

La naturaleza jurídica de los acuerdos de condiciones de trabajo de los funcionarios públicos y sus relaciones con la ley y el reglamento

1. La naturaleza jurídica de los acuerdos de condiciones de trabajo de los funcionarios públicos y el sistema de relaciones con la legislación: la postura jurisprudencial y sus consecuencias.
2. Una cuestión previa de valoración imprescindible: el marco constitucional del derecho de los funcionarios públicos y de sus organizaciones representativas en la negociación colectiva.
3. La doctrina de la STC 1/2003, de 16 de enero.
4. La validez y eficacia del acuerdo de condiciones de trabajo.
5. Tipos normativos y potestades. Diferentes procedimientos de elaboración de normas.
6. La proyección del principio de legalidad en el sistema de relaciones entre la legislación y los acuerdos de condiciones de trabajo.
7. Las imprecisiones del ordenamiento jurídico laboral y de la función pública en la definición del sistema de relaciones entre legislación y acuerdo de condiciones de trabajo.
8. Conclusiones.

Joan Mauri Majós
Profesor titular EU de Derecho Administrativo

1. La naturaleza jurídica de los acuerdos de condiciones de trabajo de los funcionarios públicos y el sistema de relaciones con la legislación: la postura jurisprudencial y sus consecuencias

Este trabajo tiene como objeto definir la naturaleza jurídica de los acuerdos de condiciones de trabajo de los funcionarios públicos y establecer el sistema de relaciones existentes entre la ley, el reglamento ejecutivo y el acuerdo conseguido a través de una negociación colectiva.

Se trata de una cuestión eminentemente teórica con indudables aplicaciones prácticas que se reflejan principalmente en la delimitación de las áreas materiales que pueden ser objeto de negociación.

En este sentido, no estará de más recordar que en la actual jurisprudencia del Tribunal Supremo se aborda esta cuestión con una serie de presupuestos previos que encuentran su más directa expresión en los pronunciamientos que se reproducen a continuación:

“Las características de pormenorización, rigidez y uniformidad inherentes al régimen estatutario emanado de la legislación básica del Estado y, si procede, de los órganos legislativos de las comunidades autónomas, no permiten que por analogía con el sistema de relaciones laborales, el mencionado bloque legislativo sea identificable con una plataforma de mínimos, sobre la que puedan pivotar una constelación de unidades negociadoras pactando cada una a su libre arbitrio, bajo el lema que aquello que no está prohibido por ley se tiene que presumir que no está permitido y puede ser objeto de regulación de conformidad con el buen criterio de la mesa de negociación, confirmado por la respectiva corporación municipal.” (STS de 22 de octubre de 1993, RJ 1993, 7544)

“No es aplicable al Derecho administrativo la teoría de la norma más favorable, logrado el carácter legal y estatutario de la relación de servicios y el principio de irrenunciabilidad de la competencia y de las potestades públicas.” (STS de 28 de noviembre de 1997, RJ 1997, 8451)

“La potestad reglamentaria del Gobierno no está limitada [...] por el respeto de normativas más beneficiosas, lo cual supondría la petrificación del ordenamiento jurídico, sino por el respeto de la legalidad superior.” (STS de 24 de marzo de 1997, RJ 1997, 2499)

Lógicamente, estos planteamientos comportan una serie de consecuencias que se pueden concretar de la siguiente forma:

a) Entre la norma legal y la norma convencional hay una relación de exclusión absoluta. La materia regulada por la ley no puede ser regulada por el acuerdo de condiciones de trabajo, si no hay remisión expresa.

b) Entre la norma legal, el reglamento ejecutivo de la ley y el acuerdo de condiciones de trabajo rige un prin-

cipio estricto de jerarquía y orden normativo. Por lo tanto, el acuerdo de condiciones de trabajo es siempre una norma de tercer orden.

c) Entre la norma legal, el reglamento y el acuerdo de condiciones de trabajo existe un principio de vinculación positiva. Por lo tanto, el acuerdo de condiciones de trabajo solamente puede regular aquellos espacios que le deleguen la ley o el reglamento ejecutivo.

d) Eso es así por las características propias del modelo estatutario fundamentadas en el detalle, la rigidez y la uniformidad de su regulación.

e) Los principios generales de ordenación del sistema de fuentes en el Derecho del trabajo, como son los de norma más favorable y condición más beneficiosa, no se pueden utilizar en el sistema de las fuentes del Derecho de la función pública. Sencillamente, entre ambos sistemas no hay analogía. Por lo tanto, en el marco de la relación estatutaria no rigen los principios típicos de ordenación de las fuentes del Derecho del trabajo.

