



Consulta: Órgano competente para la aprobación de los Acuerdos de Condiciones de Trabajo de los funcionarios en los municipios de gran población.

El asunto planteado constituye una cuestión controvertida, por cuanto la competencia para la aprobación de los Acuerdos que regulan las condiciones de trabajo de los funcionarios no se encuentra expresamente atribuida a ningún órgano municipal. Es cierto que esta materia genera menos vacilación en los municipios de régimen ordinario, dado que las amplias competencias otorgadas al Pleno por el artículo 22.2.i de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en lo sucesivo, LRBRL), en relación con las atribuciones encomendadas al Alcalde en materia de Personal en el artículo 21 de la misma ley, parecen indicar que el Pleno es el órgano municipal con competencia para la aprobación de estos instrumentos de negociación colectiva.

No obstante, el artículo 123 de la LRBRL atribuye menos competencias al Pleno en los municipios de gran población, pasando el bloque más importante de las mismas a la Junta de Gobierno Local (artículo 127.h de la LRBRL).

El Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante, TREBEP), tampoco arroja más luz sobre la cuestión. El artículo 38.3 de esta norma establece que, para que los Pactos y Acuerdos que determinen de condiciones de trabajo de los funcionarios sean válidos y eficaces será necesaria la aprobación expresa y formal por los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas; pero este artículo no señala cuáles son los órganos competentes en cada una de las Administraciones.

No obstante, la Doctrina mayoritaria entiende que, para determinar qué órgano ostenta la competencia para la aprobación de estos Acuerdos y Pactos, resulta esencial reflexionar sobre la naturaleza jurídica de los mismos. Así, Roqueta Buj, en su obra *“El derecho de negociación colectiva en el estatuto básico del empleado público”*, (Editorial La Ley, 2007), señala que estos Pactos contienen elementos que permiten sostener que nos encontramos ante instrumentos de naturaleza “reglamentaria o normativa”. Sin embargo, es evidente que no es posible asimilarlos de manera absoluta con los reglamentos u ordenanzas, por cuanto ostentan un carácter interno, es decir, no despliegan efectos *ad extram*.

Además, los trámites necesarios para la aprobación de los Acuerdos no son los propios de una disposición reglamentaria y, asimismo, la competencia para su aprobación viene limitada en el TREBEP, pues el órgano de gobierno deberá limitarse a aprobar o rechazar el acuerdo alcanzado en la mesa, sin posibilidad de modificación.

En cualquier caso, parece incuestionable que sí poseen cierta naturaleza normativa, (pues tiene vocación ordenadora de situaciones futuras desde una previsión abstracta), así como alcance general, aunque limitado a una serie de sujetos, los empleados públicos de una concreta Administración Pública.

Sobre esta cuestión se ha pronunciado el Tribunal Supremo, inclinándose por afirmar el carácter normativo de estos instrumentos. Así, el Alto Tribunal -en Sentencia dictada por



la Sección 7ª de la Sala Tercera, el 14 de abril de 2000, (Rec. 535/1996)- sostiene lo siguiente en su Fundamento Jurídico Segundo:

*“(...) El «Acuerdo» impugnado, en la medida en que su contenido plasma una regulación de determinados aspectos de la relación que liga al Ayuntamiento con sus funcionarios, **tiene una significación normativa**, pues su eficacia no se agota en una o varias concretas aplicaciones, sino que tiene una vocación ordenadora de situaciones futuras desde una previsión abstracta y general.*

*Por tanto, a los efectos de lo que aquí se está analizando, **a dicho «Acuerdo» ha de reconocérsele el valor de disposición de carácter general.**”*

El Tribunal Superior del País Vasco, en Sentencia de 27 de abril de 2007 (Sentencia 314/2007, Rec. 333/2006) afirma expresamente el carácter normativo del “Acuerdo Regulator de las Condiciones de Trabajo del Personal de la Policía de la Comunidad Autónoma”, al señalar lo siguiente:

*“(...) En el presente caso, dada la **consideración de norma jurídica** del acuerdo regulador aprobado por el decreto del Gobierno Vasco, no puede sino considerarse a tales efectos como instrumento normativo adecuado, porque a tales efectos es una **norma imperativa, obligatoria, que ha tenido la publicidad propia de las disposiciones normativas**”.*

El artículo 123.d de la LRBRL encomienda al Pleno la potestad reglamentaria municipal, mientras que la Junta de Gobierno, en los municipios de gran población, tiene competencias para la aprobación solamente de los *proyectos* de ordenanzas y de los reglamentos (127.1.a de la LRBRL), pero no para la aprobación definitiva de los mismos.

Además, las numerosas atribuciones en materia de Personal que se le encomiendan a la Junta de Gobierno Local en el previamente mencionado artículo 127.h de la LRBRL son competencias de “gestión”, entendiéndose que deben ser ejercidas con sujeción a las Ordenanzas y Reglamentos y respetando las dotaciones presupuestarias aprobadas por el Pleno.

