

*Revista Internacional y Comparada de*

**RELACIONES  
LABORALES Y  
DERECHO  
DEL EMPLEO**

*Escuela Internacional de Alta Formación en Relaciones Laborales y de Trabajo de ADAPT*

*Comité de Gestión Editorial*

Alfredo Sánchez-Castañeda (México)

Michele Tiraboschi (Italia)

*Directores Científicos*

Mark S. Anner (Estados Unidos), Pablo Arellano Ortiz (Chile), Lance Compa (Estados Unidos), Jesús Cruz Villalón (España), Luis Enrique De la Villa Gil (España), Jordi García Viña (España), José Luis Gil y Gil (España), Adrián Goldin (Argentina), Julio Armando Grisolia (Argentina), Óscar Hernández (Venezuela), María Patricia Kurczyn Villalobos (México), Lourdes Mella Méndez (España), Antonio Ojeda Avilés (España), Barbara Palli (Francia), Juan Raso Delgue (Uruguay), Carlos Reynoso Castillo (México), María Luz Rodríguez Fernández (España), Alfredo Sánchez-Castañeda (México), Michele Tiraboschi (Italia), Anil Verma (Canada), Marcin Wujczyk (Polonia)

*Comité Evaluador*

Henar Alvarez Cuesta (España), Fernando Ballester Laguna (España), Jorge Baquero Aguilar (España), Francisco J. Barba (España), Ricardo Barona Betancourt (Colombia), Miguel Basterra Hernández (España), Carolina Blasco Jover (España), Esther Carrizosa Prieto (España), M<sup>a</sup> José Cervilla Garzón (España), Juan Escribano Gutiérrez (España), María Belén Fernández Collados (España), Alicia Fernández-Peinado Martínez (España), Marina Fernández Ramírez (España), Rodrigo Garcia Schwarz (Brasil), Sandra Goldflus (Uruguay), Miguel Ángel Gómez Salado (España), Estefanía González Cobaleda (España), Djamil Tony Kahale Carrillo (España), Gabriela Mendizábal Bermúdez (México), David Montoya Medina (España), María Ascensión Morales (México), Juan Manuel Moreno Díaz (España), Pilar Núñez-Cortés Contreras (España), Eleonora G. Peliza (Argentina), Salvador Perán Quesada (España), Alma Elena Rueda (México), José Luis Ruiz Santamaría (España), María Salas Porras (España), José Sánchez Pérez (España), Esperanza Macarena Sierra Benítez (España), Carmen Viqueira Pérez (España)

*Comité de Redacción*

Omar Ernesto Castro Güiza (Colombia), Maria Alejandra Chacon Ospina (Colombia), Silvia Fernández Martínez (España), Paulina Galicia (México), Noemi Monroy (México), Maddalena Magni (Italia), Juan Pablo Mugnolo (Argentina), Francesco Nespoli (Italia), Lavinia Serrani (Italia), Carmen Solís Prieto (España), Marcela Vigna (Uruguay)

*Redactor Responsable de la Revisión final de la Revista*

Alfredo Sánchez-Castañeda (México)

*Redactor Responsable de la Gestión Digital*

Tomaso Tiraboschi (ADAPT Technologies)

# La negociación colectiva en el sector público: evolución, involución e innovación

José Javier CABELLO BURGOS\*

---

**RESUMEN:** La negociación colectiva en el denominado sector público presenta notorias especialidades debido a la confluencia de normas típicamente laborales con otras de índole administrativo o presupuestario que provocan numerosas limitaciones a la autonomía negocial. La laboralización de la función pública acaecida a partir de la década de los años ochenta del siglo pasado provocó ciertas sinergias entre los dos colectivos, personal funcionario y personas en régimen laboral, tendiendo los organismos públicos a cierta homogeneización de sus condiciones de trabajo, no siempre fácil de alcanzar. Diversas fases se pueden delimitar en la negociación colectiva, desde una inicial expansión y cierta asimilación al régimen privado a la posterior época de regresión consecuencia de las medidas restrictivas de derecho adoptadas en el periodo de crisis económica, hasta la fecha actual en que se plantean novedosas materias negociales que serán objeto de nuestro análisis.

**Palabras clave:** Sector público, negociación colectiva, masa salarial, tasa de reposición, jubilación parcial, carrera profesional horizontal, evaluación del desempeño.

**SUMARIO:** 1. Introducción y metodología. 2. Orígenes y evolución. 2.1. Las controversias jurídicas iniciales. 2.2. Evolución cuantitativa de los convenios suscritos: comparativa entre sector público, convenios sectoriales y convenios de empresa (privada). 2.3. El incremento retributivo pactado en los convenios colectivos de las AAPP: análisis comparativo con el incremento global de los distintos textos convencionales. 2.4. Las materias objeto de negociación: aspectos más significativos. 3. Involución y restricciones de derechos: crisis económica y minoración de pactos. 4. Innovación de la negociación colectiva: nuevos ámbitos y retos futuros. 4.1. Recuperación de derechos y aspectos limitadores que se mantienen y afectan a la negociación colectiva. 4.1.1. La tasa de reposición de efectivos. 4.1.2. Los límites al incremento de la masa salarial. 4.2. Mínima actividad negocial en la presente década. 4.3. Nuevas ideas, atractivos retos, complejas implantaciones. 5. Reflexiones finales. 6. Bibliografía.

---

\* Abogado; Doctorando en Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Educación a Distancia (España).



## Labour Negotiation in the Public Sector: Evolution, Involution and Innovation

---

**ABSTRACT:** Labour negotiation in the public sector is notoriously specialised due to the confluence of typically labour rules with other administrative or budgetary rules which lead to numerous limitations on bargaining autonomy. The labourisation of the civil service from the 1980s onwards led to certain synergies between the two groups, civil servants and employees, with public entities tending towards a certain homogenisation of their working conditions, which was not always easy to achieve. Labour negotiation can be divided into several phases, from an initial expansion and assimilation to the private regime to the subsequent period of regression as a result of the restrictive measures adopted in the period of economic crisis, to the present day when new bargaining issues are being considered which will be the subject of our analysis.

*Key Words:* Public sector, labour negotiation, wage, replacement rate, partial retirement, horizontal career, performance assessment.

## 1. Introducción y metodología

La coexistencia de dos regímenes diferenciados en las Administraciones Públicas (relaciones estatutarias y laborales) desde la década de los ochenta del siglo pasado no es una exclusividad del sistema español. En otros países como Alemania, las personas trabajadoras en régimen laboral (*Arbeiter*) suponen casi el 70% del empleo público, frente al 30% de los funcionarios (*Beamte*). Por su parte, la función pública italiana se ha caracterizado por la importante laborización desarrollada en las últimas reformas que ha alcanzado a casi todas las personas empleadas en las Administraciones, salvo los altos niveles: los Magistrados, Procuradores diplomáticos, personal militar y fuerzas de seguridad<sup>1</sup>.

Dicha dualidad generó diversas controversias tanto por la posible inconstitucionalidad del régimen laboral (finalmente resuelta por la Sentencia del Tribunal Constitucional 99/1987, que argumentó que el régimen funcionarial era la opción preferencial, pero legitimó los vínculos laborales) como por la delimitación de las competencias exclusivas de los funcionarios<sup>2</sup>.

A pesar de ser dos regímenes muy diferenciados en múltiples aspectos, la tendencia a la homogeneización ha sido la nota característica de las administraciones públicas, generándose sinergias entre los convenios colectivos laborales y los Pactos y Acuerdos funcionariales.

El objeto de nuestro análisis será la evolución de la negociación colectiva desde los inicios del siglo XXI hasta la actualidad, tanto desde una óptica formal (constitución de las unidades negociadoras) como de las materias negociables. Dicha investigación se fundamentará sustancialmente en un método eminentemente empírico, examinando las cuestiones que consideramos más relevantes de los acuerdos convencionales. Asimismo, desde una óptica cualitativa se valorará la evolución desde la inicial permisibilidad y aparente libertad de pactos, hasta las restricciones y limitaciones de derechos de máxima intensidad como consecuencia de la crisis económica posterior al año 2010, y el incremento desde tal fecha de la fiscalización y autorizaciones previas para la aprobación de los textos consensuados entre las partes negociadoras.

Seguidamente, haremos algunas reflexiones sobre los retos de la futura negociación colectiva en el sector público, centrada en aspectos hoy día

<sup>1</sup> Vid. F.L. DE LESSA CARVALHO, *La función pública en el mundo: rasgos jurídicos, tendencias y retos de siete modelos comparados*, en *Ars Iuris Salmanticensis*, 2019, n. 1, pp. 50 y 53.

<sup>2</sup> Vid. J. FUENTETAJA PASTOR, *Retos del empleo público. La Administración orientada al ciudadano*, en M.C. GONZÁLEZ ARRABAL (coord.), *Gestión Pública y bienestar social. Calidad y transparencia en las distintas Administraciones*, Universitat, 2023, p. 57.

poco desarrollados como la carrera profesional horizontal (vinculada al incentivo a la formación y a la evaluación del desempeño), las retribuciones por objetivos, implantada en mayor medida en la Administración periférica, la posibilidad de sistemas flexibles de jubilación o la compatibilidad del trabajo a distancia con la atención a la ciudadanía. Finalmente, realizaremos unas breves conclusiones sobre los datos empíricos que constituyen la base del análisis.