A partir de ahí no queda otra opción que afirmar el margen estrecho de la negociación colectiva en el sistema de la función pública.

El régimen jurídico de los funcionarios públicos se define a través de normas jurídicas de derecho objetivo, lo que deja un escaso espacio a la autonomía de las partes, que se puede interpretar restrictivamente, dada la falta de reconocimiento constitucional del derecho de negociación colectiva en la función pública.

2. Una cuestión previa de valoración imprescindible: el marco constitucional del derecho de los funcionarios públicos y de sus organizaciones representativas en la negociación colectiva

Precisamente, la consideración de estas posiciones parte a nuestro entender de la visión constitucional que se pueda tener del derecho de los funcionarios públicos y de sus organizaciones representativas en la negociación colectiva.

De entrada, debemos tener en cuenta que la posición jurisprudencial que hemos expuesto más arriba es heredera de la STC 57/1982, de 27 de julio, donde se afirmó taxativamente que del derecho a la libertad sindical de los funcionarios públicos no se podía deducir necesariamente el derecho a una negociación colectiva que permita la conclusión de convenios colectivos con efectos vinculantes.

Esta decisión fue objeto de una indudable matización en la STC 80/2000, de 27 de marzo. En este pronunciamiento se vuelve a afirmar que del derecho de sindicación de los funcionarios públicos no se deriva necesariamente el derecho a la negociación colectiva de sus condiciones de trabajo. Sin embargo, se advierte que, en la medida en que una ley establezca el derecho de los sindicatos a la negociación colectiva en el ámbito

de la función pública, este derecho se integra en el contenido adicional del derecho de libertad sindical, con la configuración que le atribuya el legislador, que puede llegar a definir los órganos de negociación, su objeto y las líneas generales del procedimiento negocial.

A la vista de la renovada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, debemos decir que la negociación colectiva de los funcionarios públicos parece ser un derecho en proceso de consolidación constitucional como medio primordial de acción integrado en el derecho de libertad sindical.

El intérprete de la Constitución reconoce ahora que el derecho de negociación colectiva conforma un contenido adicional del derecho de libertad sindical y atribuye al sindicato el derecho a defenderlo mediante sistemas de protección de los derechos fundamentales, tal como se señala en las STC 84/2001, de 26 de marzo, y 89/2003, de 19 de mayo.

En esta dirección no nos ha de sorprender que el Tribunal Supremo haya afirmado con total contundencia que, en la función pública, la posibilidad de negociación de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos es una manifestación del derecho fundamental a la libertad sindical, tal como se puede ver en las sentencias de 23 de junio de 2003, RJ 2003/4444, y de 19 de enero de 2004, RJ 2004/558.

Si la regulación de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos forma parte del contenido de la libertad sindical, esto tiene que suponer que el desarrollo de esta libertad se hace efectiva, efectividad que no se puede lograr si no se cede un espacio a los sindicatos para que participen en la necesaria regulación de las condiciones de trabajo de sus representantes.

Dicho de otro modo: hay que abrir a la influencia sindical un espacio de regulación del estatuto de los funcionarios públicos, espacio que tiene que resultar suficiente para influir decisivamente en la determinación de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos.

Desde esta perspectiva, la legislación exuberante del sistema de función pública –pormenorizada, rígida y uniforme– estaría en contra del principio de intervención mínima en materia de condiciones de trabajo que garantiza el ejercicio efectivo del derecho a la libertad sindical de los funcionarios públicos.

3. La doctrina de la STC 1/2003, de 16 de enero

La doctrina del Tribunal Constitucional resulta fecunda desde otra perspectiva. Aquí es fundamental la STC 1/2003, de 16 de enero, pronunciamiento que reitera la doctrina constitucional sobre la reserva de ley en la materia propia del estatuto de los funcionarios públicos, añadiendo como novedad la admisión de normas de colaboración o complemento de la ley como el reglamento y, en su caso, de otro tipo de fuentes normativas,

como los convenios colectivos, aunque ésta por definición ha de ser limitada en la ordenación de la materia.

