

Jaime
Cabeza
Pereiro

Seminario sobre relacións laborais colectivas na función pública

Bolseiro do
MEC

Os pasados días 4 e 5 de maio de 1992, e cunha nutrida asistencia de empregados públicos, discorreu nas instalacións da EGAP un *Seminario sobre relacións laborais colectivas na función pública*, no que se presentaron catro relatorios referidos á negociación colectiva. Os relatores, nas súas respectivas intervencións, analizaron as cuestións máis conflictivas e de máis actualidade xurdidas ó abeiro da entrada en vigor das leis 9/1987 e 7/1990, así como da práctica negociadora na administración comunitaria galega.

A primeira intervención correspondeu ó prof. **MARTÍNEZ GIRÓN**, catedrático de Dereito do Traballo e da Seguridade Social da Universidade da Coruña, que abordou o tema da "Negociación colectiva na función pública de Galicia". Entendendo que a fixación das bases do réxime estatutario dos funcionarios é competencia exclusiva do Estado, actualizada no caso da negociación colectiva no capítulo III da Lei 9/1987, do 12 de xuño, sobre órganos de representación, determinación das condicións de traballo e participación do persoal ó servicio das Administracións Públicas, profundamente

reformado pola Lei 7/1990, do 20 de xullo, o obxecto de estudo do relatorio non é senón dos pactos estipulados entre a Administración autonómica galega e as organizacións sindicais representativas dos seus funcionarios. Dunha análise dos asinados, o relator concluíu que a negociación colectiva ten tres trazos fundamentais: a) o feito de tratarse dun fenómeno recente, b) marxinal na súa orixe, e c) relativamente consolidado.

a) A característica de *fenómeno recente* que posúe a negociación colectiva da función pública autonómica galega débese a que non é antes de 1988 cando se obtén o primeiro acordo entre a Administración e os seus empregados públicos, asinado polo daquela Conselleiro da Presidencia e Administración Pública, Sr. González Mariñas, e as centrais sindicais UXT, CC.OO., CSIF, CXTG e INTG, no 7 de setembro de 1988. Amais de recente, é un fenómeno serodio, pois noutras administracións autonómicas –caso do País Vasco–, os primeiros pactos datan de moito antes. Foi a promulgación de diversas leis estatais e comunitarias no período entre 1985 e 1988 o desencadeante da súa aparición, en concreto as leis 4/1988, do 26 de maio, da Función Pública de Galicia, a 9/1987, xa citada, ou a 11/1985 (orgánica) de liberdade sindical, do 2 de agosto.

b) A negociación colectiva referida é *marxinal na súa orixe*, en primeiro lugar, polo feito de se tratar dun principio dun feito que sucedía á marxe da lexislación reguladora da negociación colectiva dos funcionarios. Neste sentido, v.gr., o Acordo do 7 de setembro de 1988 endexamais foi publicado no DOG. Por outra banda, tamén se reflicte esta marxinalidade no seu contido, como se pon de manifesto no segundo gran acordo, o “Acordo sobre materias da función pública” –asinado en Santiago o 19 de xuño de 1990 entre a Xunta e as centrais sindicais UXT, CC.OO., CXTG e INTG, aínda vivente– que excedía o permitido pola Lei 9/1987 na súa redacción orixinaria en temas como permiti-la negociación de incrementos retributivos, regula-lo deber de negociar da Xunta cos sindicatos e mitiga-la imposición unilateral das condicións de traballo pola Administración nos casos de desacordo ó incorpora-la posibilidade de nomear un mediador. Sen embargo, esta marxinalidade da lei non é un fenómeno estraño, xa que na ne-

gociación colectiva laboral existiu sempre xunto coa “legal”, e tamén na dos funcionarios, como sucedía, v.gr., con calquera negociación anterior á entrada en vigor da Lei 30/1984, de Medidas de Reforma da Función Pública. Esta característica de acordos “á marxe da lei” non quere dicir que sexan *contra legem*, pois son perfectamente conformes a dereito, como o proba o feito do seu alto grao de eficacia. Neste sentido, o terceiro gran acordo, asinado en Santiago o 20 de outubro de 1990 entre a Administración Autonómica e as centrais sindicais UXT, CC.OO., CXTG e CSIF, tamén á marxe da lei entre outros datos por non ser publicado no DOG, vén sendo escrupulosamente cumprido pola Xunta de Galicia. Por maior abastanza, este terceiro acordo contén unha cláusula rescisoria por parte da Administración no caso de incumprimento sindical do pactado.

