básico del Empleado Público”. La Ley. Año 2007.

Ayudas Sociales. Se trata de medidas de acción social económicas o complementarias que otorgan las Administraciones Públicas para proteger al funcionario de riesgos y situaciones de necesidad no previstas en el Sistema de Seguridad Social, las cuales podrían negociarse al amparo del art. 37.1 i) del EBEP.

Y es que las ayudas sociales no tienen el carácter de retribución y por ello en modo alguno deben ubicarse en el Título III del Capítulo III del EBEP, no son derechos retributivos, no están sujetas a los límites de los incrementos de gastos de personal contenidos en la LPGE de cada año, ni son prestaciones complementarias al margen del régimen de la Seguridad Social, sino que son beneficios sociales incluidos en la política social de las Administraciones, que ayudan al empleado público con el propósito de que este preste más eficazmente sus servicios o se integre mejor en la organización y en la sociedad en general y se encuentran amparadas en el art. 67 de la LFCE, que sigue vigente, al no quedar expresamente derogado por la Disposición Derogatoria Única, apartado a) del EBEP, ni contradecir u oponerse a dicho texto legal (apartado g). Como ejemplos de ayudas sociales tenemos las siguientes: facilitar el acceso a instalaciones deportivas municipales, ayudas por estudios, ayudas a familiares de discapacitados, anticipos reintegrables, premios por nupcialidad, nacimiento o adopción de hijos etc.

Efectivamente, si bien es cierto que la Mesa de Negociación de cada Entidad Local, podrá negociar los criterios concretos para la concesión de tales ayudas sociales, considero conveniente, como ya lo puse de manifiesto al analizar otras instituciones jurídicas en el presente estudio, como en la evaluación del desempeño, que la Mesa General de Negociación de cada Comunidad Autónoma y con carácter previo a la aprobación de la Ley de Función Pública correspondiente, establezca unos criterios generales de aplicación en esta materia, que fuesen aplicables no solo a los funcionarios de la Comunidad Autónoma respectiva, sino también a los funcionarios de las EELL de su territorio, con el propósito de armonizar unos criterios amplios y comunes y aportar seguridad jurídica.

Respecto de la Mesa de Negociación de las Entidades Locales, considero que en este supuesto cabría la posibilidad de acordarse la constitución de una Mesa General de Negociación común al personal funcionario y laboral, de conformidad con el art. 36.3 del EBEP<sup>75</sup>.

**75.** No obstante si recordar que existen dos posiciones doctrinales al respecto: Los que consideran que la previsión social voluntaria no es materia de regulación conjunta para ambos tipos de personal de conformidad con el EBEP y por tanto no cabe la negociación conjunta pues existirían problemas de legitimación y límites legales para llevar a cabo diferentes (MAURI MAJO, JOAN. Ob.Cit) y otros autores que consideran que cualquier materia en

principio puede ser objeto de negociación conjunta y solo puede quedar vedada dicha posibilidad excepcionalmente, si bien tal negociación no es obligatoria si expresamente no se trata como tema común en el EBEP. (ALFONSO MELLADO, C L. "Meses i subjectes negociadors després de l' Estatut Basic (Especial referencia a les administracions locals". Federación de Municipios de Cataluña. Año 2008.

# 6

**Breve referencia a  
la estructura negocial  
funcionarial y los sujetos  
negociadores en el ámbito de  
las administraciones locales:  
otras posibilidades  
y peculiaridades**

Como ya indicamos en su momento, el derecho a negociación colectiva de los funcionarios públicos locales se rige por lo dispuesto en el Capítulo IV del Título III del EBEP, de conformidad con el art. 95 de la Ley 7/1985 de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local. Dicho articulado del EBEP establece peculiaridades y novedades para las Administraciones Locales en estructura negocial y sujetos de negociación colectiva, entre otros extremos, que es importante, aunque sea brevemente, destacar y trasladar en su caso al lugar correspondiente del presente estudio. Por otra parte y en primer lugar también considero necesario hacer referencia a la posibilidad de negociación conjunta para personal funcionario y laboral en el ámbito de la Administración local y en relación a su sistema retributivo.

### **A) Negociación separada y negociación conjunta del personal funcionario y laboral de las Administraciones Públicas.**

El art. 36,3 del EBEP establece que “Para la negociación de todas aquellas materias y condiciones de trabajo comunes al personal funcionario, estatutario y laboral de cada Administración Pública se constituirá en...las Entidades Locales una Mesa General de Negociación”. Por lo tanto, en las EELL, como en el resto de Administraciones territoriales, es obligatoria la constitución de tal Mesa cuando de lo que se trate de negociar sean materias o condiciones de trabajo comunes a ambos colectivos, es decir aquellas materias de regulación conjunta contenida en el EBEP u otras normas de naturaleza administrativa aplicable a ambos tipos de personal. Dicho esto, el incremento de la masa salarial del personal funcionario y laboral que deberá reflejarse en el presupuesto local podría ser objeto de negociación conjunta, dentro de los límites legales y presupuestarios a los que ya nos hemos hecho referencia detalladamente a lo largo del presente estudio.