Esta afirmación suscita, al menos, dos cuestiones de un indudable interés:

a) El reconocimiento de los acuerdos como un tipo específico de fuente normativa de segundo grado, con capacidad para situarse en régimen de alternabilidad con el reglamento.

b) La admisión en la doctrina constitucional de los acuerdos de condiciones de trabajo de los funcionarios públicos como complemento de las leyes que regulan el régimen jurídico de la función pública.

Esta manifestación del Tribunal Constitucional se tiene que poner en relación con la STC 85/2001, de 26 de marzo, donde se aclara que el legislador del estatuto de los funcionarios públicos tiene capacidad para configurar intensamente el sistema de negociación colectiva, estableciendo directamente los órganos negociales, los ámbitos materiales de la negociación, las líneas generales del procedimiento negocial y los efectos personales y jurídicos de los acuerdos colectivos.

En este marco, el sindicato tiene derecho a exigir la negociación colectiva en los términos y las condiciones establecidas por el legislador, pero no tiene derecho a disponer de un proceso negociador al margen de los procedimientos y sistemas establecidos legalmente. Sencillamente, el sindicato no puede obligar a la Administración pública a abrir un proceso negociador no previsto por la ley. Lógicamente, los sindicatos sin legitimación para participar en este procedimiento no tienen acceso al derecho de negociación, tal como sucede en el caso de la negociación colectiva laboral estatutaria.

En este marco, es evidente que no se puede dar por supuesto el sistema de negociación fundamentado sobre la autonomía colectiva, sino que éste se tiene que construir y disciplinar completamente por la ley. En el sector público, la negociación colectiva se introduce y generaliza por ministerio de la ley, aparece como un derecho de indudable configuración legal. Los acuerdos colectivos son una forma de expresión del Derecho, es decir, una consecuencia de la aplicación 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).

Aquí la ley nos aporta tipicidad: los acuerdos de condiciones de trabajo de los funcionarios públicos son solamente aquellos que se concluyen de conformidad con la ley que define órganos, sujetos, ámbitos y procedimiento. Consecuentemente, no se registra en el sector público aquel dualismo que se encuentra en el sector privado entre modelos generales y tipo particulares: la negociación colectiva es un fenómeno sustancialmente típico y unitario.

En esta lógica el acuerdo colectivo no es un ejercicio de la autonomía colectiva, sino un poder singular, una facultad jurídica atribuida por las normas legales, mediante la que las organizaciones sindicales participan en el proceso de elaboración normativa –un proceso de tutela del interés general– con capacidad para condicionar el contenido de las decisiones públicas.

En este proceso, la parte privada tutela el interés colectivo de los funcionarios, pero la parte pública está obligada a tutelar la eficacia de la Administración y los fines públicos señalados por la ley. Lógicamente, el principio de mayoría de las representaciones de intereses no parece muy adecuado para una adecuada contribución a la tutela del interés público.

4. La validez y eficacia del acuerdo de condiciones de trabajo

Por todo esto, podemos definir el acuerdo de condiciones de trabajo como una fuente normativa típica, de orden secundario, con capacidad para complementar y desarrollar la ley, y convertirse, por lo tanto, en una alternativa al reglamento ejecutivo.

Aclarada la naturaleza normativa de los acuerdos colectivos, nos debemos plantear ahora el problema de su validez y eficacia jurídica.

Aquí, son posibles dos alternativas:

a) Entender que estamos ante una nueva fuente del derecho de la función pública de carácter convencional semejante a los convenios colectivos laborales.

b) Entender que estamos ante una expresión específica de la potestad reglamentaria con capacidad de producción de normas mediante un procedimiento convencional.

En esta cuestión resulta esencial tener en cuenta las previsiones establecidas en el artículo 35 de la LORAP, donde se señala que los representantes de las administraciones públicas podrán llegar a acuerdos para la determinación de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos, advirtiendo expresamente de que para su validez y eficacia será necesaria la aprobación expresa y formal de los órganos de gobierno en su ámbito respectivo.

Desde esta perspectiva, tiene que quedar claro que el acuerdo obtenido en una mesa de negociación no tiene validez y eficacia jurídica.