## 2. Orígenes y evolución

### 2.1. Las controversias jurídicas iniciales

La primera controversia que surgió tras la laboralización del sector público a finales de la década de los años ochenta fue valorar la aplicabilidad de los convenios sectoriales a las Administraciones Públicas. La inexistencia inicial de convenios colectivos propios y la imposibilidad de que las Administraciones Públicas e incluso las organizaciones sindicales participaran en las negociaciones sectoriales, implicó que surgieran razonables dudas sobre si tales convenios colectivos de sector pudieran ser el marco jurídico de las personas trabajadoras de las entidades públicas. La jurisprudencia concluyó que por la eficacia *erga omnes* característica de los textos estatutarios, éstos eran aplicables a pesar de las dificultades prácticas que ello generaba por la gran diversidad de convenios que resultaban para la misma Administración, debido a la multiplicidad de actividades que desarrollaban, lo que, según señala con acierto Torrents Margalef<sup>3</sup>, podía atentar a los principios de igualdad y de eficacia organizativa.

Otro aspecto que generó intensos debates doctrinales y no menos procedimientos judiciales tanto en el orden jurisdiccional laboral como en el contencioso administrativo fue la suscripción de acuerdos conjuntos para el personal laboral y funcionario, e incluso, la negociación unitaria de tales convenios, acuerdos o pactos, aunque posteriormente se plasmaran en diferentes textos para cada uno de los colectivos.

En efecto, debido a la lógica pretensión de los rectores de los organismos públicos de homogeneizar las condiciones de trabajo tanto de las personas funcionarias como las vinculadas laboralmente (porque generaría un clima laboral extraordinariamente deteriorado que personas

---

<sup>3</sup> J. TORRENTS MARGALEF, *Las singularidades de la negociación colectiva del personal laboral en las Administraciones Públicas*, en F. VALDÉS DAL-RÉ (dir.), *Manual Jurídico de Negociación Colectiva*, La Ley, 2008, pp. 1255-1256.

que realizaban las mismas tareas tuviesen distinta retribución, permisos, jornada de trabajo, número de días de vacaciones, etc., simplemente por disponer de un régimen jurídico diferenciado), se llevaban a cabo las negociaciones conjuntamente con los comités de empresa y las Juntas de personal, o bien con las Secciones Sindicales con implantación en ambos colectivos, y finalmente, cuando se alcanzaba el consenso, se trasladaba a un solo documento o, aunque se realizaran dos pactos diferenciados, las condiciones eran idénticas en múltiples aspectos.

La Jurisprudencia del Tribunal Supremo, tanto de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, como de la Cuarta, de lo Social, no dejó lugar a dudas de la nulidad de tales prácticas. La STS 9 junio 2006<sup>4</sup> concluía con la nulidad del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Parla, por la imposibilidad de aprobar conjuntamente un Convenio Colectivo relativo al personal laboral, como fuente de su ordenamiento jurídico, y un Acuerdo relativo al régimen de los funcionarios públicos, sometidos a un régimen estatutario. Por su parte, la STS 12 junio 2007<sup>5</sup> ratificaba la nulidad de los acuerdos mixtos de personal funcionario y laboral, argumentando que tales pactos no pueden tener el carácter de convenio colectivo debido a la diferencia entre los órganos de representación, procedimiento de negociación y vías de impugnación.

Este debate concluyó con la entrada en vigor de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, el cual en su art. 36 regulaba las Mesas generales de negociación tanto de la Administración General del Estado como del conjunto de las Administraciones Públicas, en las cuales están presentes los representantes de las personas empleadas públicas tanto con vínculo funcional como laboral. Esta fue la primera norma que con carácter general regulaba las relaciones jurídico-administrativas y laborales del sector público, aunque permanecieron determinados aspectos pendientes de posteriores desarrollos.

En base a estas previsiones, las Administraciones Públicas fueron conformando sus propias Mesas Generales de Negociación, donde pactaban las condiciones de prestación de servicios comunes a ambos regímenes, y posteriormente se incorporaban tanto al acuerdo de funcionarios como al convenio colectivo estatutario laboral junto a las cuestiones que afectaban exclusivamente a cada uno de los citados colectivos.

---

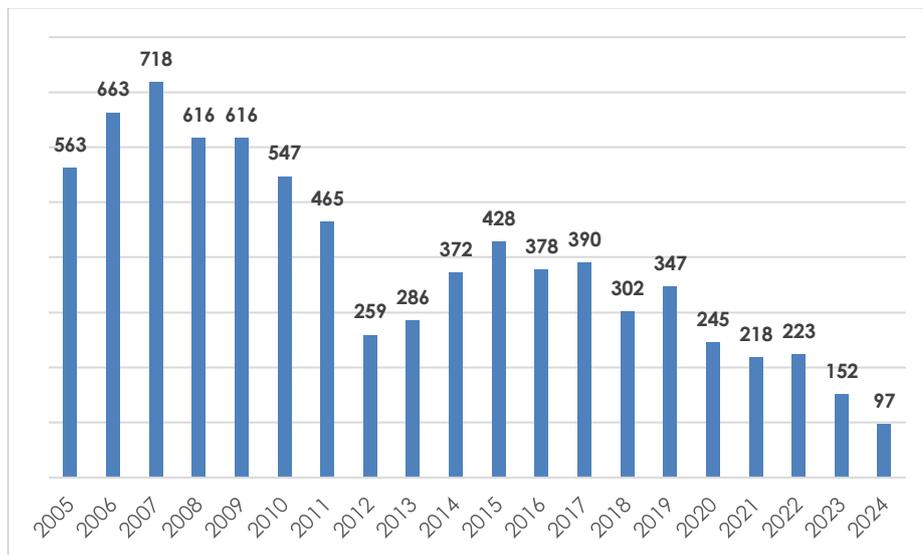
<sup>4</sup> Rec. 1055/2001.

<sup>5</sup> Rec. 48/2006.

## 2.2. Evolución cuantitativa de los convenios suscritos: comparativa entre sector público, convenios sectoriales y convenios de empresa (privada)

La característica más acentuada de este primer periodo en el ámbito público es el importante desarrollo de la negociación colectiva, como acredita el gráfico 1, que desglosa anualmente el número de convenios colectivos firmados entre los años 2005-2024.

**Gráfico 1** – Evolución cuantitativa de la negociación colectiva en las AAPP



**Fuente:** Portal Estadístico del Ministerio de Trabajo y Economía Social ([Convenios Colectivos de Trabajo. Variables de clasificación: Ámbito y división de actividad](#))<sup>6</sup>

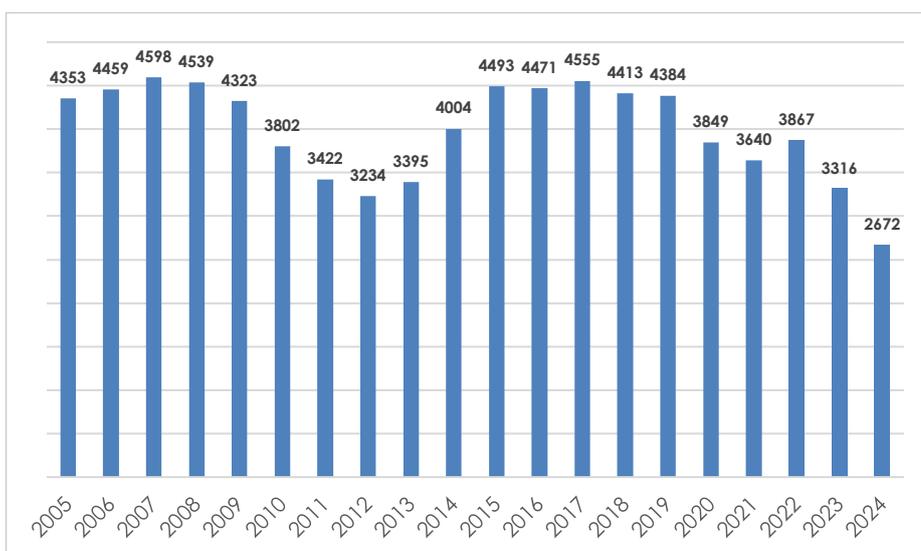
Se puede observar que el número de convenios colectivos suscritos entre los años 2006-2009 es notoriamente superior al resto de años comparados; de hecho, duplica la cifra de convenios negociados en los periodos de crisis económica. Dicha importante actividad negociadora no se ha llegado a alcanzar posteriormente.

Otro dato interesante nos lo aporta el gráfico 2, en el cual se refleja el número total de convenios colectivos de empresa (que incluye a entidades públicas y privadas) suscritos en los mismos años; se puede observar que existe cierta uniformidad cuanto a la cifra de textos convencionales

<sup>6</sup> Consulta: 31 diciembre 2024. A considerar que los datos relativos a los años 2023 y 2024 son provisionales.

suscritos; no obstante, hay un descenso entre los años 2010-2014, ambos inclusive (que corresponde al periodo de la crisis económica y financiera de la Unión Europea, que afectó asimismo a nuestro país y produjo un notorio incremento de la tasa de desempleo).