Ahora bien, respecto al resto de materias no existe unanimidad doctrinal. Un sector doctrinal realiza una interpretación extensa del precepto<sup>76</sup>, al considerar que puede ser objeto de negociación cualquier materia de empleo público, salvo excepciones, siempre que el personal laboral se acomode al ámbito y los límites de negociación colectiva funcionarial, que es sustancialmente más restrictivo legalmente. No obstante ello en todo caso no sería obligatorio, por lo que requeriría un acuerdo previo entre los representantes de ambos colectivos y de estos con los representantes de la Administración local en la Mesa de Negociación correspondiente.

Otro sector doctrinal considera que aun cuando la autonomía colectiva laboral se acomodara al ámbito material y los límites de la autonomía colectiva funcionarial para negociar materias comunes no reguladas conjuntamente, ello tendría importantes dificultades especialmente en materia de legitimación, siendo diferente en ambos tipos de personal para constituir y acordar los instrumentos negociales<sup>77</sup>.

76. ALFONSO MELLADO, CL. “Tanle...” Ob.Cit.

77. MAURI MAJOS, JOAN. “El objeto de negociación...” Ob.Cit. Pág 363 y ss. ROQUETA PUJ, REMEDIOS. El derecho de negociación...” Ob.cit. Pag 162 y ss. “Negociación colectiva conjunta del personal

funcionario y laboral de las Administraciones Públicas. Las materias objeto de negociación en la Mesa de materias comunes. El papel del Comité de empresa en la negociación de la Mesa de materias comunes”. Seminario sobre relaciones colectivas año 2008. Federación de Municipios de Cataluña.

En relación al sistema retributivo de ambos colectivos, personal funcionario y personal laboral, hay que partir de que el personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas, se encuentra sometido a un régimen jurídico muy diferente del estatutario de los funcionarios públicos, como es el derecho laboral, de tal manera que el conjunto de sus derechos y deberes no se determinan preferentemente por norma jurídica con rango legal<sup>78</sup>, sino mediante acuerdo de voluntades expresada, previa negociación colectiva entre la Administración y los representantes sindicales de los mismos. Consecuencia de ello es que el convenio colectivo se alza como instrumento más importante de determinación de las condiciones de trabajo de dicho personal, sin perjuicio del respeto a la normativa laboral de aplicación, especialmente el Estatuto de los Trabajadores y las disposiciones laborales desarrolladoras del mismo. A falta de convenio, este será sustituido por el contrato de trabajo, sin perjuicio, vuelvo a repetir, de la normativa aplicable<sup>79</sup>. Por lo tanto es el Convenio Colectivo el que preferentemente va a determinar las condiciones de trabajo del personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas y por lo tanto de su sistema retributivo.

En dicho sentido se expresa el art. 27 del EBEP al establecer que “Las retribuciones del personal laboral se determinan de acuerdo con la legislación laboral, el convenio colectivo que sea aplicable y el contrato de trabajo...”.

Por lo tanto, a pesar del intento cada vez mayor de aproximación entre el régimen jurídico funcional y laboral, en el ámbito del sistema retributivo no se ha unificado la regulación de ambos colectivos en el EBEP, regulándose el mismo para el personal funcionario en dicho texto legal y en las Leyes de Función Pública del Estado y las CCAA que lo desarrollen (art 3 y 6 en relación con la Disposición Adicional Cuarta) sin perjuicio de las posibilidades de negociación colectiva, como ya hemos analizado, a que hay lugar. Mientras que respecto al personal laboral el EBEP remite para la determinación de sus retribuciones a la legislación laboral, convenio colectivo y contrato de trabajo. Es decir el legislador del EBEP ha optado claramente por una regulación separada para ambos colectivos en la materia retributiva<sup>80</sup>. Y es que el margen de maniobra o discrecionalidad que tiene la Administración y el personal laboral para determinar el conjunto de conceptos retributivos, contenido, devengos etc. es mucho más amplio del existente en el reglado y rígido régimen jurídico estatutario, aunque este sea cada vez menor.

Consecuencia de tener una regulación diferenciada, como hemos tenido ocasión de comprobar, es que las posibilidades de negociación conjunta entre ambos empleados públicos son ciertamente dificultosas. Si optamos por una interpretación rígida el art. 36.3 del EBEP, ello no sería admisible y si optamos por una interpretación amplia de tal artículo, podríamos forzar la negociación conjunta aunque no exenta de dificultades. Para ello, el personal laboral, vía nego-

**78.** MANZANA LAGUARDA, R. Derechos y deberes de los funcionarios públicos. Tirant lo Blanch. “Colección administrativo”. Valencia 1996.

**79.** Respecto del personal laboral de la Administración Local, el TRRL establece en su art. 177.2 que “El régimen de tales relaciones, será en su integridad, el establecido en las normas de Derecho Laboral”.

**80.** El informe de la Comisión de Expertos del EBEP no lo consideró adecuado, por las implicaciones presupuestarias que ello llevaría consigo y por la introducción de elementos de rigidez en el empleo público laboral, no siempre justificadas.

ciación colectiva, deberá previamente aceptar el sistema retributivo y por tanto los conceptos del mismo, que establece el EBEP y que desarrollara las Leyes de Función Pública del Estado o CCAA para los funcionarios públicos. No obstante, es de sobra conocido que en la práctica, son muchas las Administraciones Públicas y entre ellas locales, que con el propósito de evitar diferencias retributivas, tanto en contenido como en cuantía, que puedan suponer agravios comparativos entre ambos colectivos, han intentado a través de la negociación colectiva, que el sistema retributivo del personal laboral sea muy similar, si no idéntico, al establecido para el funcionario público, mas aun cuando determinadas categorías o puestos de trabajo se han desempeñado indistintamente por personal de ambos colectivos<sup>81</sup>.