La razón resulta evidente: si se hubiese impuesto la obligatoriedad del acuerdo se vería alterado todo el sistema ordinario de competencias, incluido el previsto por la norma fundamental, en la medida en que la Constitución prevé en el artículo 97 que el Gobierno dirige la Administración y ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes.

Tal como plantea la STS de 29 de noviembre de 1989, RJ 1989/8164, la negociación colectiva de las condiciones

de trabajo de los funcionarios públicos no supone una negociación colectiva tal como se ha previsto en el artículo 37.1 de la Constitución y se ha regulado en el título III del Estatuto de los trabajadores, dado que aunque exista negociación la validez y eficacia de los acuerdos conseguidos necesita un acto de integración que los asuma en el correspondiente ordenamiento.

Sencillamente, en lo concerniente a la eficacia normativa externa, así como a la fuerza vinculante entre las partes, no se puede establecer una identidad jurídica entre los convenios colectivos derivados de la negociación colectiva laboral entre representantes de los trabajadores y empresarios y los acuerdos y pactos en los que se expresa y formaliza la voluntad negocial colectiva de los representantes de las organizaciones sindicales y los de las administraciones públicas, de forma que la habilitación legal expresa conferida por el artículo 35 de la LORAP para que los representantes de las administraciones públicas y de los sindicatos lleguen a acuerdos o pactos que expresen una voluntad común en materia de determinación de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos, no se puede calificar como la institucionalización de una fuente normativa del Derecho distinta a las establecidas por el ordenamiento constitucional (STS) del País Vasco de 6 de junio de 2003, JUR 2003/189870).

Lógicamente, la pregunta que nos debemos plantear a continuación son los efectos jurídicos del acuerdo conseguido en la mesa de negociación, que en este momento nos limitaremos a calificar como una actividad normativa preparatoria.

El efecto jurídico de esta actividad es doble:

a) Genera las condiciones para entender satisfecha la obligación de negociar y, por lo tanto, permite la aprobación del acuerdo o el dictado de una disposición unilateral en caso de desacuerdo, dado que la obligación de negociar es una obligación de conducta pero no de resultado. Dicho más llanamente: crea la situación jurídica necesaria para la regulación de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos. Por lo tanto, es una condición jurídica imprescindible de esta regulación, un acto que afirma la capacidad del correspondiente órgano de gobierno para actuar.

b) Genera el apoyo o contenido normativo de la disposición posterior. En este sentido, el acuerdo de la mesa de negociación tiene un indudable carácter decisonal como expresión del poder para determinar el contenido del acuerdo. De aquí se puede deducir su carácter de acto que decide sobre lo fondo de la medida posterior.

De hecho, el procedimiento de negociación es un procedimiento autónomo que culmina la fase de formación de la voluntad normativa dando lugar a un verdadero acto separable de la decisión final, que afirma la capacidad del órgano de gobierno para actuar y condicionar el contenido de su actuación.

En mi opinión, tiene un contenido suficientemente eficaz en sí mismo que lo hace susceptible de refutación autónoma, refutación que al tener como objeto una actividad normativa tiene que seguir las reglas de impugnación de los reglamentos.

Sin embargo, se tiene que llamar la atención sobre el hecho de que el correspondiente órgano de gobierno, en nuestro caso el Pleno corporativo, re tiene la competencia para aprobar el acuerdo. Pero su actividad se ha de limitar a aprobar el contenido elaborado por la mesa de negociación o rehusarlo por motivos de legalidad o de interés público superior, sin poder alterar unilateralmente sus contenidos. Tal como nos dice la STSJ de Cataluña de 1 de octubre de 2003, JUR 2003/258592, el acuerdo plenario se limita a ratificar o no la declaración negocial de los representantes corporativos en la mesa de negociación.

5. Tipos normativos y potestades. Diferentes procedimientos de elaboración de normas

Aclarada esta cuestión, podemos ahora afirmar que la naturaleza jurídica del acuerdo de condiciones de trabajo aprobado expresamente y formalmente por el órgano de gobierno competente es la de un acto normativo o disposición de carácter general del estatuto de los funcionarios públicos elaborada a través de un procedimiento especial de carácter convencional.

Pero no estará de más subrayar que el procedimiento convencional desarrollado en la mesa de negociación es el procedimiento concreto para la elaboración de un tipo normativo específico que el ordenamiento jurídico define como un acuerdo de condiciones de trabajo de funcionarios públicos.