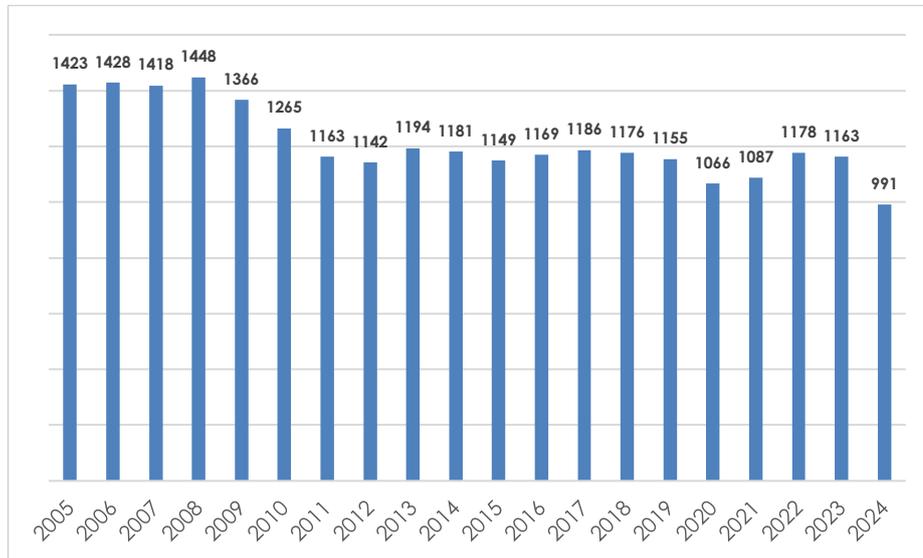
**Gráfico 2** – Número de convenios colectivos de empresa (todos los sectores) suscritos en el periodo 2005-2024



**Fuente:** Portal Estadístico del Ministerio de Trabajo y Economía Social ([Convenios Colectivos de Trabajo. Variables de clasificación: Ámbito y sector de actividad](#))<sup>7</sup>

El número de convenios sectoriales se representa en el gráfico 3.

<sup>7</sup> Consulta: 31 diciembre 2024. A considerar que los datos relativos a los años 2023 y 2024 son provisionales.

**Gráfico 3** – Evolución cuantitativa de los convenios de sector

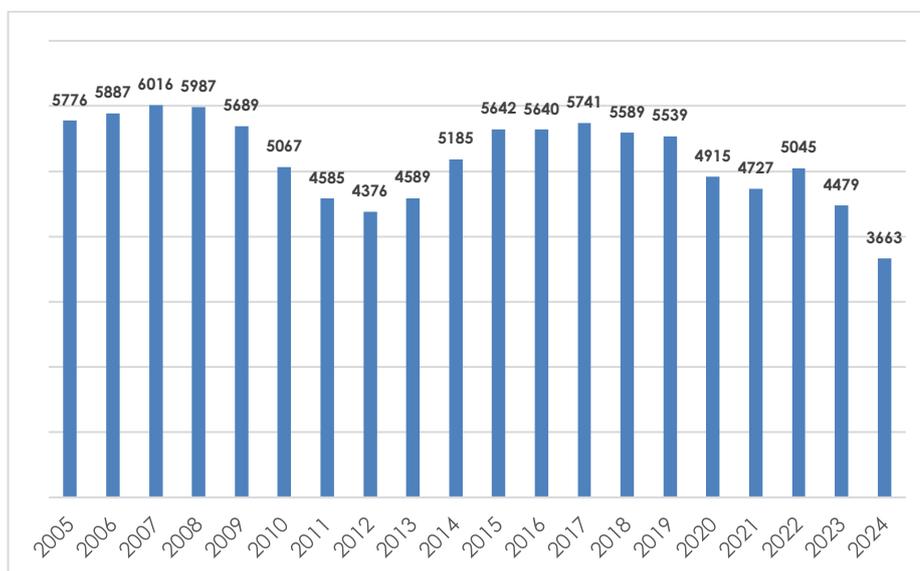
**Fuente:** Portal Estadístico del Ministerio de Trabajo y Economía Social ([Convenios Colectivos de Trabajo. Convenios por año de efectos económicos: Ámbito y sector de actividad. Ámbito o áreas: Ámbito superior a la empresa. Sectores: Total](#))<sup>8</sup>

La evolución de los convenios sectoriales nos aporta otros datos significativos: no es casual que en años inmediatamente posteriores al año 2005 hubiera una gran expansión de la negociación colectiva en el sector público, porque también existe una gran actividad en el marco sectorial, no recuperada en los años siguientes. Sí que es cierto, que el impacto de la crisis económica fue notoriamente superior en los convenios colectivos públicos que en los de empresas privadas o sectoriales, y ello como consecuencia de las congelaciones y pérdidas de derechos posteriores al año 2010 y que no terminaron de recuperarse hasta el final de la década.

El número total de convenios colectivos (tanto sectoriales como de empresa) en el referido periodo se representa en el siguiente gráfico.

<sup>8</sup> Consulta: 31 diciembre 2024. A considerar que los datos relativos a los años 2023 y 2024 son provisionales.

**Gráfico 4** – Número total de convenios colectivos suscritos en los años 2005-2024

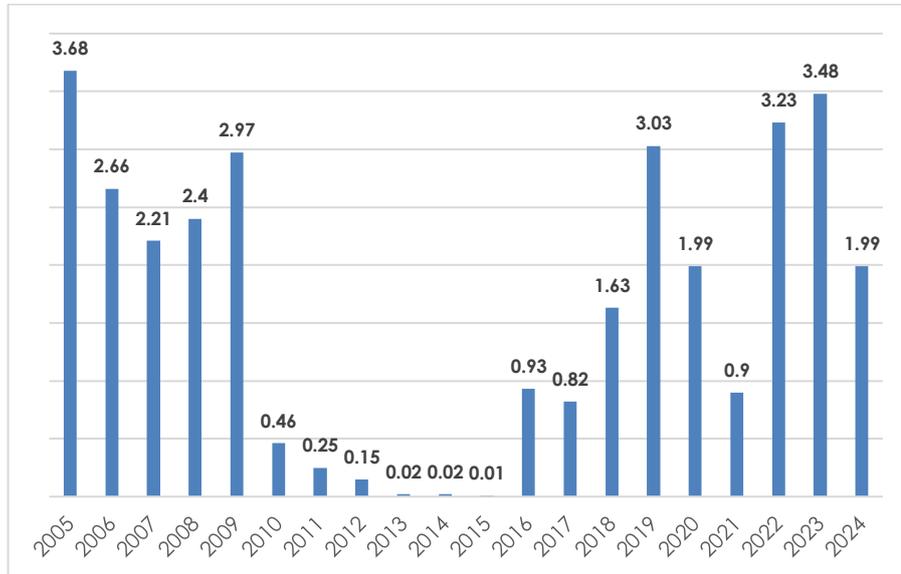


**Fuente:** Portal Estadístico del Ministerio de Trabajo y Economía Social ([Convenios Colectivos de Trabajo. Convenios por año de efectos económicos: Ámbito y sector de actividad. Ámbito o áreas: Total. Sectores: Total](#))<sup>9</sup>

### 2.3. El incremento retributivo pactado en los convenios colectivos de las AAPP: análisis comparativo con el incremento global de los distintos textos convencionales

Vamos a examinar seguidamente el incremento medio de las retribuciones pactadas en los diferentes tipos de convenios. En el gráfico 5 se expone el referente a los convenios colectivos de las entidades públicas, en el cual verificamos que en el periodo de la crisis económica prácticamente no existió revisión retributiva pactada.

<sup>9</sup> Consulta: 31 diciembre 2024. A considerar que los datos relativos a los años 2023 y 2024 son provisionales.