Por otra parte, si bien es cierto que el margen de discrecionalidad en la configuración del sistema salarial es mucho más amplio en el ámbito laboral que funcional, se encuentra sometido a límites que no comparte con el personal laboral del sector privado, puesto que no hay que olvidar que aunque el régimen jurídico sea diferente al funcional, es personal que forma parte de una organización pública y por tanto con fines públicos y al servicio de intereses generales y del ciudadano. Consecuencia de ello, es que el sistema retributivo que se implante para el personal laboral de las Administraciones Públicas, debe respetar en todo caso los límites legales y presupuestarios exigibles a las mismas y por tanto a la Administración Local<sup>82</sup>.

Año tras año las LPGE han ido estableciendo los citados límites cuantitativos. Por lo tanto, las retribuciones del personal laboral ha quedado condicionadas por los incrementos máximos previstos en las Leyes de Presupuestos, de manera que no se han considerado válidos los convenios colectivos que hayan superado estos límites.

El EBEP se expresa en igual sentido, al indicar en el art. 27 que en todo caso hay que respetar lo establecido en el art. 21 del mismo texto legal, es decir los límites a los incrementos retributivos fijados en las Leyes Presupuestarias.

De esta forma, el incremento de la masa salarial del personal laboral deberá reflejarse para cada ejercicio presupuestario en la correspondiente ley de Presupuestos y en ningún caso podrá acordarse globalmente superior a los límites fijados anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Por tanto, partiendo del concepto de masa salarial, que ha estado anualmente definido por la LPGE, tal Ley de Presupuestos o en su caso la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma correspondiente, cada año, determinará para el personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas, el incremento de la masa salarial de dicho personal, previa negociación colectiva en la Mesa de negociación correspondiente. Pero en cualquier caso, dicho incremento nunca podrá ser superior a los límites fijados anualmente por la LPGE para dicho personal, previa negociación en la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas.

**81.** BOLTAINA BOSCH, XAVIER. "Los puestos de trabajo del personal laboral en las Administraciones Públicas". Tirant lo Blanch. Año 2006. "El empleo precario y conflictos jurídicos de las Administraciones Públicas Locales y autonómicas".

Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fabrique Furió Ceriol. Nº 52-53. Año 2005

**82.** SANCHEZ MORON, M. Derecho de la Función Pública. Cuarta Edición. Año 2004.

### **B) Las Mesas sectoriales.**

Otra posibilidad respecto a la estructura de la negociación colectiva que contempla el EBEP, se encuentra contenida en el art. 34.4 de dicho texto legal. Me estoy haciendo referencia a las Mesas sectoriales<sup>83</sup>. De conformidad con el citado artículo “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 las peculiaridades de sectores concretos de funcionarios públicos y a su número. Por lo tanto se requiere para la constitución de tales Mesas un previo acuerdo de la Mesa General de Negociación de los funcionarios de la Administración correspondiente, Estatal, autonómica o Local, ampliándose por tanto el margen de actuación esta.

Respecto a las competencias de tales Mesas Sectoriales se extenderá a los temas comunes a los funcionarios del sector concreto, siempre que no hayan sido objeto de decisión por parte de la Mesa General correspondiente (en el ámbito de la Administración Local, por la Mesa General de Negociación de los funcionarios de la Entidad Local pertinente) o a los que esta explícitamente les reenvíe o delegue.

Por lo tanto alguno o algunos de los temas del sistema retributivo de los funcionarios públicos que hemos analizado en el presente estudio que son o pudieran ser competencia de la Mesa General de Negociación de los funcionarios de la Entidad Local pertinente, podrán, si tal Mesa lo acuerda, negociarse en la Mesa o Mesas sectoriales constituidas al efecto, cuando se den alguno de los siguientes supuestos:

Se trate de un tema retributivo no decidido en la Mesa General de Negociación, por ser peculiar y común del sector concreto.

Se trate de un tema retributivo delegado en su acuerdo a esta Mesa por la Mesa General de Negociación.

Por otra parte y con el propósito de que en estas Mesas Sectoriales puedan los sindicatos demostrar su representatividad y quedar legitimadas en las mismas, el art. 39.4 del EBEP permite que, previo acuerdo con las organizaciones sindicales más representativas a nivel estatal y autonómico y simplemente representativas, los órganos de gobierno de las EELL puedan modificar o establecer unidades electorales en función del número y peculiaridades de sus colectivos, adecuando la configuración de las mismas a las estructuras administrativas o a los ámbitos de negociación constituidos o que se constituyan.

### **C) Legitimación negocial de las asociaciones de municipios y de Entidades Locales de ámbito supramunicipal.**

El art. 34.2 del EBEP reconoce la legitimación negocial tanto de las asociaciones de municipios como de las Entidades Locales de ámbito supramunicipal.