Consecuentemente, el procedimiento convencional es el procedimiento de elaboración de un tipo reglamentario que no debemos confundir con el reglamento, aunque mantenga con este instrumento una relación de género y especie.

Esta reflexión se tiene que enlazar con la más amplia que ha puesto de relieve la fragmentación que ha sufrido en los últimos tiempos la categoría de reglamento en el sistema de fuentes, especialmente en sus relaciones con sujetos dotados de autonomía, dando lugar a una progresiva matización de las fuentes normativas de rango inferior a la ley.

En este punto conviene destacar la necesidad de profundizar sobre la variedad de tipos normativos que pueden ser expresión de la potestad ejecutiva de los órganos de gobierno. Una definición amplia del reglamento como norma jurídica con capacidad ordenadora incluiría tipos diversos como los estatutos, planes, relaciones de puestos de trabajo, acuerdos o pactos colectivos. Pero estos productos normativos presentan una serie de

singularidades que pueden enlazarse, sin un particular esfuerzo interpretativo, con la sustancia última del poder ejecutivo dotado de una pluralidad de potestades distintas a la estricta potestad reglamentaria. Entre estas potestades debemos citar expresamente la potestad de organización, entendida en un sentido amplio como potestad de organización del sistema de instituciones, estructuras y medios propios de una entidad autónoma.

Precisamente, la potestad de organización permite que la Administración dicte normas distintas de los reglamentos ejecutivos.

La función de la norma organizativa, fundamentada en la potestad de autogobierno, es la de procurar la ordenación concreta de una determinada organización definiendo los derechos de los funcionarios públicos en una situación específica determinada por las necesidades propias de los servicios públicos a desarrollar. En esta dirección, las normas generales sobre recursos humanos no pueden resolver la realidad plural y diversa de los tipos institucionales existentes en nuestro país, sino que necesitan ser completadas con el ejercicio de las correspondientes potestades que permita la producción de unas normas especiales que adapten el marco normativo general existente a las necesidades específicas de cada organización pública.

Por lo tanto, la función de los acuerdos colectivos no es la de desarrollar las previsiones legales, éste es precisamente el papel del reglamento ejecutivo, sino que su función es la de completarlas y adaptarlas a una organización concreta, procurando la ordenación de los recursos humanos que en uso de su autonomía quiera adoptar cada entidad.

Con esta perspectiva, resulta más comprensible la afirmación de que las normas reguladoras de la relación estatutaria se pueden establecer directamente a través de la potestad reglamentaria o a través de los instrumentos de negociación colectiva previstos en la LORAP, sin perjuicio de que en el procedimiento de elaboración de los reglamentos, por la instancia que disponga de la correspondiente competencia, se haya de insertar un módulo procedimental de negociación colectiva.

En todo caso, las consecuencias prácticas de lo que hemos dicho sobre esta cuestión se pueden señalar de la siguiente manera:

a) El procedimiento de elaboración convencional del acuerdo colectivo es en esencia la de producción de un tipo concreto de disposición diferenciada en su procedimiento de elaboración del de elaboración de las normas que tiene que actuar el órgano de gobierno para dar cumplimiento a la legislación en materia de elaboración de reglamentos (STS de 10 de marzo de 1993, RJ 1993/714).

Precisamente, si algo caracteriza este tipo de procedimiento es la intensidad de la participación de los interesados en la formación de la norma (STS de 24 de

noviembre de 1995, RJ 1995/8816, y de 21 de octubre de 1997, RJ 1997/9154).

b) Conviene distinguir este tipo de procedimiento del procedimiento de elaboración de reglamentos ejecutivos que por razón de materia deben ser objeto de negociación, pero que se deben ajustar también a los trámites y formas previstos para la aprobación de disposiciones administrativas de carácter general.

En consecuencia, aunque en razón de su específica naturaleza jurídica un acuerdo de condiciones de trabajo no requiere de manera imprescindible ninguna de las formas establecidas para la producción de disposiciones administrativas generales, habrá que adoptar la forma propia de estas disposiciones cuando, en cumplimiento de los acuerdos negociados, la Administración haya de ejercer la potestad reglamentaria con participación de los representantes y de los órganos de representación de los funcionarios en el procedimiento de elaboración del correspondiente reglamento (STS del País Vasco de 6 de junio de 2003, JUR 2003/189870).