c) A *relativa consolidación* é a terceira nota, a xuízo do relator, caracterizadora da negociación colectiva na función pública da Xunta de Galicia. Isto é predicable tanto desde un punto de vista fáctico, polo feito de que da proliferación das negociacións vai xermolando un costume negociador, como desde un punto de vista xurídico, xa que é de destacar unha aproximación dos acordos ós preceptos legais. Exemplo desta tendencia é o acordo marco do 19 de xullo de 1990, que regula “o exercicio ó dereito á negociación colectiva do persoal ó servizo da Xunta de Galicia”, dunha legalidade inobxectable. Este proceso de axuste á legalidade prodúcese tanto a nivel da Mesa Xeral de Negociación –do cal é exemplo a resolución da Consellería de Traballo e Servizos Sociais do 7 de maio de 1991, pola que se ordena a publicación no DOG do acordo do 21 de marzo do mesmo ano– coma nas Mesas Sectoriais –caso da resolución da Consellería de Sanidade do 19 de decembro de 1991, de publicidade do acordo do 11 de novembro entre a Mesa Sectorial de Sanidade entre a Administración Autonómica e as centrais CC.OO. e Confederación Estatal de Sindicatos Médicos–. En calquera caso, só se pode falar dunha consolidación relativa, como o reflicte o feito de que non estea claro se a negociación colectiva na función pública autonómica é de tipo estático, é dicir, de nidia separación entre un momento negociador e outro de administración do negociado, ou dinámico, no que

os momentos de negociación e administración se solapan e confunden. Afirmou Martínez Girón que, en suma, o modelo definitivo vai depender fundamentalmente da vontade dos sindicatos.

A parte final da intervención referiuse ás *perspectivas de futuro*, o cal está directamente condicionado á recente constitución das mesas negociadoras xeral e sectoriais, feito ó que alude unha resolución da Consellería da Presidencia e Administración Pública do 11 de marzo de 1992. En canto ós temas posibles de negociación, cómpre citar, no que se refire á Mesa Xeral, tres fundamentais: 1) a renegociación do Acordo do 7 de setembro de 1988, pois a súa alínea VII afirmaba que “o presente acordo manterá a súa vixencia ata que remate o mandato das actuais xuntas de persoal”, condición que xa se cumpriu, como proba a resolución da Xunta Electoral Xeral da Comunidade Autónoma de Galicia de 11 de xaneiro de 1991, que acordou publica-los resultados definitivos das eleccións a órganos de representación do persoal funcionario, docente non universitario, sanitarios locais e persoal das universidades da Comunidade Autónoma de Galicia; 2) a negociación dun acordo similar ó estatal do 16 de novembro de 1991 entre a Administración do Estado e as centrais sindicais UGT, CC.OO., CSIF e ELA-STV, co obxecto de moderniza-la Administración e mellora-las condicións de traballo, o cal é predicible non só polo carácter mimético que ás veces presenta a negociación colectiva funcionarial galega respecto da do Estado, senón tamén polo feito de que se exclúe do devandito acordo estatal a Convergencia Intersindical Galega, por máis que resultaba notorio cando se negociaba que ela era máis representativa tanto para traballadores coma para funcionarios no ámbito da Comunidade Autónoma de Galicia. Incluso as razóns de imaxe da Administración galega perante os seus administrados poden favorecer-la estipulación dun acordo de modernización. Por último, e 3), un terceiro tema de previsible negociación é o dos servizos mínimos no caso de folga, materia de certa litixiosidade na nosa Comunidade, o que xa levou á declaración de nulidade dalgún decreto, caso do 323/1988, do 9 de decembro, sobre normas para asegura-lo mantemento dos servizos esenciais da Comunidade Autónoma galega durante a

folga xeral convocada para o 14 de decembro de 1988, por non apareceren debidamente motivados os servicios mínimos que se fixaban. En canto á Orde da Consellería da Presidencia e Administración Pública do 30 de marzo de 1992, para garanti-los servicios mínimos durante a folga xeral convocada en Galicia para o día 2 de abril de 1992, se ben motiva correctamente os servicios que establece, non foi dictada mediando acordo cos sindicatos. En definitiva, rematou o relator, o anuncio de novas convocatorias de folgas xerais para este mesmo ano aconsella a negociación desta materia.