“A tales efectos, los municipios podrán adherirse con carácter previo o de manera sucesiva

---

<sup>83</sup>. ROQUETA BUJ, REMEDIOS. El derecho a negociación...Ob. Cit. pág. 161 y ss.

a la negociación colectiva que se lleve a cabo en el ámbito correspondiente.

Asimismo, una Administración o Entidad Pública podrá adherirse a los Acuerdos alcanzados dentro del territorio de una Comunidad Autónoma o a los Acuerdos Alcanzados en un ámbito supramunicipal”.

Es importante destacar que el convenio de traspaso de funciones a la nueva Mesa de Negociación en modo alguno puede lesionar la titularidad de las competencias establecido en el bloque de constitucionalidad<sup>84</sup>, por lo que las Administraciones Públicas afectadas continúan siendo titulares de las mismas. Ello significa que la mayor o menor intensidad del traspaso de funciones deberán determinarlo ellas mismas, así como la posibilidad de recuperación inmediata.

Por otra parte estos Acuerdos supramunicipales no son de por sí vinculantes para las Administraciones Públicas participantes, ni son de directa aplicación para sus funcionarios, pues las potestades normativas de las mismas son indisponibles e irrenunciables, de conformidad con el art. 12.1 de la Ley 30/92. Por lo tanto para que se produzca tal vinculación deben ser asumidos por las distintas Administraciones Públicas intervinientes y su validez y eficacia requiere ser aprobados de forma expresa y formal por los órganos de gobierno correspondientes, debiéndose someter a las disposiciones establecidas en el EBEP.

La competencia para negociar en representación de las EELL corresponde a las Federaciones de Entidades Locales (Disposición Adicional Quinta de la LBRL), en proporción a su representatividad o a las Entidades Locales de ámbito supramunicipal (mancomunidades, comarcas, áreas metropolitanas...) y en representación de los funcionarios corresponderá a los sindicatos más representativos a nivel estatal y autonómico y simplemente representativos en el conjunto de las Administraciones Públicas afectadas por la negociación (Ley Orgánica de Libertad Sindical de 2 de mayo de 1985 y EBEP). Obviamente, las materias a negociar serán las correspondientes a las competencias normativas de las EELL participantes y con los límites analizados con carácter general a lo largo del presente estudio.

#### **D) Adhesión a un Pacto o Acuerdo de otra unidad de negociación.**

“Asimismo, una Administración o Entidad Pública podrá adherirse a los Acuerdos alcanzados dentro del territorio de una Comunidad Autónoma o a los Acuerdos Alcanzados en un ámbito supramunicipal”. Art. 34.2 EBEP.

En este supuesto pueden ocurrir dos situaciones:

La adhesión unilateral por la Entidad Local. Esta es admitida por el EBEP. Debe interpretarse como una posibilidad excepcional y debidamente justificada, por lo que la Entidad Local que asuma el Acuerdo de otra deberá previamente intentar constituir válidamente una Mesa de Negociación en su ámbito. Solo si ello no resulta posible la Entidad local podrá

**84.** Art 8, 12.1 y 88.4 de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y

Procedimiento Administración Común.

adherirse a un Pacto o Acuerdo de otra Entidad. Los motivos pueden ser los siguientes:

Falta de legitimación sindical (art. 33 EBEP).

Imposibilidad de constitución válida de la Mesa de Negociación (art. 35.1 EBEP).

Constituida la Mesa de Negociación no se logre Acuerdo con los representantes sindicales y opte la Entidad Local por adherirse al Acuerdo de otra Entidad Local de su misma Comunidad Autónoma, en lugar de regular por sí misma las condiciones de trabajo de sus funcionarios públicos locales.

La adhesión por acuerdo de la Mesa de Negociación de la Entidad Local. En este segundo supuesto, si cabe la constitución de la Mesa de Negociación en el seno de la Entidad Local, por lo que la adhesión al Acuerdo de otra Entidad Local requerirá el previo acuerdo entre las partes de la misma, es decir entre los representantes de la Entidad Local y los representantes de los funcionarios públicos locales legitimados para negociar en la Mesa de Negociación de la Entidad Local<sup>85</sup>.

### **E) Sujetos negociadores.**

Las Mesas de Negociación estarán constituidas por:

Representantes de los funcionarios públicos locales.

Representantes de la Entidad Local.

Representantes de los funcionarios públicos locales.

Respecto a los representantes de los funcionarios públicos locales, hay que distinguir dos supuestos:

a.1. Mesa General Común al personal funcionario y laboral (art. 36.3 EBEP). Están legitimados para negociar:

- Los sindicatos más representativos a nivel estatal y de Comunidad Autónoma.
- Sindicatos que acrediten el 10% del conjunto de los representantes unitarios de los empleados públicos de la correspondiente Administración Local.
- Sindicatos simplemente representativos en el conjunto del personal funcionario y laboral de todas las Administraciones Públicas, cuando cuenten con el 10% de los representantes unitarios de los funcionarios o de los trabajadores de la correspondiente Administración.

a.2. Mesa de Negociación del personal funcionario constituido en el ámbito de cada Entidad Local (art. 33.1 EBEP). Están legitimados para negociar:

- Sindicatos más representativos a nivel estatal y de Comunidad Autónoma.