6. La proyección del principio de legalidad en el sistema de relaciones entre la legislación y los acuerdos de condiciones de trabajo

Las relaciones entre la ley, los reglamentos y los productos de la negociación colectiva se deben ajustar estrictamente al principio de legalidad en el sector público y en el sector privado.

En cualquier caso, la legislación sobre condiciones de trabajo y relaciones laborales en general prevalece sobre lo que se regula en las normas colectivas. La jerarquía, el predominio de la ley y el reglamento ejecutivo sobre el convenio colectivo están fuera de discusión en el sistema del Derecho del trabajo y en el sistema del Derecho de la función pública.

Sin embargo, aunque no se puede hablar de una reserva de convenio colectivo en sentido estricto, la doctrina constitucional entiende que los artículos 28.1 y 37.1 de la CE avalan una garantía de efectividad potencial de la negociación colectiva que hace necesario que esta negociación y su resultado tengan una posibilidad de influir de una manera decisiva en la configuración del régimen normativo del trabajo asalariado.

En este sentido, se consideró que existe un círculo de materias en torno a la determinación de las condiciones de trabajo que ha de ser el ámbito exclusivo o casi exclusivo de la negociación colectiva, ámbito en el que la ley solamente tiene que intervenir para la protección de los derechos fundamentales y por estrictos motivos de orden público laboral en garantía de un mínimo vital para los trabajadores.

Esta posición por lo que respecta al reglamento se hace patente en el artículo 3.2 del Estatuto de los trabajadores, en el que se establece que las disposiciones

reglamentarias en materia laboral desarrollarán los preceptos que establecen las normas de rango superior, pero no podrán establecer condiciones de trabajo distintas a las establecidas por las leyes a desarrollar.

En el sistema del Derecho del trabajo hay que distinguir entre los principios de imperatividad legal, de norma mínima y de norma más favorable.

La principal diferencia que existe entre las normas laborales y las normas de Derecho común reside en su naturaleza jurídica, más concretamente en el alcance de su imperatividad en el seno de su ordenamiento jurídico.

Así, mientras que en otros sectores del ordenamiento jurídico las normas son o de naturaleza imperativa –de obligado cumplimiento, impidiendo que normas inferiores o pactos puedan establecer alguna cosa contraria– o son de naturaleza dispositiva –solamente se aplican en ausencia de pactos en contra–, las normas laborales pueden ser absolutamente imperativas o dispositivas o relativamente imperativas, es decir, de derecho necesario relativo hacia los productos de la negociación colectiva que pueden establecer con ellas relaciones distintas a las puramente jerárquicas dando lugar a complejas relaciones de cooperación de carácter funcional como pueden ser las siguientes:

a) La ley regula de manera exclusiva la materia, acotándose de esta manera un ámbito de exclusión para la negociación colectiva en la que ésta no puede llevar a cabo ningún tipo de función reguladora (relación de exclusión). Esta relación se produce principalmente en aquellas materias incursas en el principio constitucional de reserva de ley.

b) La ley y el convenio colectivo comparten conjuntamente el supuesto que ha de ser objeto de regulación, lo que da origen a una triple posibilidad técnica:

–La ley regula los contenidos mínimos del supuesto, que son, por lo tanto, susceptibles de mejora por el convenio colectivo (relaciones de suplementariedad). Éste es precisamente el modelo tradicional de la norma estatal reguladora de las condiciones mínimas de trabajo “derogable” a mejor en favor de los trabajadores afectados por el convenio colectivo (norma estatal mínima mejorable por un plus o suplemento convencional).

–La ley configura de forma imperativa los aspectos básicos de la institución que resulta en lo que hace referencia al resto completada y desarrollada jurídicamente por el convenio colectivo (relación de complementariedad).

–La ley regula el supuesto mediante una disciplina normativa que será aplicable solamente en defecto o ausencia de regulación convencional sobre la materia (relación de subsidiariedad). La norma legal es, en este caso, objeto de desplazamiento por el convenio colectivo, que ocupa de esta manera normativamente la materia objeto de regulación (norma legal dispositiva derogable por el convenio colectivo).

Una cuestión diferente que hay que diferenciar es la existencia al lado de los principios de relación entre las

normas estatales y la norma convenida de una serie de principios de aplicación e interpretación de las normas laborales en caso de conflicto normativo.