O segundo relator, o prof. **BARREIRO GONZÁLEZ**, catedrático de Dereito do Traballo e da Seguridade Social da Universidade de León, abordou o tema da “Frustración da negociación colectiva dos empregados públicos”. Pode producirse a frustración por mero desacordo entre as partes respecto dos pactos e acordos que se tentan concluír, e no caso dos acordos, debido á esixencia para a súa validez e eficacia da aprobación expresa e formal dos órganos superiores, por desaprobación expresa e formal. En calquera dos dous supostos, así como no período de cumprimento dos pactos e acordos acadados, pódese producir unha situación de conflito colectivo. Polo cal, cómpre estudar os *remedios* que prevé a Lei ante situacións desta natureza.

Neste sentido, e como primeiro instrumento, cómpre ter en conta o Convenio nº 151 da OIT, de 1978 –ratificado por España en 1984– sobre a protección do dereito de sindicación e os procedementos para determinar as condicións de emprego na Administración Pública. No seu art. 8, para a solución dos conflitos que xurdan na determinación das condicións de traballo dos funcionarios, contempla “procedementos independentes e imparciais, tales como a mediación, a conciliación e a arbitraje, establecidos de xeito que inspiren a confianza dos interesados”. Pola súa banda, o art. 38 da Lei 9/1987 contempla a mediación voluntaria “de mutuo acordo”, que “se efectuará conforme ó procedemento que regulamentariamente se determine –aínda sen regulamentar– cando non sexa posible chegar a acordo na negociación –tamén no caso de que o acordo non se aprobe polo órgano superior– ou xurdan conflitos no

cumprimento dos acordos ou pactos". En definitiva, o remedio mediatorio establécese tanto para os conflitos económicos ou de intereses como xurídicos. A proposta ou propostas do mediador faranse públicas de inmediato, así como, se é o caso, a oposición das partes. No caso de aceptación das partes, o acordo alcanzado terá a mesma validez cós pactos e acordos, é dicir, no caso dos acordos será necesaria a aprobación do órgano superior. Sen prexuízo do dito, hai que ter en conta que os arts. 3.2.b da Lei 30/1984 e 37.2 da Lei 7/1990 facultan a Administración, no caso de frustración da negociación colectiva, para establece-las condicións de traballo e emprego dos funcionarios públicos.

A seguir, referiuse o relator ó *dereito de folga* na función pública, ó seu recoñecemento e réxime xurídico, partindo da base de que a folga non se contemplou entre o feixe de dereitos dos funcionarios. Neste sentido, hai un debate doutrinal sobre se a Constitución o recoñece ou non. Polo que respecta ós textos internacionais, estes contéplano en xeral, se ben con limitacións. No dereito interno, a disposición adicional cuarta do Real Decreto-Lei 17/1977, do 4 de marzo, sobre relacións de traballo, deu nova redacción ó art. 222 do Código Penal: "serán considerados como reos de sedición: 1º Os funcionarios públicos, encargados da prestación de todo xénero de servicios públicos ou de recoñecida e inaprazable necesidade que, suspendendo a súa actividade, ocasionen transtornos ós mesmos, ou, de calquera xeito, alteren a súa regularidade". A STC 11/1981, do 8 de abril, facendo referencia á citada cláusula, esixiu, para que se puidese considerar un dolo específico, "a vontade de subvertir a seguridade do Estado". Por isto, "o eventual dereito de folga dos funcionarios públicos non está regulado –e, por conseguinte, tampouco prohibido– polo Real Decreto-Lei 17/1977", concluíu a sentenza. A lexislación ordinaria contéplao en ocasións, pero sen suficiente concreción. Neste sentido, a Lei 30/1984, no seu art. 31.1 establece sobre réxime disciplinario que "se considerarán como faltas moi graves [...] j) a realización de actos encamiñados a coartar-lo libre exercicio do dereito de folga [...], k) a participación en folgas, ós que a teñen expresamente prohibida pola Lei [...], l) o incumprimento da obriga de atende-los servicios esenciais en caso de fol-