**Gráfico 5** – Incremento retributivo pactado en los convenios colectivos de las Administraciones Públicas

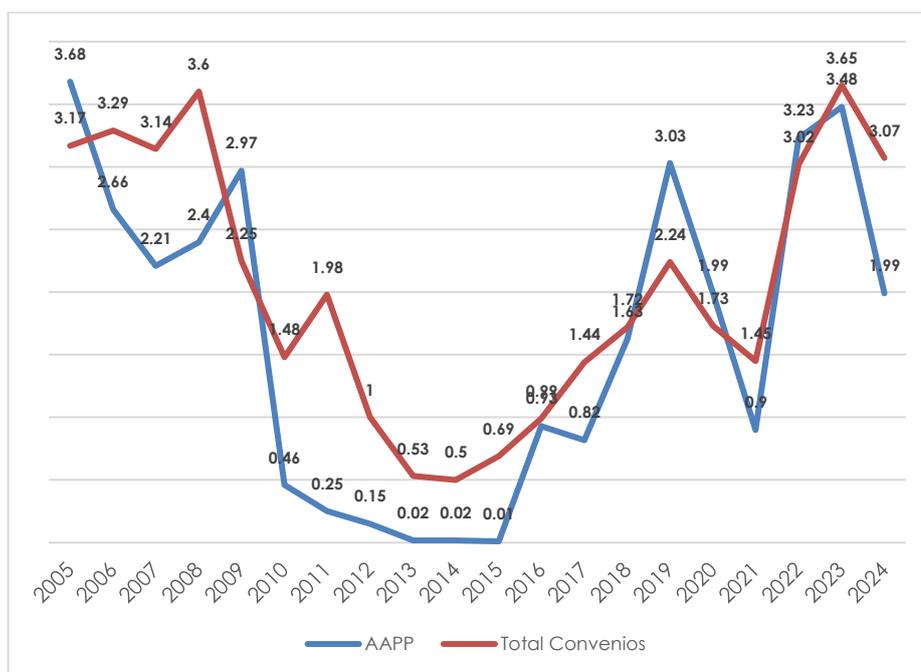
**Fuente:** Portal Estadístico del Ministerio de Trabajo y Economía Social ([Convenios Colectivos de Trabajo. Variación salarial media pactada: Ámbito y división de actividad. Ámbito o áreas: Ámbito de empresa. División CNAE-2009: 84. Administración Pública y defensa; Seguridad Social obligatoria](#))<sup>10</sup>

Cierto es que las retribuciones del personal al servicio de las entidades del sector público, tanto el funcionario como el laboral, tiene unos límites imperativos en sus retribuciones, fijados en las distintas Leyes de Presupuestos del Estado y, seguidamente, de su Comunidad Autónoma. De hecho, en el año 2010 el incremento máximo establecido fue el 0,3%, y en el mes de junio las retribuciones se minoraron en un 5%. Puesto que el objeto del análisis es la comparativa en el marco de la negociación, no reflejamos tales límites presupuestarios que preceptivamente se tuvieron que respetar.

En el gráfico 6 consta la evolución comparativa de los incrementos retributivos pactados en los organismos públicos, respecto del total de convenios colectivos.

<sup>10</sup> Consulta: 31 diciembre 2024. A considerar que los datos relativos a los años 2023 y 2024 son provisionales.

**Gráfico 6** – Comparativa del Incremento retributivo pactado en los convenios colectivos globales y los de las Administraciones Públicas



**Fuente:** Portal Estadístico del Ministerio de Trabajo y Economía Social ([Convenios Colectivos de Trabajo. Variación salarial media pactada: Ámbito y sector de actividad. Ámbito o áreas: Total. Sectores: Total](#))<sup>11</sup>

La conclusión es que, salvo esporádicas excepciones, el conjunto de convenios colectivos ha mantenido un incremento pactado de retribuciones muy superior al de las entidades públicas, lo cual es lógico porque frente a la libertad de pactos del ámbito privado, las leyes de presupuestos anuales fijan unos límites que la negociación colectiva no puede superar, los cuales son habitualmente inferiores al índice de precios al consumo estatal o local, que suele ser el indicador respecto del cual se negocian los convenios colectivos sectoriales o de empresas privadas.

<sup>11</sup> Consulta: 31 diciembre 2024. A considerar que los datos relativos a los años 2023 y 2024 son provisionales.

## 2.4. Las materias objeto de negociación: aspectos más significativos

José Luis Monereo Pérez<sup>12</sup> distingue entre las materias tradicionales y las novedosas en la práctica negocial. Entre las primeras, señala las que se han contenido en la generalidad de los textos convencionales del ámbito público desde sus orígenes, tales como la provisión de puestos y la promoción interna, la clasificación profesional, la regulación de la jornada, vacaciones y permisos retribuidos, y finalmente el régimen disciplinario. No se hace referencia al régimen retributivo, que si bien tiene notorias limitaciones por la aplicación de las normas presupuestarias sí que es objeto de negociación la aplicación efectiva de los incrementos de la masa salarial que se establecen en tales anualidades.

Todos estos aspectos se contienen en los primeros textos convencionales con un amplio desarrollo. Una de las características más notorias de este primer periodo lo constituye la carencia de una actuación efectiva por parte de los organismos fiscalizadores (intervenciones generales, cámaras o Tribunal de Cuentas), lo que provocaba que en muchos de estos textos se rubricaran cláusulas de muy dudosa legalidad, o simplemente, manifiestamente nulas de pleno derecho. Era la Abogacía del Estado la que tenía que intervenir presentando demandas ante las jurisdicciones laboral y contenciosa administrativa instando la nulidad parcial de los acuerdos. Uno de los aspectos más impugnados era precisamente la cláusula de revisión salarial que bien se refería directamente al índice de precios al consumo, bien contenía este indicador como factor de corrección del porcentaje establecido en la Ley de Presupuestos Generales del Estado. A título meramente ilustrativo citamos la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 13 junio 2005<sup>13</sup>, que declaró la nulidad del art. 23.3, del Convenio Colectivo del Personal Laboral del Ayuntamiento de Griñón, para los años 2002-2005, por establecer un incremento retributivo superior al establecido en la Ley de Presupuestos estatal. En el mismo sentido la Sentencia del mismo Tribunal 29 enero 2007<sup>14</sup> que declaró la nulidad del art. 36.3 del Convenio Colectivo del Ayuntamiento de Parla por idénticos motivos, y la del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana 18 julio 2006<sup>15</sup> que anuló los

---

<sup>12</sup> J.L. MONEREO PÉREZ, *Cláusulas normativas y regulación por materias en la práctica convencional. Materias tradicionales*, en J. GARCÍA BLASCO (dir.), *La negociación colectiva en el sector público*, Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, 2019.

<sup>13</sup> Rec. 1095/2005.

<sup>14</sup> Rec. 6271/2006.

<sup>15</sup> Rec. 544/2006.

incrementos retributivos vinculados al IPC para el convenio colectivo del Patronato Municipal de Deportes del Ayuntamiento de Alicante, para los años 1993-1995.

Desde los primeros convenios colectivos, y a diferencia de la gran mayoría de los textos privados, en el sector público se desarrolló con notoria extensión la regulación de los procesos selectivos, tanto de provisión externa como la promoción interna, a fin de ajustarse a los principios constitucionales de publicidad, igualdad, mérito y capacidad. En concreto, el II Convenio Único para el personal laboral de la Administración General del Estado, suscrito el 12 de septiembre de 2006 (con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2008) constituye el mejor ejemplo de una regulación específica sobre la relación de sus puestos de trabajo, los planes de ordenación de recursos humanos, y posteriormente, dedicaba un capítulo íntegro a los sistemas de provisión de vacantes y promoción, en el cual se regulaban los sistemas selectivos, las convocatorias y los órganos de selección; asimismo es destacable que se regulaban ciertas medidas favorecedoras de la conciliación familiar para los traslados dentro de la misma Administración: se baremaban los destinos previos del cónyuge o pareja de hecho y la necesidad de cuidados de hijos o familiares hasta el segundo grado. También se establecían otras posibilidades de reubicación voluntaria, tales como la permuta, la movilidad entre Administraciones Públicas, la derivada de violencia de género, o la adscripción temporal a puestos vacantes. En definitiva, una regulación exhaustiva, modernizadora y ejemplarizante.

Por lo que se refiere a la clasificación profesional, no difiere del marco convencional privado, fijándose en los acuerdos las distintas categorías profesionales (clasificación vigente en aquellos años) y sus correspondientes delimitaciones y definiciones. Sí que es cierto que en determinados convenios colectivos se optó por establecer tanto la clasificación en grupos profesionales como los diferentes niveles. A título meramente ilustrativo, el Convenio colectivo para el personal laboral del Ayuntamiento de Sevilla de los años 2002 y 2003, en su art. 15, dedicado a la clasificación del personal encasilla a sus personas trabajadoras en los grupos A (para el que se requiere el Título de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente), B (aquellas personas con título de Ingeniero Técnico, Diplomado Universitario, Arquitecto Técnico o similar, o formación profesional de tercer grado o equivalente), C (los que ostentan el título de Bachiller, Formación Profesional de segundo grado o equivalente), D (Título de Graduado Escolar, Formación Profesional de Primer Grado o equivalente) y E ( certificado de escolaridad). Por otra parte, el art. 17 establece treinta niveles de los puestos de trabajo, fijándose para cada grupo un intervalo de

niveles, a similitud del complemento de destino del régimen funcional.

En relación con la jornada laboral, gran parte del sector público local implantó la jornada laboral de treinta y cinco horas en cómputo semanal (art. 22, Convenio Colectivo del Ayuntamiento de Cáceres para los años 2007-2009), notoriamente inferior a la jornada media de los convenios colectivos sectoriales o de empresas privadas. Inclusive en muchos de ellos se contienen jornadas reducidas durante el mes de verano o en las festividades de Semana Santa y Navidad.

Por lo que respecta a vacaciones, la regulación inicial es similar al ámbito privado, con la salvedad de los días adicionales como consecuencia del cumplimiento de una determinada antigüedad en la entidad para la que se prestan servicios (a título de ejemplo, el Convenio Colectivo del personal laboral del Ayuntamiento de Málaga, de los años 2009-2011, que en su art. 15 establece un día adicional de vacaciones para los que tengan quince años de antigüedad, y sucesivamente, un día más cada cinco años más, con el límite de cuatro adicionales).