En el bien entendido que hay que enfatizar la distinción entre los principios de relación de las distintas fuentes del sistema normativo laboral que operan en el nivel de la producción de las normas y los principios de aplicación e interpretación de normas laborales en caso de conflicto normativo que operan en el nivel de la aplicación de las normas.

Precisamente, dentro de los principios de aplicación e interpretación de las normas laborales es donde se pueden localizar los principios de norma más favorable, condición más beneficiosa o el principio *pro operario*.

En este marco, hay que tener claro que el principio de norma más favorable ha sido objeto de aplicación dentro de un ordenamiento jurídico en el que coexistían las normas reglamentarias sectoriales –las ordenanzas laborales y los reglamentos de sector– y los convenios colectivos, con ámbitos objetivos coincidentes y sin una estricta interrelación jerárquica. Solamente en esta situación histórica del ordenamiento laboral tiene sentido la aplicación de la norma más favorable al trabajador en su conjunto. Pero el principio en cuestión es inaplicable a los conflictos de concurrencia entre convenios colectivos y a las relaciones entre éstos y las normas legales o reglamentarias de desarrollo.

Semejantemente, el principio de condición más beneficiosa proclama la conservación de los mejores tratamientos conseguidos por una parte de los trabajadores durante la vigencia de una determinada normativa, cuando ésta es substituida por otra nueva. En todo caso, el principio en cuestión hace referencia al mantenimiento de las condiciones más beneficiosas reconocidas por negocios jurídicos, contractuales o unilaterales –inexistentes en el ámbito de la relación estatutaria de función pública–, pero no por normas legales o colectivas que siguen estrictamente el orden de sucesión normativa.

Por lo que respecta al principio *pro operario* o principio de favor, éste describe una característica institucional de las normas laborales que operan con una finalidad claramente tuitiva y compensadora, constituyendo un criterio relativo a la aplicación del derecho que se dirige al juez social y, en su caso, al funcionario de la Administración laboral, imponiéndoles frente a la duda la opción que resulta más favorable al trabajador.

7. Las imprecisiones del ordenamiento jurídico laboral y de la función pública en la definición del sistema de relaciones entre legislación y acuerdo de condiciones de trabajo.

Si volvemos a considerar los principios de relación entre la norma legal y la norma convencional nos percataremos rápidamente de que en el mismo ordenamiento

laboral la cuestión de la calificación de la naturaleza jurídica de las relaciones está llena de dudas.

Existen importantes preceptos del ordenamiento jurídico laboral relativos a instituciones trascendentes del Derecho del trabajo con contenidos poco claros desde la lógica estricta de la imperatividad de sus mandatos. Esta situación provoca la frecuente vulneración convencional de la legalidad de determinadas materias, tal como se refleja en numerosas decisiones judiciales.

Por ello, como alternativa concreta se ha planteado la necesidad de una gran claridad en la redacción de todos y cada uno de los preceptos legales y reglamentarios en orden a su calificación jurídica o bien una cláusula o disposición adicional que concretará expresamente qué preceptos son absolutamente imperativos o dispositivos.

Semejantemente, esta misma posición llama la atención sobre la necesidad de que las normas legales establezcan con claridad las correspondientes llamadas para complementar o sustituir de la ley al convenio colectivo.

Se trataría de esta manera de construir un sistema de relaciones laborales más seguro eliminando la actual incertidumbre de los operadores jurídicos mediante una respuesta cierta y segura a los problemas planteados en el momento de la aplicación normativa.

Así, el especial cuidado que se tendría en el momento de la creación de las normas evitaría problemas posteriores en el momento de su aplicación.

8. Conclusiones

Estas reflexiones se pueden trasladar directamente al campo de la función pública.

De entrada, conviene hacer notar que las características de detalle, rigidez y uniformidad que se consideran inherentes al régimen estatutario son una opción de política normativa en la materia y no un aspecto estructural del sistema de la función pública.

En el ámbito del Derecho de la función pública, sería perfectamente posible una operación de desregulación de la relación de empleo, es decir, la retirada de la regulación imperativa estatal y autonómica con la única excepción de los preceptos que se pudiesen considerar necesarios para garantizar la reserva de ley existente en la materia contenida en el artículo 103.3 de la CE, que hace referencia al derecho de acceso en condiciones de igualdad y mérito a la función pública, a la peculiarización de la libertad sindical de los funcionarios públicos, al sistema de incompatibilidades y a la garantía del ejercicio de funciones públicas en régimen de imparcialidad.