En cualquier caso, los Tribunales de Justicia han contribuido recientemente a solventar esta cuestión. La Sala de lo Contencioso-administrativo del TSJ de Madrid, en Sentencia de 2 de junio de 2017, (Sentencia 326/2017; Rec. 535/2016) declaró nulo el “Acuerdo por el que se aprueban las condiciones de trabajo de los funcionarios para los años 2012 a 2015”, del Ayuntamiento de Torrejón de Arzoz (municipio de gran población conforme Acuerdo del Pleno de la Asamblea de Madrid de 21 de febrero de 2008), que había sido aprobado por la Junta de Gobierno Local de ese municipio, al entender el TSJ que la competencia para la aprobación reside en el Pleno. Señala el Fundamento de Derecho Quinto de esta Sentencia lo siguiente:

*“(...) Sin perjuicio de reconocer que se trata de una cuestión dudosa, que dependerá en su solución del contenido del acuerdo concreto, **esta Sección viene entendiendo que los acuerdos suscritos por la Administración tras el proceso de negociación correspondiente, sobre las condiciones de trabajo de los funcionarios, tiene alcance normativo.** Así a título de ejemplo, la reciente*



Sentencia de esta misma sección de 24 de enero de 2017, que abordaba la necesidad de publicidad de estos Acuerdos, señalaba que "disponer la publicación de un pacto o acuerdo resultado de la negociación, una vez aprobado expresamente por el órgano de la Administración competente, resultaba exigido por el artículo 36 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, vigente al momento de la adopción del acuerdo. Con arreglo al citado precepto estos acuerdos serán de inmediato publicados en el «Boletín Oficial del Estado» o diarios oficiales correspondientes. Y en similares términos se regula la publicación en el art. 38.6 del EBEP y en su texto refundido (Real Decreto Legislativo 5/2015). En estos casos el incumplimiento del acto debido de la publicación no puede determinar, en modo alguno, la caducidad del procedimiento, que propiamente finaliza con la aprobación expresa y formal del pacto a la que se supedita su validez y eficacia y no tanto a la publicación, exigida esta por razones de publicidad de las normas (art. 9.3 de la Constitución). **La publicación es consecuencia de que los pactos o convenios que regulan las condiciones de trabajo tienen carácter normativo** y vinculan directamente a las partes".

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 (actualmente artículo 38 del RDL 5/2015), introdujo la distinción entre "pactos" y "acuerdos", precisando estos últimos para alcanzar validez y eficacia la aprobación expresa y formal del Órgano de Gobierno correspondiente, previo a su envío para el registro y publicación oficial (arts. 35 y 36 de LA LORAP). **Los pactos y acuerdos colectivos poseen eficacia jurídica normativa** y una eficacia personal aplicativa general a todos los funcionarios públicos representados en la Mesa de Negociación de referencia, con independencia de su afiliación o no a las organizaciones sindicales negociadoras. **El procedimiento de elaboración negocial del acuerdo de condiciones de trabajo de los funcionarios no priva al acto de aprobación de su carácter de disposición general.**

En el caso del concreto Acuerdo que aquí se examina, regulaba con pretensión de integridad aspectos sobre la jornada de trabajo, vacaciones, permisos, situaciones administrativas, clasificación de personal, provisión de puestos de trabajo, movilidad, retribuciones, cláusula de revisión salarial, acción social, prevención de riesgos, formación, garantías sindicales. El Acuerdo derogaba "los acuerdos y normas anteriores no contemplados en el mismo"; mantenía los reglamentos incluidos en el Acuerdo anterior hasta su sustitución por otros nuevos. Dadas las materias a que se refiere el acuerdo, ha de coincidir con el Juez de instancia en su vocación normativa, **tratándose de acto normativo o disposición de carácter general que regula materias referentes al estatuto de los funcionarios públicos, elaborada a través de un procedimiento especial de carácter convencional.** No estamos aquí ante un acto, que se agota en sus efectos una vez



ejecutado, sino ante una norma, que se hace efectiva mediante actos concretos de aplicación.

El ejercicio de la potestad reglamentaria reside en el Pleno (artículo 123.1.d LBRL), competencia que además en este caso viene limitada en el EBEP , pues el órgano de gobierno deberá limitarse a aprobar o rechazar el acuerdo alcanzado en la mesa, sin posibilidad de modificación.

*La Junta de Gobierno Local ostenta las competencias en materia de personal que la LBRL detalla: aprobar la relación de puestos de trabajo, las retribuciones del personal de acuerdo con el presupuesto aprobado por el Pleno, la oferta de empleo público, las bases de las convocatorias de selección y provisión de puestos de trabajo, el número y régimen del personal eventual, la separación del servicio de los funcionarios del Ayuntamiento, y las demás decisiones en materia de personal que no estén expresamente atribuidas a otro órgano. En definitiva y como indica la Sentencia de instancia, **no consta la delegación de competencias sobre este punto en favor de la Junta**".*

Conclusión:

Por lo tanto, en base a los argumentos expuestos y a pesar de que no se trata de una cuestión pacífica, cabe concluir que parece razonable atribuir la competencia de aprobación de los Acuerdos que establecen las condiciones de trabajo de los empleados públicos de un Ayuntamiento de gran población **al Pleno municipal**, en atención – especialmente – al carácter de disposición de carácter general atribuido a estos Acuerdos y Pactos por la Jurisprudencia.

El Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en Sentencia de 2 de junio de 2017, anuló el Acuerdo que regulaba las condiciones de trabajo de los funcionarios del Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz (municipio de gran población), que había sido aprobado por la Junta de Gobierno Local, al entender el TSJ que la competencia correspondía al Pleno.

*Servicio de Asesoramiento a Entidades Locales.
Murcia, 19 de julio de 2019.*