ga [...]. Os mesmos supostos repítense no Real Decreto 33/1986, do 10 de xaneiro, polo que se aproba o regulamento de réxime disciplinario dos funcionarios da Administración do Estado. A mesma Lei 30/1984, na súa disposición adicional décimo segunda, expresa que "os funcionarios que exerciten o dereito de folga non adquirirán o dereito a percibir nin percibirán as retribucións correspondentes ó tempo en que permanecesen nesa situación, sen que a deducción de haberes que se efectúe teña, en ningún caso, carácter de sanción disciplinaria nin afecte ó réxime respectivo das súas prestacións sociais". Prodúcese así o primeiro recoñecemento legal da folga na función pública, aínda que xa antes o recoñecese a xurisprudencia do Tribunal Supremo. Máis tarde, a STC 99/1987, do 11 de xuño, expresou que non era inconstitucional que por lei ordinaria se regulase a retención de haberes. Pola súa vez, a Lei Orgánica 6/1985, do 1 de xullo, do Poder Xudicial, no seu art. 470.2, recoñécelle o dereito de folga ó persoal ó servizo da Administración de Xustiza, é dicir, ós secretarios xudiciais, médicos forenses, oficiais, auxiliares e axentes xudiciais, ademais dos membros dos corpos que por lei se poidan crear para o auxilio e colaboración de xuíces e tribunais, e sempre garantindo o mantemento dos servizos esenciais da Administración de Xustiza. Tamén a Lei Orgánica 11/1985, de Liberdade Sindical, no seu art. 2.2.d contempla a folga dos funcionarios como manifestación do exercicio da súa liberdade sindical. Asemade, tamén a lei prohíbe a folga a determinados funcionarios, nos ámbitos policial, militar e xudicial. É o caso, v.gr., do art. 6.8 da Lei Orgánica 2/1986, do 13 de marzo, de Forzas e Corpos de Seguridade, ou do art. 470.2 da Lei Orgánica do Poder Xudicial, que exclúe os xuíces do elenco de funcionarios de xustiza que gozan do dereito.

Pero, en xeral, o dereito de folga dos funcionarios públicos está falto de regulación. Como supletoria, e na medida do posible, véñse utilizando a normativa laboral para este efecto, concretamente o Real Decreto-Lei 17/1977, aínda que hai dificultades. Por exemplo, se ben os funcionarios directamente e tamén os sindicatos poden acorda-la declaración de folga, é moi dubidoso que poidan facelo os órganos de representación contemplados no capítulo II da Lei 9/1987, é dicir, os Delegados e

Xuntas de Persoal, xa que, conforme á Lei 7/1990, son os sindicatos e non estes órganos de representación os lexitimados para negociaren colectivamente. En canto á comunicación do acordo de folga, non está moi claro se se lle debe facer en xeral á Administración que vai quedar afectada ou ben ós departamentos ou centros concretos, se ben non á Autoridade Laboral. O preaviso, en canto a folga de funcionarios supón sempre a dun servizo público, deberase axustar ó art. 4 do Real Decreto-Lei 17/1977, isto é, con dez días de antelación, e coa publicidade necesaria para os usuarios do servizo concreto. Polo que respecta ós servizos mínimos, hai que entender que non tódolos servizos prestados polos funcionarios son esenciais, a pesar da interpretación extensiva que fai o art. 10 do Real Decreto-Lei. A terminación da folga por acordo entre as partes –art. 8.2, inciso último: “o pacto que poña fin á folga terá a mesma eficacia que o acordado en convenio colectivo”– hai que matizalo tamén no sentido de que, no caso dos acordos, o pacto terá que ser aprobado polo órgano superior. Cabe, o mesmo que nas folgas laborais, unha arbitrase obrigatoria pola duración do conflito, as posicións das partes ou o prexuízo grave da economía nacional, aínda que tales circunstancias haberán de ser apreciadas dun xeito diferente, sendo posible establece-la arbitrase obrigatoria tamén no caso de non mediar prexuízo grave para a economía nacional. En canto ós efectos da folga, cabe, como xa se dixo, retención de haberes conforme á disposición adicional décimo segunda da Lei 30/1984, se ben é dubidoso que esta dedución inclúa tamén a parte proporcional das pagas extraordinarias. O que non cabe é suspensión da obrigaón de cotización por parte do funcionario e da Administración, pois a retención de haberes –tamén conforme á disposición adicional décimo segunda da Lei 30/1984– non afectará “ó réxime respectivo das súas prestacións sociais”.