De manera parecida, otros mandatos constitucionales podrían actuar como límites a la negociación colectiva, como puede ser, por ejemplo, la determinación por ley de las retribuciones de los funcionarios públicos, que se puede deducir de la competencia estatal para la direc-

ción de la actividad económica general, o la salvaguardia de la potestad de organización de la Administración pública, como garantía del principio de eficacia.

Más allá de estas restricciones nos parece posible una afirmación de la función normativa de la negociación colectiva que tendría como presupuesto esencial la interpretación del principio de legalidad como principio de vinculación negativa en un ámbito en el que coinciden el principio de autonomía local y el principio de autonomía colectiva.

Sobre estas bases, entiendo que hay que reclamar a nuestros legisladores un esfuerzo de interpretación de la finalidad última pretendida por cada una de las normas jurídicas en la dirección de concretar la naturaleza imperativa o dispositiva de cada uno de los preceptos jurídicos reguladores del régimen estatutario de la función pública. En el bien entendido de que si esta tarea no se realiza en el momento de la creación de las normas habrá que realizarla de una forma mucho más dificultosa en el momento de su aplicación por los operadores jurídicos, incluidos los jueces administrativos.

Este esfuerzo tiene que estar presidido por un ejercicio estricto del principio de proporcionalidad que tiene que probar la idoneidad de la norma legal para obtener la finalidad pretendida, la necesidad estricta de la limitación o condicionamiento impuesto y la graduación de la intensidad de esta limitación, solamente así se puede comprobar que la regulación de la materia persigue unos objetivos que no se pueden obtener por otras técnicas de ordenación y regulación.

Esta contención legislativa debe ir acompañada de la remisión al ámbito de la autonomía de aquellas regulaciones que no modifican los elementos sustanciales de la regulación reservada a la ley formal y, fundamentalmente, del establecimiento de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos que vayan más allá de las necesidades estrictas del principio de igualdad.

Lógicamente, eso significa aceptar que en estos ámbitos el despliegue de la legislación estatal y autonómica se hace a través de los acuerdos colectivos, sin interposición de normas de Derecho objetivo, que en el supuesto de existir se deben considerar supletorias, orientativas y casi pedagógicas elaboradas específicamente para la cobertura de los vacíos convencionales que se pueden localizar en un sistema disperso de entidades territoriales autónomas.

En este marco, la relación entre el reglamento y el acuerdo colectivo se ha de ajustar estrictamente a una relación cronológica combinada con el principio de especialidad.

En este sentido, siempre que no existe una encomienda específica de la ley en favor del reglamento ejecutivo, la concurrencia entre los instrumentos colectivos y

los reglamentos administrativos se tiene que resolver en favor del acuerdo colectivo.

Por lo tanto, se ha de considerar que las normas reglamentarias que no tienen naturaleza ejecutiva son esencialmente "defectivas", es decir, solamente deben ser objeto de aplicación en defecto de una norma colectiva expresa.

Para concluir:

a) El detalle y la rigidez de las normas estatutarias que conforman el sistema de la función pública responden a factores contingentes e históricos perfectamente mudables en una operación de política legislativa.

b) Fuera de la reserva estricta de ley y de las necesidades que imponen otros preceptos constitucionales, las normas legales en materia de función pública se pueden considerar dispositivas o imperativas en función de su finalidad última.

c) Se consideró el acuerdo colectivo como un instrumento normativo adecuado para complementar y desplegar las normas legales, estableciendo las relaciones que éstas puedan prever y autorizar.

d) Fuera de una encomienda directa de la ley, el reglamento y el acuerdo colectivo deben ajustar sus relaciones de acuerdo con los principios de sucesión de normas y de especialidades.

e) El sistema de la función pública está trasladando los conflictos que se deberían resolver en el momento de la creación de las normas al momento de la aplicación de las normas.

f) En el momento de la aplicación los jueces administrativos han renunciado a su papel promocional del derecho a la negociación colectiva y han optado por una lectura literal de las normas de la función pública renunciando a una interpretación flexible fundamentada en criterios finalistas. ■