<sup>85</sup>. ROQUETA BUJ, REMEDIOS. "La Negociación colectiva de los funcionarios públicos locales tras el

Estatuto Básico del Empleado Público". REALA, mayo-agosto. Año 2008.

- Sindicatos que hayan obtenido el 10% o más de los representantes de las elecciones para Delegados o Juntas de personal, en las unidades electorales comprendidas en el ámbito específico de su constitución.

A pesar de que el informe de la Comisión de expertos para la preparación y estudio del EBEP aconsejaba el reconocimiento del derecho a participar en la Mesas de Negociación a los miembros de la Junta de personal o Delegados de personal (con voz pero sin voto), el EBEP no lo ha admitido y en consecuencia estos no están legitimados para negociar (art. 40 y 33 EBEP), por lo que en el supuesto de que no haya posibilidad de constituir la Mesa por razones de estructura negocial, la Entidad Local tiene tres opciones:

Negociación supralocal (art. 34.2 EBEP).

Adhesión a un Acuerdo de otra Entidad Local de la misma Comunidad Autónoma (art. 34.2 EBEP).

Regulación unilateral de las condiciones de trabajo de los funcionarios (art. 38.7 EBEP).

Representantes de la Entidad Local.

Corresponde al Alcalde o Presidente de la Diputación, siendo una atribución indelegable (art. 21.3 y 34.2 LRBRL), ya que es el representante de la Corporación y expresa la voluntad de la Entidad Local (art. 21.b) y 34.1.b) LRBRL) y es el Jefe Superior de personal de la misma (art. 21.1h) y 34.1 h) LRBRL).

Aunque este es el representante de la Entidad Local, insisto, de manera indelegable, el EBEP (art. 33.2) prevé la posibilidad de que encargue el desarrollo de las actividades de negociación colectiva a órganos creados por la Entidad Local, de naturaleza estrictamente técnica, que ostentarán su representación en la negociación colectiva previas las instrucciones políticas correspondientes y sin perjuicio de la ratificación de los acuerdos alcanzados por los órganos de gobierno o administrativos con competencia para ello.

Esta posibilidad, que es potestativa, debe acogerse en sentido positivo, pues por un lado incorpora profesionalidad y cierta estabilidad al proceso de negociación y por otra, podría evitar los perjuicios producidos al interés público e incluso a algún/os sector funcional (creando situaciones injustas y de falta de equidad interna) como consecuencia de sobrepasar la legalidad aplicable, ya se encuentre motivada por razones políticas de conseguir “paz social” a cualquier precio o por mero desconocimiento del procedimiento y los efectos en materia de negociación colectiva funcional<sup>86</sup>. Desgraciadamente esta situación se ha producido en reiteradas ocasiones en nuestras Administraciones Públicas y buena prueba de ello lo demuestran los numerosísimos Acuerdos anulados en el ámbito de la Administración Local.

**86.** Para más información véase, ROQUETA BUJ, REMEDIOS. El derecho de negociación...Ob. Cit. BLASCO ESTEVE, A. “La negociación colectiva de los

funcionarios públicos en la Administración Local...Ob. Cit.

# 7

**La negociación colectiva  
de las retribuciones de  
los funcionarios interinos  
y de los funcionarios  
en prácticas**

No quisiera concluir el presente estudio sin hacer una sucinta referencia a las posibilidades de negociación colectiva en el ámbito de las Entidades Locales de las retribuciones de los funcionarios interinos y de los denominados funcionarios en prácticas.

### **A) Funcionarios interinos.**

Los funcionarios interinos han venido siendo retribuidos, de conformidad con las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado, de forma idéntica al funcionario de carrera salvo los trienios y el grado personal o complemento de destino consolidado, a los que no tenían derecho por ser exclusivo de los funcionarios de carrera. Es decir, percibían como retribuciones básicas, el sueldo y las pagas extraordinarias y las retribuciones complementarias correspondientes al puesto de trabajo desempeñado. Últimamente, incluso las LPGE hacían referencia a que los funcionarios interinos podrían ser retribuidos por el complemento de productividad, salvo que este estuviera vinculado a la condición de ser funcionario de carrera.

El EBEP, define al funcionario interino, introduciendo algunas novedades con respecto a la legislación que le precede, en el art. 10.1. De esta forma, son “los que, por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, son nombrados como tales para el desempeño de funciones propias de funcionarios de funcionarios de carrera, cuando se de alguna de las siguientes circunstancias:

La existencia de plazas vacantes cuando no sea posible su cobertura por funcionarios de carrera.

La sustitución transitoria de los titulares.

La ejecución de programas de carácter temporal.

El exceso o acumulación de tareas por plazo máximo de seis meses, dentro de un periodo de doce meses<sup>87</sup>.

El EBEP introduce novedades respecto a su régimen retributivo, ya que según el citado precepto “percibirán las retribuciones básicas (sueldo y trienios) y las pagas extraordinarias correspondiente al Subgrupo o Grupo de adscripción, en el supuesto de que este no tenga Subgrupo. Percibirán asimismo las retribuciones complementarias a que se refieren los apartados b), c) y d) del artículo 24 y las correspondientes a la categoría de entrada en el cuerpo o escala en el que se le nombre. Se le reconocerán los trienios correspondientes a los servicios prestados antes de la entrada en vigor del presente documento que tendrán efectos retributivos únicamente a partir de la entrada en vigor del mismo.”