Rematou o prof. Barreiro González facendo un xuízo crítico do tema obxecto do seu relatorio, no sentido de que sería necesaria unha regulación propia para os funcionarios públicos que non requirise o acollemento á normativa laboral, pois a función pública e o estatuto laboral son dous réximes diferentes con dereitos e deberes tamén diversos.

Correspondeulle a terceira intervención do seminario ó prof. **GÁRATE CASTRO**, profesor titular de Dereito do Traballo e da Seguridade Social da Universidade de Santiago de Compostela, que abordou o tema "Os suxeitos da negociación colectiva de empregados públicos". Introduciu o seu relatorio a partir do recoñecemento da sindicación para os funcionarios pola Constitución, o que leva consigo o dereito a participaren na determinación das condicións de traballo e, por tanto, á negociación colectiva dos sindicatos que os agrupen, o cal tamén vén corroborado na LOLS, que atribúe este dereito ás organizacións sindicais en xeral, sen excepcións. Esta circunscribe ós sindicatos máis representativos e abondo representativos a participación na determinación das condicións de traballo nas Administracións públicas a través dos oportunos procedementos de consulta ou negociación, e ás súas seccións sindicais o dereito á negociación colectiva.

Así pois, a primeira característica do modelo español de negociación colectiva na función pública é a *sindicalización* dos suxeitos con capacidade negocial ou de consulta, con exclusión dos representantes unitarios, regulados no capítulo II da Lei 9/1987 (delegados e xuntas de persoal). Isto xustifícase, segundo a opinión de Gárate Castro, no asentamento da negociación dos funcionarios no dereito á liberdade sindical do art. 28.1 da Constitución.

Un trazo que caracteriza a concertación colectiva no eido da función pública consiste nunha *selección* de organizacións sindicais que poidan ser parte nos acordos, pactos ou consultas celebradas, en función da súa representatividade, que se mide polo número de representantes unitarios elixidos entre as candidaturas presentadas; deste xeito, só os sindicatos máis representativos a nivel estatal ou de Comunidade Autónoma e máis abondo representativos terán presenza nas mesas de negociación, entendéndose que no cómputo da maior representatividade haberá que ter en conta os resultados acadados no ámbito laboral e funcionarial, en tanto que para a abonda representatividade só se terán en conta os do ámbito funcionarial. Por tanto, pódese produci-lo paradoxo de que sindicatos con escasa ou nula presenza nun determinado ámbito estean presentes na nego-

ciación no mesmo, pola circunstancia de seren máis representativos en función dos sufraxios acadados entre os empregados suxeitos ó dereito laboral, ou mesmo por posuíren maior representatividade polo viero da irradiación. Así mesmo, é extremadamente difícil, dado o feito de que o número de representantes que se deben elixir na función pública é moi inferior ó do sector privado, que un sindicato que agrupe exclusivamente empregados públicos adquira a condición de máis representativo. En definitiva, o sistema establecido legalmente favorece as organizacións sindicais de carácter xeral, con actividade preferente no sector laboral, e, en definitiva, o proceso de concentración sindical.

Outro trazo atinxente á sindicalización dos suxeitos negociadores vén dado pola lexitimación para negociaren das *seccións sindicais*. A Lei de Organos de Representación non se refire a elas en absoluto, á diferencia do que sucede na negociación colectiva laboral, *ex.* art. 87 do Estatuto dos Traballadores. Isto débese á predeterminación legal das unidades de negociación no sector público, que son amplas e ríxidas, salvante a posibilidade de constituír mesas sectoriais específicas. Así, dificultáanse as posibilidades de exercicio da función negociadora por parte das seccións sindicais. Ende ben, isto non quere dicir que estas en ningún caso estean lexitimadas para negociaren ou seren consultadas, pois o art. 8.2.b da LOLS establece este dereito das seccións.