En lo que concierne a las licencias y permisos, la nota más característica es la elevada implantación de los denominados días de asuntos propios o de libre disposición, cuyo origen dará de la compensación a las personas funcionarias por no haber ajustado el incremento retributivo al elevado porcentaje del índice de precios (IPC) del año 1983. En concreto, se concedieron seis días de licencia retribuida que perduró e incluso incrementó en años sucesivos. Citamos como ejemplos el art. 18 del citado Convenio Colectivo del Ayuntamiento de Málaga, que concede seis días de asuntos particulares, y el Convenio Colectivo del personal laboral del Ayuntamiento de Cáceres, años 2007-2009, según el cual el número de asuntos propios de los que dispone cada persona trabajadora asciende a nueve.

En los demás permisos y licencias se observa cierta disparidad entre los distintos organismos, si bien coinciden en evidente ampliación de los días concedidos por la regulación del Estatuto de los Trabajadores vigente en cada periodo.

Una característica común a la práctica totalidad de los convenios colectivos del sector público es el extraordinario carácter social de los acuerdos, que desarrollan ampliamente el denominado fondo de acción social, así como otro tipo de ayudas por multitud de causas. La razón que avala estas concesiones estriba en que las limitaciones de las leyes de presupuestos impedían incrementar los salarios al nivel del incremento del indicador del índice de precios al consumo, motivo por el cual se compensaban esas diferencias con el abono de determinados gastos de las personas trabajadoras. Estos beneficios abarcaban diferentes ámbitos: por

una parte, el educativo, ofreciendo ayudas por estudios tanto para las propias personas trabajadoras como para sus hijos (arts. 49 y 50 del citado Convenio Colectivo del personal Laboral del Ayuntamiento de Málaga o la establecida en el art. 52 del Convenio Colectivo del Personal Laboral de la Comunidad de Madrid para los años 2005-2007 para su propio personal, su cónyuge, pareja de hecho o hijos hasta los 26 años de edad). Otras protecciones notoriamente instauradas eran las relacionadas con las referentes a minusvalías de personas que estuviesen a cargo de la persona trabajadora (art. 51 del referido Convenio del Personal Laboral de la Comunidad de Madrid y art. 46 del Convenio Colectivo del Ayuntamiento de Málaga). Un tercer ámbito de apoyos del fondo social consistía en las ayudas para determinadas necesidades sanitarias, tales como odontología, adquisición de gafas o lentillas graduadas (art. 63, Convenio Colectivo para el personal laboral de Ayuntamiento de Sevilla de los años 2002 y 2003), prótesis dentales, oculares, auditivas y ortopédicas (art. 28, Convenio Colectivo del Personal Laboral del Ayuntamiento de Zamora, de los años 2008 y 2009, etc.).

El último aspecto que destacamos de los convenios colectivos de este primer periodo son los denominados premios de permanencia (derivado de la pervivencia del vínculo durante un determinado número de años), de jubilación anticipada o bien las ayudas por fallecimiento o invalidez permanente. Ejemplos de todos ellos, son los premios regulados en los arts. 48 y 49 por tener una antigüedad de los 20 y de 35 años y el premio de jubilación anticipada y forzosa del Convenio Colectivo del Ayuntamiento de Cádiz de los años 2007-2010, el premio de jubilación ordinaria y jubilación anticipada del art. 55 del Convenio Colectivo del Ayuntamiento de Málaga, o el premio extraordinario de antigüedad (por cumplir veinte años), el premio de constancia (por llevar treinta años de servicios ininterrumpidos) del art. 56 y el premio de jubilación anticipada del art. 52 del Convenio Colectivo del Personal Laboral del Ayuntamiento de Córdoba para los años 2004 y 2005.

### **3. Involución y restricciones de derechos: crisis económica y minoración de pactos**

La acentuada minoración en el número de convenios colectivos suscritos a partir del año 2008 al 2012 no es fruto de la casualidad, sino que obedece a la importante crisis económica que estaba sufriendo nuestro país a partir del año 2008, que provocó que se llevasen a cabo una serie de reformas laborales tanto generales (que implicaron una importante

modificación del Estatuto de los Trabajadores), como otras específicas para las entidades del sector público. En concreto, en esas fechas se promulgaron el RD-Ley 3/2012, de 10 de febrero, la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, y el RD-Ley 20/2012, de 13 de julio. La característica común a dichas reformas por lo que a las Administraciones Públicas se refiere, fue la notoria limitación de determinados derechos previamente consolidados.

Indica Luis Antonio Fernández Villazón<sup>16</sup> que las novedades introducidas en el año 2012 supusieron un importante recorte de los derechos de las personas empleadas públicas en tres materias relevantes relacionadas con el tiempo de trabajo: el general de jornada, los permisos retribuidos y las vacaciones. No obstante, esas limitaciones fueron mucho más amplias, alcanzando asimismo a cuestiones retributivas y otros ámbitos no menos esenciales.

Por lo que se refiere al tiempo de trabajo, la disposición adicional septuagésima primera de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012<sup>17</sup> establecía que a partir de la entrada en vigor de dicha norma la jornada laboral del personal del Sector Público, no podía ser inferior a las treinta y siete horas y media semanales de trabajo efectivo, en cómputo anual. Ello provocó que se intentaran por las representaciones de las personas trabajadoras multitud de procedimientos de conflictos colectivos interesando la nulidad de dicha medida por una supuesta vulneración del derecho a la libertad sindical y a la negociación colectiva, los cuales fueron reiteradamente desestimados por el Tribunal Supremo e incluso por el Tribunal Constitucional. A título meramente ilustrativo, citamos las Sentencias del Tribunal Supremo 21 noviembre 2014<sup>18</sup> o 14 septiembre 2015<sup>19</sup>.

Lo cierto es que este incremento de la jornada laboral efectiva conllevó numerosas negociaciones entre los gestores de las entidades del sector público y las secciones sindicales de las mismas con objeto de limitar el impacto para las personas trabajadoras, alcanzándose en la práctica determinados acuerdos, algunos de cuestionable legalidad. Podemos citar, entre ellos, el pactar una mal entendida flexibilidad tanto a la llegada como a la salida del centro de trabajo (es decir, que el tiempo de retraso a la entrada o el anticipo a la salida, se computaba como jornada); otras fórmulas

---

<sup>16</sup> L.A. FERNÁNDEZ VILLAZÓN, *Jornada y tiempo de trabajo de los empleados públicos y crisis económica. A propósito del RDL 20/2012, de 6 de julio*, en *Relaciones Laborales – Revista crítica de teoría y práctica*, 2013, n. 5, p. 69.

<sup>17</sup> Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012.

<sup>18</sup> Rec. 9/2014.

<sup>19</sup> Rec. 368/2014.

fueron la implantación de jornadas online de formación computados como jornada efectiva, que hubiera sido muy beneficioso para las personas trabajadoras, si realmente el objetivo del fomento de la formación hubiera sido un interés real de todas y todos por sí mismo considerado, y no como una fórmula para mantener la anterior jornada de treinta y cinco horas semanales.

Por lo que respecta a las otras limitaciones de derechos referentes al tiempo de trabajo, la misma norma establece una reducción del número de días de asuntos particulares o propios, hasta un máximo de tres, y se suprimen los días adicionales de vacaciones por antigüedad (intención expresada en la propia exposición de motivos, y dirigida a racionalizar y reducir el gasto de personal de las Administraciones Públicas y con el objetivo de incrementar la calidad y productividad del empleo público).

Además de estas limitaciones relacionadas con el tiempo de trabajo anual, otras que se establecieron fueron las que seguidamente relacionamos. En primer lugar, como exponen Casas Baamonde y Rodríguez Piñero-Piñero y Bravo Ferrer<sup>20</sup>, el RD-Ley 20/2012 contenía una serie de medidas de racionalización de las Administraciones Públicas y de los organismos dependientes de ellas, que se justificaban en la necesidad de reducir el déficit público y reducir el gasto de personal. Entre las mismas citan medidas relacionadas con el régimen retributivo, con la incapacidad temporal y los derechos sindicales (además del tiempo de trabajo ya aludido). Por lo que se refiere a las retribuciones, la medida más gravosa fue la supresión de la paga extraordinaria del mes de diciembre y de la paga adicional de complemento específico o pagas equivalentes del mes de diciembre. Asimismo, hemos de indicar que en esos años las sucesivas Leyes de Presupuestos del Estado establecieron una congelación total de las retribuciones de las personas empleadas públicas, fijando un incremento de la masa salarial del 0% para los años 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015, por lo que se fue incrementando la pérdida del poder adquisitivo notoriamente (ya afectada desde la minoración del 5% de las retribuciones llevada a cabo desde el mes de junio de 2010).