La primera novedad es que el funcionario interino va a percibir a partir de la entrada en vigor del EBEP, los tan anhelados trienios. Tras la negativa a su percepción en el Proyecto de ley del EBEP, que incluso negaba la percepción por los mismos de las pagas extraordinarias, definitivamente han sido reconocidos ambos para los funcionarios interinos.

**87.** BOLTAINA BOSCH, XAVIER. “Las nuevas modalidades de funcionarios interinos tras la aprobación

del EBEP. La Administración práctica: enciclopedia de administración municipal nº2. Año 2009.

En segundo lugar, al funcionario interino se le reconocerán los trienios por los servicios prestados con anterioridad a la entrada en vigor del EBEP, aun cuando no obtenga la condición de funcionario de carrera, si bien sus efectos no serán retroactivos, ya que se producirán a partir de la entrada en vigor de dicha norma.

En tercer lugar, respecto a las retribuciones complementarias, percibirán las vinculadas a las condiciones particulares del puesto, a la productividad y al rendimiento y a los servicios extraordinarios que realicen, así como a la mínima del cuerpo o escala en el que se le nombre. Es decir percibirá por los mismos factores de las retribuciones complementarias que en la normativa anterior al EBEP. La novedad consiste en que el legislador pretende dejar patente que en ningún caso el funcionario interino debe percibir las retribuciones complementarias vinculadas a la carrera profesional (apartado a del art. 24), pues lo excluye de su percepción, al considerarlas patrimonio del funcionario de carrera. O dicho de otra manera, el legislador incorpora sutilmente al texto legal, lo que ya venían desde hace mucho tiempo expresando nuestros Tribunales de Justicia, que en ningún caso el funcionario interino podrán ocupar puestos en la estructura de especial relevancia o responsabilidad que supongan participar del sistema de carrera administrativa, considerándolo patrimonio exclusivo de los funcionarios de tal índole y que por lo tanto el puesto de trabajo deberá ser siempre el mínimo a que pueda acceder su Cuerpo o Escala.

En relación a las posibilidades y límites a la negociación colectiva en el ámbito de la Administración Local en relación a esta clase de empleado público, no cabe ninguna peculiaridad, por lo que me remito a las reglas generales expresadas, para el funcionario de carrera, a lo largo del presente estudio.

### **B) Funcionarios en prácticas.**

Respecto a los funcionarios en prácticas, el EBEP dedica el art. 26. En dicho artículo, el legislador se limita a expresar que “Las Administraciones Públicas determinarán las retribuciones de los funcionarios en prácticas que, como mínimo, se corresponderán a las del sueldo del Subgrupo o Grupo, en el supuesto de que este no tenga Subgrupo, en que aspiren a ingresar”. Por lo tanto, el EBEP establece una mínima retribución, que es el sueldo base y respecto al resto de posibles retribuciones a percibir, atribuye la potestad de decisión a la Administración afectada.

Por lo tanto la Mesa de Negociación General de la correspondiente Entidad Local, podrá negociar por qué conceptos retributivos se le va a retribuir al funcionario en prácticas, remitiéndome en este sentido a las normas generales expresadas en el presente estudio. Lo único que a priori debe incluirse en el sistema retributivo de los funcionarios en prácticas y por imperativo legal, es el sueldo. Respecto a la estructura y cuantía del sueldo y las posibilidades de negociación, me remito asimismo a los apartados correspondientes analizados en su momento.

Esta materia se encontraba regulada por RD 456/1986, de 10 de marzo, modificado por RD 231/2003, de 21 de febrero, que debe entenderse derogada en lo que contradiga o se oponga a lo establecido al respecto en el EBEP.

Es posible que las leyes de desarrollo del EBEP regulen las retribuciones de los funcionarios en prácticas en el ámbito de las EELL, que hasta ahora se encontraban reguladas por el

Estado. En este sentido, sería conveniente que la regulación que se realizara sobre la misma incluyera que la Entidad Local asumirá las retribuciones cuando el funcionario en prácticas preste servicios en tal condición en la misma, pero en ningún caso asumirá las retribuciones por el puesto anterior que el funcionario viniera desempeñando.



# **Bibliografia**

**ALDOMA BUIXADE.**

“Las retribuciones en el Estatuto Básico del Empleado Público. Propuesta de desarrollo normativo por parte de las Comunidades Autónomas”. CEMICAL. Diputación de Barcelona. Año 2008.

**ALFONSO MELLADO, C L .**

“Taulers i Subjectes negociadors després de l'Estatut Basic (Especial referencia a les administracions locals”. Federación de Municipios de Cataluña. Año 2008.

**BLASCO ESTEVE.**

- “La negociación colectiva de los funcionarios públicos”. REDA nº 52. Año 1986.

- “La negociación colectiva de los funcionarios en la Administración Local”. En AA.VV., Tratado de Derecho Municipal (Coordinador Muñoz Machado) II, Madrid, 1998.