O art. 30.2 da Lei de Organos de Representación (que ten a cualidade de norma básica) non deixa dúbidas, a xuízo do relator, sobre a lexitimación das organizacións sindicais máis representativas a nivel estatal ou de comunidade autónoma ou dos entes sindicais federados ou confederados a elas (irradiación) para interviren en calquera mesa de negociación que se poida constituír, sexa xeral ou sectorial. Pero, ademais, os máis representativos a nivel de comunidade autónoma gozan dunha posición exorbitante do previsto na LOLS, pois mentres esta lles recoñece capacidade representativa para exerceren no ámbito específico da comunidade autónoma, a Lei de Organos de Representación outórgalle-lo dereito a estaren presentes nas mesas de negociación da Administración do Estado.

Tamén terán dereito a participaren na mesa xeral da

Administración do Estado as organizacións sindicais e os entes sindicais federados ou confederados a elas que conseguisen, cando menos, un dez por cento dos delegados ou membros das xuntas de persoal no ámbito estatal. Eses mesmos suxeitos terán dereito, así mesmo, a participaren nas mesas sectoriais, con idependencia dos resultados acadados no eido das mesmas, ademais, por suposto, dos que acrediten un dez por cento dos representantes unitarios no mesmo ámbito sectorial.

Hai que ter en conta, dixo o relator, que a norma da Lei de Organos de Representación dedicada a regula-la composición das mesas xeral e sectoriais do Estado (art. 31.2) non ten condición de básica, polo que a composición das mesas autonómicas e da Administración Local se rexerá polo disposto na LOLS e nas normas da LOR que si teñan a condición de básicas. Estas últimas poderán estende-la lexitimación recollida na primeira, pero non restrinxila. Así, nas mesas das CC.AA. ou das entidades locais poderán estar presentes os sindicatos máis representativos e os que acadasen unha audiencia do dez por cento no ámbito de que se trate, pero non os que a acreditasen noutra administración nin noutro sector ou na mesa xeral da mesma adiministración.

Non se refire a LOR á representatividade necesaria entre o conxunto dos sindicatos presentes nunha mesa para a válida constitución desta, o que fai pensar se se pode aplicar analoxicamente a norma laboral que esixe que os sindicatos presentes reúnan a maioría absoluta dos representantes unitarios da unidade de negociación; nin tampouco a maioría esixida para a válida adopción de acordos, de xeito que non parece se-la absoluta. Si se regula, en cambio, a partir da Lei 7/1990, a incoación do proceso e a determinación das materias obxecto de negociación. A incoación régúlase, segundo Gárate, dun xeito desafortunado, pois posterga os sindicatos abondo representativos da posibilidade de iniciaren o proceso negociador.

Polo que atinxe á Administración, hai que diferenciar-lo órgano que pode ser parte da consulta ou negociación do seu representante nas mesmas. Tratándose da negociación, lexitímase o Goberno e mailos consellos de goberno das CC.AA. a determina-las instrucións ós seus representantes. Pode ser parte a Administración do

Estado, o ministro para as Administracións Públicas, o ministro do departamento ó que estean adscritos os afectados polo convenio que se vai negociar, e, seguindo o esquema, os seus homólogos nas CC.AA. e nas entidades locais. O convenio debe, en calquera caso, expresar as partes negociadoras, o que non sempre se fai con precisión nin corrección.

O último relator, o prof. **GARCÍA MURCIA**, catedrático de Dereito do Traballo e da Seguridade Social da Universidade de Oviedo, dedicou a súa intervención ó “obxecto da negociación colectiva”. Comezou a súa intervención cunha serie de precisións terminolóxicas, distinguindo entre “funcionario” (persoa que presta servicios na Administración en réxime estatutario), “empregado público” (termo que tamén comprende o resto do persoal que presta servicios á Administración Pública, pero que implica unha certa cualificación) e “persoal ó servicio da Administración Pública” (tódolos que presten servicios, ben en réxime administrativo, ben en réxime laboral). Nas Leis 9/1987 e 7/1990, a expresión “empregado público” alude, segundo o relator, só ós funcionarios.