Desde el punto de vista prestacional, el art. 9 del mismo RD-Ley 20/2012 fijó una serie de límites al complemento de la prestación de la incapacidad temporal, en concreto, se preveía la percepción del 50% de las retribuciones desde el primer día hasta el tercero, y del 75% desde el cuarto día hasta el vigésimo, lo que supuso una adicional afectación a derechos ya

<sup>20</sup> M.E. CASAS BAAMONDE, M. RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, *Las reformas de la reforma laboral de 2012 (La Ley 3/2012 y el RDL 20/2012)*, en *Relaciones Laborales – Revista Crítica de Teoría y Práctica*, 2012, n. 15-18.

establecidos en los convenios colectivos de la gran mayoría de las entidades públicas, que completaban generalmente hasta el 100% de sus retribuciones ordinarias.

Por último, el art. 10 de la repetida norma también supuso una limitación a los derechos de los representantes de las personas trabajadoras, en concreto, respecto del denominado el crédito horario sindical, respecto del cual se establecía que se debía ajustar exclusivamente a lo establecido en la LO 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical y al RDL 5/2015, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP).

En definitiva, la intervención del legislador en el marco convencional de las relaciones laborales fijando de forma imperativa límites a las cuestiones esenciales a pactar, implicó que el número de convenios colectivos negociados en esas fechas fuera extraordinariamente inferior al periodo anterior, puesto que solo podrían pactar las representaciones sindical y empresarial cuestiones meramente organizativas, sin incidencia económica. A mayor abundamiento, pactar un convenio colectivo ajustándose a la preceptiva legalidad implicaba empeorar los textos anteriores que, si bien no se ajustaban a las nuevas limitaciones, al menos, cuando se recuperaran derechos, tales acuerdos recuperarían íntegramente su mayor aplicabilidad. La frase más reiterada por los representantes sindicales, y que mejor refleja el sentir de los negociadores, era «la negociación colectiva en el ámbito público había muerto».

#### **4. Innovación de la negociación colectiva: nuevos ámbitos y retos futuros**

##### **4.1. Recuperación de derechos y aspectos limitadores que se mantienen y afectan a la negociación colectiva**

A partir del año 2018 se han ido dejando sin efecto la mayoría de las restricciones y limitaciones que, con carácter imperativo, se establecieron tras la crisis económica del año 2012. En concreto, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, en su disposición adicional centésima cuadragésima cuarta establecía que a partir de la entrada en vigor de tal norma, la jornada ordinaria en el sector público era de 37,5 horas semanales en cómputo anual, si bien en su apartado segundo plasmaba los requisitos que debían de cumplirse para el establecimiento de una jornada diferente que debía acordar cada Administración (cumplimiento del índice de temporalidad bajo el umbral del 8%).

A pesar de esta paulatina recuperación de derechos, aún permanecen algunos obstáculos establecidos en las normas presupuestarias que restringen el marco negociador convencional en las entidades del sector público. Aunque son límites que han existido en los periodos precedentes, ha sido a partir de la década pasada cuando han adquirido mayor relevancia como consecuencia de la cada vez más acentuada fiscalización de estas entidades, siendo preciso exponerlos porque van a condicionar determinadas materias objeto de la negociación colectiva.

Fundamentalmente, nos referimos a dos de ellas, la denominada tasa de reposición de efectivos y las limitaciones al incremento de la masa salarial.

#### **4.1.1. La tasa de reposición de efectivos**

Por tasa de reposición de efectivos nos referimos al índice que determina las posibilidades de sustitución de personal que ha causado baja definitiva en las administraciones públicas o las entidades del sector público instrumental o empresas mercantiles públicas, en una concreta anualidad natural. El porcentaje de tasa máxima se calcula sobre la diferencia entre el número de personas empleadas fijas que, durante el año anterior, dejaron de prestar servicios en la entidad y el número de personas empleadas fijas que se hubieran incorporado con carácter fijo por cualquier causa, excepto las provenientes de procesos selectivos de años anteriores.

La última Ley de Presupuestos aprobada en España, correspondiente al año 2023 (Ley 31/2022, de 23 de diciembre), establecía en su art. 20.3 las reglas para la aplicación de la tasa de reposición de efectivos, y en su apartado segundo las tasas ordinarias de esa anualidad, que eran las del 120 por cien en los sectores prioritarios, y el 110 en los restantes. También dispondrían de esa tasa incrementada las entidades locales que tuvieran amortizada su deuda financiera a fecha de 31 de diciembre. Una tasa aún más favorable, del 125%, se establecía para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, cuerpos de la Policía Autonómica y Policías Locales, sectores asimismo considerados prioritarios.

Adicionalmente a esta tasa de reposición ordinaria y habitual en todas las Leyes de Presupuesto, se articulaba una tasa excepcional y extraordinaria en el apartado 2.4 del mismo art. 20, que tiene por objeto la adaptación de las distintas entidades a la estabilización del personal laboral temporal de larga duración y del indefinido no fijo establecida en la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, cuyo objetivo es bajar la tasa de temporalidad en un porcentaje inferior al 8%.

#### 4.1.2. Los límites al incremento de la masa salarial

La definición de la masa salarial para la administración periférica se contiene en la Orden HAP/1057/2013, de 10 de junio, según la cual «la masa salarial del personal laboral de las sociedades mercantiles estatales, de las fundaciones del sector público estatal y de los consorcios participados mayoritariamente por las Administraciones y Organismos que integran el sector público estatal, está integrada por el conjunto anual de las retribuciones salariales y extrasalariales y de los gastos de acción social devengados», concepto que es extrapolable al personal laboral del resto de las Administraciones Públicas, tanto de la Administración General del Estado como de las Comunidades Autónomas y de las entidades locales.

La Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022 realizó una modificación al concepto de masa, al excluir de la misma los gastos de acción social, criterio que se ha mantenido en la posterior del año 2023.

El art. 21 TREBEP establece una serie de limitaciones de las subidas salariales de las personas empleadas en el sector público, que posteriormente se han ido desarrollando en las Leyes de Presupuestos<sup>21</sup>. En concreto, dichas normas estatales y autonómicas han venido estableciendo un incremento máximo de la masa salarial del personal en régimen laboral de las entidades del sector público, en términos de homogeneidad y con carácter imperativo, lo que obviamente condiciona la negociación colectiva, puesto que las cuestiones retributivas solo podrían ser objeto de pactos en cuanto a la redistribución de la masa (bien aplicando subidas salariales no lineales a toda la plantilla, lo cual es extraordinariamente complejo, bien acordando reestructuraciones sobre los propios conceptos retributivos, manteniéndose el incremento global en los citados límites).

#### 4.2. Mínima actividad negocial en la presente década

Observando el gráfico 1, constatamos que el número de convenios colectivos suscritos en esta década es inferior incluso al periodo de la crisis de los años 2010-2012. Las razones de dicha mínima actividad negocial

---

<sup>21</sup> Vid. R. GÓMEZ GORDILLO, F.M. FERRANDO GARCÍA, M.C. LÓPEZ ANIORTE, *La negociación colectiva en el sector público*, en R. GÓMEZ GORDILLO, F.M. FERRANDO GARCÍA, M.C. LÓPEZ ANIORTE, *Guía de la Negociación Colectiva 2023*, Ministerio de Trabajo, Migraciones y Economía Social, 2023, pp. 117-118.

quizás obedezcan a diferentes situaciones. Obviamente, los dos grandes ejes de la negociación colectiva son el tiempo de trabajo y la retribución, aspectos que en las entidades públicas han mantenido sus límites infranqueables. Respecto del primero de ellos, si bien muchos organismos han implantado la jornada de treinta y cinco horas semanales, otros se han visto impedidos por su elevado porcentaje de temporalidad, que les impedía hacerlo. Y el aspecto económico, ya indicábamos que es un límite, en principio, insuperable.

Por otra parte, no podemos obviar un hecho de notoria importancia, que ha sido el que todas las Administraciones Públicas, casi sin excepción, hayan tenido que realizar los procesos de estabilización para el personal temporal de larga duración, al amparo de la Ley 20/2021, que imponía que las ofertas de empleo excepcional estuvieran publicadas antes del 1 de junio de 2022, las convocatorias con sus bases, publicadas antes del 31 de diciembre de ese año, y los procesos finalizados antes del 31 de diciembre de 2024. Procedimientos que han absorbido el tiempo tanto de las representaciones sindicales como de los gestores de recursos humanos de las entidades, tanto en la negociación del procedimiento como en las distintas fases de este hasta concluirlos.

### 4.3. Nuevas ideas, atractivos retos, complejas implantaciones

Nuevos planteamientos han ido surgiendo en los últimos años en el marco de la negociación colectiva, alejados de las materias tradicionales de la negociación, aunque sí que están relacionados con los tres bloques más importantes de los acuerdos convencionales, esto es, tiempo de trabajo, marco retributivo y aspectos organizativos.