**BOLTAINA BOSCH, XAVIER.**

- “Los puestos de trabajo del personal laboral en las Administraciones Publicas”. Tirant lo Blanch. Año 2006. “El empleo precario y conflictos jurídicos de las Administraciones Públicas Locales y autonómicas”. Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fabrique Furió Ceriol. Nº 52-53. Año 2005

- “Las nuevas modalidades de funcionarios interinos tras la aprobación del EBEP. La Administración práctica: enciclopedia de administración municipal nº2. Año 2009.

**CASTILLO BERRUELO. J.**

“La evaluación del desempeño y el diálogo con el colaborador como instrumento de dirección”. Hacia una nueva gestión pública: colección de ponencias del III Encuentro de Gestión de las Administraciones Públicas en Aragón. Año 1995.

**CORRAL VILLALBA, J.**

“Manual de Gestión de Personal de la Administración Local”. Civitas. Madrid. Año 2000.

**FCADWEL CHARLES, M.**

El toque personal en la evaluación del rendimiento. Publicado por American media Publishing. Manuales Abetas. 2000.

**FEREZ FERNÁNDEZ, MANUEL.**

“La carrera administrativa: nuevas perspectivas”. Diputación de Barcelona. Barcelona. Año 2006.

- “El sistema de mérito en el empleo público: principales singularidades y analogías respecto del empleo público en el sector privado”. Documentación Administrativa nº241-242, enero- agosto. Año 1985.

“La función pública local” (selección, provisión de puestos, carrera, situaciones administrativas). Capítulo VI. Obra colectiva: El Estatuto Básico del Empleado Público y su incidencia en el ámbito local. Director: Palomar Olmeda, Alberto. CEMCI. Año 2007.

**F. FOURNIES, FERDINAND.**

Deusto S.A. Barcelona. 1990.

**FONDEVILA ANTOLIN, JORGE.**

“Reflexiones en torno al informe para la preparación del Estatuto Básico del Empleado Público: especial referencia a la propuesta de reducción del contenido y alcance de lo básico”. REALA 298-299 (Mayo-Diciembre). Año 2005.

**FUENTETAJA PASTOR, JESUS ANGEL.**

“El Estatuto Básico del Empleado Público”. Revista de Administración Pública (REDA) nº174. Año 2007.

**GALA DURAN, CAROLINA.**

“Las políticas sociales en la negociación colectiva de los funcionarios públicos: marco de actuación tras el EBEP”. Seminario sobre relaciones colectivas. Federación de Municipios de Cataluña. Octubre de 2008.

**GORELLI HERNANDEZ.**

“La negociación colectiva y retribución de los funcionarios públicos (a propósito de la STC de 21 de marzo de 2002” (RJ 2002., 4319) AD, V/2002.

**GORRITI, M.**

“Evaluación y gestión del rendimiento laboral en las Administraciones Públicas”. Revista Presupuesto y Gasto Público, nº41. Año 2005.

**GRACIA LERÍN, FJ.** “La necesidad de revitalizar la evaluación del desempeño en la gestión actual de los recursos humanos”, nº 238. Año 2003.

**GUAL COSTAS, J**

“La evaluación del desempeño como motor de mejora continua”. Capital humano nº12. Año 1999.

**JIMENEZ ASENSIO, RAFAEL:**

- Obra colectiva junto con otros autores. “El Estatuto Básico del Empleado Público. Propuesta de desarrollo legislativo por parte de las Comunidades Autónomas”. CEMICAL. Diputación de Barcelona. Año 2008.  
- Obra colectiva junto Castillo Blanco, Federico. “Informe sobre el empleo público local”. Balance y propuestas para su racionalización en el marco de la reforma del empleo público. Fundación Democracia y Gobierno Local, año 2009.

**LONGO MARTINEZ, F.**

“Merito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público”. Barcelona, Paidós, 2005.

**LOPEZ GANDIA**

“Las relaciones colectivas en el empleo público y la Constitución española”. RDP nº 83. Año 1985.

**MANZANA LAGUARDA, R.**

“Derechos y deberes de los funcionarios públicos”. Tirant lo Blanch. Colección administrativo. Valencia 1996.

**MARTIN JIMENEZ.**

“Las retribuciones de los funcionarios públicos, acuerdos políticos y leyes de presupuestos”. AS nº20. Año 2001.

**MAURI MAJOS, JOAN.**

- “Las relaciones colectivas en el empleo público local”. Obra colectiva: El Estatuto Básico del Empleado Público y su incidencia en el ámbito local. Coordinador Palomar Olmeda, Alberto. CEMCI. Año 2007.  
- “El objeto de la negociación colectiva a partir del Estatuto Básico del Empleado Público”. Federación de Municipios de Cataluña.

**MAZARUEDA BERMEJO, A.**

“El principio de autonomía local en el ordenamiento español. En la obra colectiva dirigida por Rodríguez Arana Muñoz, J. La Administración Pública española. Madrid. Año 2002.

**MORELL OCAÑA, L.**

La autonomía local, cualidad de una colectividad o de una institución. Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional. MAP. Madrid. Año 1997.

**ORTEGA LAPIEDRA.R.**

“¿Realmente la política de compensación está respondiendo al nuevo perfil de profesionales?. Capital Humano nº16. Año 2003.