Referíndose brevemente á evolución normativa, expresou García Murcia que a negociación colectiva atravesou unha fase de falla de normas, pero nela celebrábanse acordos informais. Sen prexuízo de disposicións variadas, como a Lei de Medidas de Reforma da Función Pública, foi a Lei 9/1987, do 12 de xuño, a que superou este baleiro legal. Nesta lei efectúase unha triple distinción de vías para participar na determinación das condicións de traballo: 1) negociación colectiva, 2) consulta e 3) participación institucional. No eixo desta trilogía destaca o papel da consulta, non polo número de materias ás que afecta nin pola seu carácter decisorio, senón como instrumento de paliar as deficiencias da negociación colectiva. Noutra orde de cousas, distínguese tamén entre acordos e pactos. Por último, hai materias excluídas da negociación e tamén da consulta.

Posteriormente á Lei 9/1987, celébrase o Pacto do 6 de abril de 1990 entre a Administración do Estado, UGT e CC.OO. co obxectivo de impulsar a negociación colectiva e preparar un novo marco legal dadas as insufi-

ciencias do daquela vixente. O pacto ofrece un amplo feixe de materias obxecto de negociación e contén tamén diversas cláusulas sobre procedemento de negociación, como o feito de esixir da Administración a subministración de información ós sindicatos negociadores.

Como resultado deste pacto, promúlgase a Lei 7/1990, de reforma da 9/1987, na que se fala de "negociación colectiva" e se elimina a expresión "participación na determinación das condicións de traballo". Hai, como resultado do pacto, unha considerable ampliación das materias obxecto de negociación.

Contra a fin de 1991, en novembro, celébrase outro pacto, de ánimo omnicompreensivo, e no que se recolle o impulso da Lei 7/1990. Contén este pacto un propósito adicional, como é mellora-la prestación de servicios públicos ós cidadáns por medio da negociación colectiva. O catálogo de materias do pacto de 1991 é moi extenso, e pode ser dividido en tres grandes grupos: 1) regras sobre a organización e funcionamento da Administración, 2) regras sobre as condicións de traballo propiamente ditas, e 3) regras sobre a estrutura da negociación colectiva e o procedemento de negociación. É de salientar así mesmo unha alínea de criterios inspiradores da negociación funcional, que recolle moitos dos que, a xuízo da doutrina, deberían ser incluídos naquela, sinaladamente o de boa fe e o de mellora da eficacia dos servicios públicos.

Referiuse a continuación o relator ás *vías de participación* na determinación nas condicións de traballo. A primeira, a negociación colectiva, foi deica agora unha vía de contornos limitados e restrinxidos, sobre todo en materia económica: a Lei 9/1987 só permitía negociar, en relación con ela, a aplicación de retribucións. Progresivamente vanse ampliando os seus contornos, sobre todo a partir do Pacto do 6 de abril de 1990 e da Lei 7/1990. En canto á consulta, non se dirixe á consecución de acordos ou pactos. Debúllase na Lei 9/1987 como un procedemento alternativo da negociación colectiva, para supli-las súas insuficiencias. Coa extensión do ámbito da negociación, a consulta vai progresivamente decaendo. A participación institucional supón un mero contraste de pareceres, pero sen chegar á negociación mesma. Implica certa participación na empresa, neste

caso, na Administración Pública. Por último, hai unha cuarta vía de participación, aínda que implícita, non explicitada na lei: intervención nos procesos legislativos, xurdindo deste xeito o fenómeno das leis pactadas. Supón unha certa peculiaridade: perséguese non o asinamento dun pacto ou acordo, senón a presentación dun proxecto de lei por parte do Goberno.

Pasando á *tipoloxía dos acordos*, é de suliña-la ausencia da expresión “negociación colectiva” ou “convenio colectivo” por unha especie de tabú ou reserva do lexislador, sendo utilizadas no seu lugar as expresións “acordos” e “pactos”. A lei non ofrece criterios para diferenciarlos acordos dos pactos. Intuitivamente, distínguese pola materia, pero máis polo seu rango ou transcendencia: os acordos teñen un ámbito material moi limitado, céntranse sobre materias competencia do Goberno, dos consellos das CC.AA., ou dos plenos das corporacións locais. En canto ó Goberno, estas materias veñen recollidas na LMRFP. Os pactos dependen, para a súa validez, dun acto adicional, como é a aprobación expresa e formal por parte do órgano correspondente, o cal non quere dicir, como noutros ordenamentos estranxeiros, que a súa validez dependa dunha transposición a unha norma regulamentaria.