Por lo que respecta al tiempo de trabajo, conseguida o encaminada ya la jornada de treinta y cinco horas semanales cuando se cumplan los preceptivos requisitos, las reivindicaciones más notorias se plantean en cuando a la aplicación en el sector público de modalidades anticipadas de jubilación, muy particularmente la jubilación parcial (inaplicable, sin embargo a las relaciones funcionariales), la cual actualmente se encuentra pendiente de su modificación, tras el acuerdo alcanzado en la Mesa de Diálogo Social entre el Gobierno, y los sindicatos y asociaciones patronales más representativas. Acuerdo que aparentemente amplía su ámbito de aplicación, al poderse solicitar con tres años de anterioridad a la jubilación ordinaria. Sin embargo, en el sector público las dificultades son notorias, y han generado controversias jurídicas. En efecto, resulta aplicable a fecha actual dicha jubilación con el máximo de reducción del 50% de quien se

pretenda jubilar, con el correspondiente contrato de relevo al mismo porcentaje. Sin embargo, la pretensión de una jubilación parcial en un porcentaje superior, que implique la celebración de un contrato indefinido es inviable en las entidades públicas, al colisionar con la normativa presupuestaria y con la tasa de reposición. Este criterio ha sido ya reafirmado en Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Asturias 7 septiembre 2017<sup>22</sup>, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña 4 enero 2021<sup>23</sup> y del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía 10 octubre 2023<sup>24</sup>. Por ello, la nueva regulación que impone que el contrato del relevista sea a tiempo completo e indefinido impedirá la aplicación de esta jubilación parcial en el sector público, al precisar éstos de tasa de reposición del año anterior.

Por lo que respecta a las cuestiones retributivas, la carrera profesional horizontal del personal laboral comienza a aplicarse en algunas entidades, siendo un instrumento absolutamente útil para la retención del talento, al premiar la experiencia, la formación y la capacitación de las personas empleadas públicas, sobre todo en aquellos puestos de trabajo de alto nivel que tienen difícil la promoción interna por inexistencia de puestos superiores a los que puedan aspirar<sup>25</sup>. Conforme al art. 19 TREBEP, dicha carrera se hará efectiva a través de los procedimientos previstos en el Estatuto de los Trabajadores o en los convenios colectivos. El referido texto estatutario solo prevé, y sin un desarrollo exhaustivo, la promoción profesional, es decir, la carrera vertical. Los convenios colectivos han seguido las directrices de esa norma, sin valorar el concepto de carrera profesional, más característico de las relaciones de carácter administrativo en las Administraciones Públicas.

Una novedosa aplicación de esta carrera en el sector público local lo constituye el Reglamento de Carrera Profesional del Excmo. Ayuntamiento de Fuengirola, el cual diseña un original sistema en cinco tramos o niveles para todo el personal laboral o funcionario de dicha Administración. La superación de dichos niveles se establece en base a una serie de *ítems*, tanto por titulación superior a la exigida, como por formación realizada, conocimientos especializados de ofimática o idiomas, por evaluación positiva del desempeño, número de horas de docencia impartida, por formar parte de tribunales de selección, etc. En definitiva, se ofrece a las

---

<sup>22</sup> Rec. 1282/2017.

<sup>23</sup> Rec. 2233/2020.

<sup>24</sup> Rec. 625/2023.

<sup>25</sup> *Vid.* M. RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, S. ROSELLÓ HERNÁNDEZ, *Como mejorar los resultados de la Administración a través de la retención del talento: el liderazgo transformacional y la carrera profesional horizontal*, en *Revista Canaria de Administración Pública*, 2024, n. 4.

personas trabajadoras unas posibilidades de incrementar sus retribuciones compensando su esfuerzo, fundamentalmente formativo y del buen desempeño de sus funciones.

Otro ejemplo de carrera profesional es la Ley 7/2019, de 19 de marzo, de implantación y desarrollo de la carrera profesional de los empleados públicos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, que posteriormente se desarrolló mediante el Acuerdo de la Mesa General de negociación de los Empleados públicos de la Comunidad de Castilla y León, de 23 de julio de 2021 habiéndose llevado ya a efecto convocatorias entre los años 2021-2024.

Otros ejemplos de carrera profesional los encontramos en los Ayuntamientos de Yecla, Granada o la Diputación de Valladolid.

Por otra parte, en la denominada Administración institucional o periférica se ha implantado sistemas de retribución variables, por objetivos individuales, de empresa o mixtos, como un acercamiento a las relaciones laborales privadas (en cierta medida, en la línea de las tesis del gerencialismo o de la nueva gestión pública). En ese sentido, por ejemplo, el art. 21 del Convenio Colectivo de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo establece un incentivo variable en función del grado de cumplimiento de los objetivos asignados a cada persona de forma individual. Por otra parte, el art. 53.5 del Convenio Colectivo del Instituto Andaluz del Patrimonio Artístico establece un sistema de productividad mixto, por objetivos individuales y grupales.

Estos sistemas retributivos asados en el rendimiento individual o resultados empresariales grupales de tales entidades partían de la tradicional fórmula de retribución proporcional a los baremos establecidos, con lo cual, si las personas trabajadoras han sido afectadas durante un determinado periodo por un proceso de incapacidad temporal, la percepción se veía disminuida total o parcialmente. El obvio objetivo es la implicación de tales empleados y empleadas públicas en los resultados de la organización al amparo de criterios objetivables. Sin embargo, la interpretación de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, por diversas sentencias de la Audiencia Nacional ha puesto en duda la legalidad de dicha praxis, y consiguientemente, de la viabilidad de tales sistemas remuneratorios por objetivos. En concreto, las Sentencias de dicho alto Tribunal 22 enero 2024<sup>26</sup> y 13 febrero 2024<sup>27</sup> concluyen que en las retribuciones por incentivos pueden implicar una discriminación o infracción de la referida norma. No obstante, estamos ante una cuestión

<sup>26</sup> Rec. 280/2023.

<sup>27</sup> Rec. 306/2023.

respecto de la cual es necesaria una línea jurisprudencial unívoca, pues la propia Audiencia Nacional, en su Sentencia 16 septiembre 2024<sup>28</sup> considera ajustada a derecho una cláusula de un convenio colectivo de empresa que establece en su art. 31 una prima general por objetivos y permanencia que no computa como tiempo trabajado a los efectos del devengo de la misma, los periodos de incapacidad temporal que excedan de los treinta días, al entender que no se produce discriminación al amparo de la Ley 15/2022, al fijar en favor del trabajador un amplio periodo de treinta días, el cual incide de forma evidente en el desempeño y en la prestación de servicios en ese periodo temporal.

En relación a las cuestiones organizativas, dos son las cuestiones incipientes en las actuales negociaciones en el sector público, la plasmación y desarrollo en el texto convencional del teletrabajo y la afectación de la inteligencia artificial en las administraciones públicas.

Por lo que se refiere al teletrabajo, fue objeto de modificación el Estatuto Básico del Empleado Público, para introducir el art. 47-*bis*, el cual en su apartado quinto establecía que el personal laboral incluido en su ámbito de aplicación se regiría por el mismo y sus normas de desarrollo. Ante la inexistencia de ese desarrollo reglamentario, han sido los convenios colectivos los que han iniciado una regulación convencional no exenta de complejidades. En primer lugar, por la difícil definición de los puestos de trabajo “teletrabajables”, al menos parcialmente, por la característica de los servicios públicos que implica presencialidad, por lo que en todo caso, habría que establecer sistemas híbridos, a los que se está tendiendo en una proporción de un 20 o un 40% de la jornada semanal; otra dificultad adicional es la limitación de medios de las entidades públicas para controlar el cumplimiento del trabajo, o la identificación de objetivos o parámetros de evaluación de la realización de las tareas encomendadas; finalmente, no podemos olvidar los aspectos básicos y mínimos que se han de pactar en la negociación colectiva<sup>29</sup>, tales como el alcance temporal del teletrabajo establecido en jornadas semanales o mensuales, el procedimiento de su solicitud y tramitación, la elaboración del plan personal de teletrabajo, los mecanismos de control, así como la dotación de los medios necesarios y de las medidas prevencionistas. En definitiva, pese al interés de la parte social en las negociaciones de los convenios colectivos de potenciar esta novedosa fórmula en las administraciones públicas, la carencia de experiencias previas (salvo el periodo de la epidemia de la Covid-19, no significativa por la

---

<sup>28</sup> Rec. 199/2024.

<sup>29</sup> *Vid.* J.R. FUENTES I GASÓ, *El régimen jurídico del teletrabajo en las Administraciones Públicas*, Tirant lo Blanch, 2023, p. 271.

excepcionalidad de la situación), y las problemáticas referidas, han derivado en declaraciones más o menos programáticas o genéricas, o bien simples declaraciones de intenciones en los acuerdos o textos convencionales. En ese sentido, se han realizado esas mínimas regulaciones en el art. 41 del Convenio Colectivo de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo y el art. 108 del Convenio Colectivo Único para el Personal Laboral de la Administración de la Comunidad de Madrid.