**PALOMAR OLMEDA, ALBERTO.** “Comentarios a la Ley por la que se regula la negociación colectiva y participación de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos (Ley 7/1990 de 19 de julio). Actualidad Administrativa nº 23. Año 1991.

**PAREJO ALFONSO, LUCIANO.**

“La autonomía Local en la Constitución”. Tratado de Derecho Municipal 2ª Ed. Madrid 2003.

**PEREZ LUQUE, A.**

“De los quinquenios a los trienios: una equiparación negativa”. EL consultor nº 5. Año 1991.

**PIÑAR MAÑAS.**

-“Las estructuras de participación y representación del personal al servicio de las Administraciones Públicas”. REDA nº65. año 1990.

-“El nuevo sistema retributivo de funcionarios públicos y su aplicación”. RAP nº111. Año 1986.

**PONCELA MARTÍNEZ. S.**

“La evaluación del desempeño: una herramienta infrautilizada”. Estudios financieros. Revista de trabajo y seguridad social: comentarios, casos prácticos. Nº 250. Año 2004.

**PRIETO ROMERO, CAYETANO Y CORRALES GUILLÉN, JUAN CARLOS (Coordinadores).**

“Estudio sobre el Estatuto Básico del Empleado Público”. Ayuntamiento de Madrid, Dirección General de Organización y Régimen Jurídico e Instituto de Formación y Estudios del Gobierno Local de Madrid. THOMSON-ARANZADI, año 2008

**RAZQUIN LIZARRAGA.**

“Funcionarios, bases y negociación colectiva”. Comentario a la STS de 30 de mayo de 1992”. RAP nº 131. Año 1993.

**REY GUANTER.**

“Comentarios a la Ley de Órganos de Representación y determinación de las condiciones de trabajo. MAP, Madrid. 1988.

**ROQUETA BUJ, REMEDIOS.**

-“La negociación colectiva de los funcionarios locales”. Actualidad Administrativa. Año 2003.

-“El contenido de la negociación colectiva de los funcionarios públicos en la Administración Local”. nº 294-295. año 2004.

-“Limites a los incrementos en el sector

público: Ley Estatal de Presupuestos, Leyes Autonómicas y Acuerdos colectivos”. AAVV. Editorial La Ley. Madrid. Año 2004.

“El derecho a la negociación colectiva en el Estatuto Básico del Empleado Público”. La Ley. Año 2007.

-“La negociación colectiva de los funcionarios locales tras el Estatuto Básico del Empleado Público”. REALA nº 307. Año 2008.

-“La negociación colectiva conjunta del personal funcionario y laboral de las Administraciones Públicas. Las materias objeto de negociación colectiva en la Mesa de materias comunes. El papel del Comité de empresa en la negociación de la mesa de materias comunes”. Seminario sobre relaciones colectivas. Federación de Municipios de Cataluña. Año 2008

**RUIZ CASTILLO.**

“Los acuerdos sobre retribuciones de los funcionarios públicos”. TL nº 64. Año 2002.

**RUIZ DE GORDEJUELA, PABLO (Director).**

“Documento Técnico para la elaboración del Anteproyecto de ley de empleo público de Euskadi”. Vice consejería de Función Pública. Marzo de 2009.

**SANCHEZ MORON, M.**

“Derecho de la Función Pública. Cuarta Edición”. Año 2004.

**SALA FRANCO.**

“Las relaciones colectivas en el empleo público y la Constitución española”. RDP nº 83. Año 1991.

**SOLANA PEREZ, ALICIA.**

-“Aplicación y control judicial del Complemento Específico en la retribución de los funcionarios públicos”. CEMCI. Año 2000.

-“La negociación colectiva de los funcionarios de la Administración Local I. Naturaleza del derecho a la misma, procedimiento negociador, efectos e impugnación del Acuerdo”.

- Estudios de divulgación nº104. CEMCI. Año 2001.
- “La negociación colectiva de los funcionarios de la Administración Local II. Límites al contenido de la negociación y análisis de las materias objeto de la misma”. Estudios de divulgación nº 105. CEMCI. Año 2001.
  - “Las retribuciones de los funcionarios públicos (Capítulo IX). Obra colectiva: Lecciones de Función Pública”. Director Castillo Blanco, Federico. CEMCI. Año 2002.
  - “La carrera administrativa de los funcionarios públicos (Capítulo XII). Obra colectiva: Lecciones de Función Pública”. Director Castillo Blanco, Federico. CEMCI. Año 2002.
  - “La negociación colectiva de los funcionarios públicos (Capítulo X). Obra colectiva: Lecciones de Función Pública”. Director Castillo Blanco, Federico. CEMCI. Año 2002
  - “Los derechos individuales de los empleados públicos locales. Especial referencia a los derechos retributivos (Capítulo VII). En obra colectiva: El Estatuto Básico del Empleado Público y su incidencia en el ámbito local”. Coordinador: Palomar Olmeda, Alberto. CEMCI. Granada. Año 2007.

**TOÑA GUENADA, FERNANDO (Director), JIMENEZ ASENSIO, RAFAEL (Coordinador).**

Informe “Estatuto Básico del Empleado Público y márgenes de configuración del legislador vasco para su desarrollo”. IVAP, Oñate. Año 2007.