Por último, un reto futuro atractivo será la negociación de los sistemas de inteligencia artificial que se implanten en las Administraciones Públicas, puesto que no existe a fecha actual una regulación normativa suficientemente desarrollada que garantice los derechos de la ciudadanía a la vez que implique una mejor prestación de los servicios públicos. Por lo que respecta al ámbito estrictamente laboral, como indica Berning Prieto<sup>30</sup> las cuestiones esenciales versarán sobre los procesos de formación y capacitación de las personas empleadas públicas ante las novedades tecnológicas y los sistemas algorítmicos propios de la inteligencia artificial. A esta reflexión podríamos añadir el reto que supone para la negociación colectiva la regulación de la transformación tecnológica en las empresas, así como la implantación de las garantías adecuadas de los derechos y libertades de las personas trabajadoras<sup>31</sup>. No cabe duda que en el ámbito de las entidades del sector público, el reto se magnifica dadas sus especiales características y su vocación de servicio público.

## 5. Reflexiones finales

La negociación colectiva en el sector público presenta características notoriamente diferenciadas al sector privado, máxime en las entidades de derecho público (Administraciones Públicas, Agencias y, en definitiva, a todos aquellos organismos a los cuales le es de aplicación el TREBEP). También existen especialidades en las sociedades mercantiles y Fundaciones públicas, a pesar de ser éstas más asimilables a las empresas privadas. El elemento más relevante es el solapamiento entre la figura del empleador que, a su vez, tiene la cualidad de legislador y regulador de las condiciones laborales, dictando resoluciones de carácter imperativo.

Por lo que se refiere a la evolución de la actividad negocial en los

<sup>30</sup> A.D. BERNING PRIETO, *El uso de sistemas basados en inteligencia artificial por las Administraciones Públicas: estado actual de la cuestión y algunas propuestas ad futurum para un uso responsable*, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 2023, n. 20.

<sup>31</sup> W. SANGUINETI RAYMOND, *Nuevas tecnologías, derechos humanos y negociación colectiva*, Tirant lo Blanch, 2023, p. 63.

últimos veinte años, observamos que, frente a una inicial época de gran actividad, las crisis económicas de los años 2010 y 2012 y siguientes, y la posterior de la pandemia, han tenido un impacto muy superior al ámbito privado, tanto en cuanto al número de convenios negociados, como a los incrementos retributivos pactados. El hecho de fijarse en las leyes de presupuestos (estatal y adicionalmente autonómicas) de esos años la inexistencia de incrementos retributivos o las minoraciones de salarios, así como las restricciones de otros derechos, no permitían en modo alguno establecer un marco adecuado para llegar a acuerdos colectivos.

Por lo que se refiera a las materias objeto de negociación, las restricciones de poder negociar los aspectos económicos (se puede pactar como distribuir el incremento global entre distintas categorías o grupos profesionales, o entre diferentes conceptos retributivos) y los de la jornada laboral, por las normas presupuestarias referidas a la masa salarial y la tasa de reposición de efectivos, han implicado que vayan apareciendo fórmulas novedosas como la carrera profesional horizontal, o las retribuciones variables por objetivos, conceptos más alejados de los tradicionales del sector público.

No obstante, estos originales planteamientos no están exentos de controversias jurídicas, como tampoco los planteamientos respecto de las jubilaciones anticipadas o parciales, dado que nuevamente los conceptos de masa salarial y tasa de reposición suponen un marco legal rígido que limita las competencias de los negociadores públicos. No ha de olvidarse, adicionalmente, que las entidades públicas antes de iniciar las propias negociaciones, y antes de rubricar los acuerdos alcanzados, han de obtener la autorización de los departamentos competentes de Hacienda o de Función Pública, tanto a nivel estatal como autonómico, lo que añade notorias dificultades procedimentales a la propia negociación.

En definitiva, esta burocracia formal y los límites existentes de carácter imperativo justifican la escasa actividad negocial de los periodos post-crisis, sin que se vislumbre por el momento un relajamiento de dichas medidas para que, al menos, los que estén en una situación económica positiva pudiera tener cierto margen para pactar acuerdos que, inclusive, pudiera implicar mejorar su estabilidad y resultados económicos (por ejemplo, mediante retribuciones variables incentivadoras para las personas trabajadoras).

## 6. Bibliografía

- BERNING PRIETO A.D. (2023), *[El uso de sistemas basados en inteligencia artificial por las Administraciones Públicas: estado actual de la cuestión y algunas propuestas ad futurum para un uso responsable](#)*, en *[Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica](#)*, n. 20, pp. 165-185
- CASAS BAAMONDE M.E., RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER M. (2012), *Las reformas de la reforma laboral de 2012 (La Ley 3/2012 y el RDL 20/2012)*, en *Relaciones Laborales – Revista Crítica de Teoría y Práctica*, n. 15-18, pp. 1-65
- DE LESSA CARVALHO F.L. (2019), *[La función pública en el mundo: rasgos jurídicos, tendencias y retos de siete modelos comparados](#)*, en *[Ars Juris Salmanticensis](#)*, n. 1, pp. 41-66
- FERNÁNDEZ VILLAZÓN L.A. (2013), *Jornada y tiempo de trabajo de los empleados públicos y crisis económica. A propósito del RDL 20/2012, de 6 de julio*, en *Relaciones Laborales – Revista crítica de teoría y práctica*, n. 5, pp. 69-80
- FUENTES I GASÓ J.R. (2023), *El régimen jurídico del teletrabajo en las Administraciones Públicas*, Tirant lo Blanch
- FUENTETAJA PASTOR J. (2023), *Retos del empleo público. La Administración orientada al ciudadano*, en M.C. GONZÁLEZ ARRABAL (coord.), *Gestión Pública y bienestar social. Calidad y transparencia en las distintas Administraciones*, Universitas
- GÓMEZ GORDILLO R., FERRANDO GARCÍA F.M., LÓPEZ ANIORTE M.C. (2023), *La negociación colectiva en el sector público*, en R. GÓMEZ GORDILLO, F.M. FERRANDO GARCÍA, M.C. LÓPEZ ANIORTE, *[Guía de la Negociación Colectiva 2023](#)*, Ministerio de Trabajo, Migraciones y Economía Social
- MONEREO PÉREZ J.L. (2019), *Cláusulas normativas y regulación por materias en la práctica convencional. Materias tradicionales*, en J. GARCÍA BLASCO (dir.), *[La negociación colectiva en el sector público](#)*, Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social
- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ M., ROSELLÓ HERNÁNDEZ S. (2024), *[Como mejorar los resultados de la Administración a través de la retención del talento: el liderazgo transformacional y la carrera profesional horizontal](#)*, en *[Revista Canaria de Administración Pública](#)*, n. 4, pp. 101-133
- SANGUINETI RAYMOND W. (2023), *Nuevas tecnologías, derechos humanos y negociación colectiva*, Tirant lo Blanch
- TORRENTS MARGALEF J. (2008), *Las singularidades de la negociación colectiva del personal laboral en las Administraciones Públicas*, en F. VALDÉS DAL-RÉ (dir.), *Manual Jurídico de Negociación Colectiva*, La Ley

*Convenios*

[Aprobación documento sobre el sistema de la carrera profesional horizontal del personal funcionario y laboral al servicio del Excmo. Ayuntamiento de Yecla](#)

[Convenio Colectivo del Ayuntamiento de Málaga 2009-2011](#)

[Convenio Colectivo del personal laboral del Excmo. Ayuntamiento de Córdoba 2004-2005](#)

[Convenio Colectivo para el personal laboral del Ayuntamiento de Sevilla 2002-2003](#)

[Convenio Colectivo por el que se regulan las relaciones de trabajo entre el personal laboral del Excmo. Ayuntamiento de Cáceres y la corporación municipal](#)

[Resolución de 7 de abril de 2005, de la Dirección General de Trabajo de la Consejería de Empleo y Mujer, sobre registro, depósito y publicación del convenio colectivo del Personal Laboral de la Comunidad de Madrid](#)

[Sistema de Carrera Profesional Horizontal de la Diputación de Valladolid y sus OO.AA.](#)

[Sistema de carrera profesional horizontal del Ayuntamiento de Granada](#)

*Páginas web*

Portal Estadístico del Ministerio de Trabajo y Economía Social, *Mercado de trabajo*:  
<https://expinterweb.mites.gob.es/series/>

# Red Internacional de ADAPT



**ADAPT** es una Asociación italiana sin ánimo de lucro fundada por Marco Biagi en el año 2000 para promover, desde una perspectiva internacional y comparada, estudios e investigaciones en el campo del derecho del trabajo y las relaciones laborales con el fin de fomentar una nueva forma de “hacer universidad”, construyendo relaciones estables e intercambios entre centros de enseñanza superior, asociaciones civiles, fundaciones, instituciones, sindicatos y empresas. En colaboración con el DEAL – Centro de Estudios Internacionales y Comparados del Departamento de Economía Marco Biagi (Universidad de Módena y Reggio Emilia, Italia), ADAPT ha promovido la institución de una Escuela de Alta Formación en Relaciones Laborales y de Trabajo, hoy acreditada a nivel internacional como centro de excelencia para la investigación, el estudio y la formación en el área de las relaciones laborales y de trabajo. Informaciones adicionales en el sitio [www.adapt.it](http://www.adapt.it).

Para más informaciones sobre la Revista Electrónica y para presentar un artículo, envíe un correo a [redaccion@adaptinternacional.it](mailto:redaccion@adaptinternacional.it).