Pasando ó *posible contido dos acordos e pactos*, é de destacar unha progresiva ampliación das materias negociables. A relación das mesmas ten aparencia de exhaustiva, pero os seus contornos son imprecisos e flexibles. Trátase dunha relación ampla, pero moi reiterativa e con escaso rigor, o que a fai difícil de entender e interpretar, e, en definitiva, provoca certo confusionismo. Pódense facer varias clasificacións das materias negociables, unha das cales pode se-la seguinte:

1. Materias económicas: contén o catálogo diversas precisións: a) determinación das retribucións (probablemente referencia á estrutura e contía inicial das mesmas). Neste tema, a Lei 30/1984 MRFP é moi detallada e o xogo da negociación, consecuentemente, ten que ser limitado; b) incremento das retribucións. Tamén aquí xoga moito o marco legislativo, esencialmente as leis presupostarias, pero a negociación colectiva neste caso pode actuar como un *prius*, anteriormente ós incrementos legislativos; c) aplicación das retribucións, é dicir, posta

en práctica das mesmas; d) en xeral materias de índole económica, e e) en xeral, toda materia que afecte ás retribucións e á regulación da que se esixa norma de rango de lei. Estas dúas mencións son as máis xenéricas e, por tanto, as máis difíciles de comprender.

2. Conformación e organización do cadro de persoal: este grupo inclúe novidades menores có anterior na Lei 7/1990, de xeito que gran parte do seu contido figuraba xa na Lei 9/1987. Inclúe: a) clasificación de postos de traballo; neste tema, o Pacto de novembro de 1991 contén compromisos adicionais; b) sistemas de ingreso, provisión e promoción profesional; c) preparación e deseño da oferta periódica de emprego; d) determinación dos programas e fondos para promoción, formación e perfeccionamento; e e) en xeral, toda materia que afecte ó acceso á función pública e á carreira administrativa e a regulación da cal esixa norma con rango de lei. A estas materias tamén se refire o Pacto do 1991, e ademais engade outros temas non incluídos na Lei: emprego de persoal eventual ou interino, meirandes compromisos de subministración de información por parte da Administración Pública, promoción de medidas de formación profesional, etc. Por último, tamén nestes temas ten unha sinalada incidencia a LMRFP.

3. Condicións de traballo: as referencias nesta área son indirectas e xenéricas, imprecisas as máis das veces: a) medidas sobre saúde laboral; sobre este tema, tamén aludido no Pacto do 91, estase a preparar un proxecto de lei; b) en xeral, toda materia que afecte á prestación de servizos; c) en xeral, toda materia que afecte ás condicións de traballo, e d) en xeral, toda materia que afecte ás condicións de traballo e a regulación da cal esixa norma con rango de lei. Non hai, contrariamente, disposicións atinxentes directamente á xornada e tempo de traballo. O Pacto do 91 recolle unha ampla alínea sobre xornada e tempo de traballo.

4. Materia sindical: sobre este tema, a LOLS inflúe decisivamente. Hai na LOR unha referencia particular, cal é propostas sobre dereitos sindicais e de participación, e outra xenérica, materia sindical en xeral. A particular non parece referirse á negociación, senón a "propostas", que poden ou non ser aceptadas pola Administración. Pero interpretado este inciso desde unha perspectiva sis-

temática, hai que concluír que tamén é unha referencia á negociación. O Pacto do 91 contén, pola súa vez, unha referencia concreta a esta materia: aplicación da Lei 2/1991, sobre dereitos de información dos representantes dos traballadores en materia de contratación, ó ámbito da función pública.

5. Protección social: incorpóranse con esta alínea grandes posibilidades de negociación, máis ca no eido laboral: a) determinación de prestacións e pensións de clases pasivas; neste caso, a alusión é á negociación directa, non á preparación de normas, aínda que hai que ter en conta as normas legais, limitadoras desta competencia negocial; b) mellora das condicións de vida dos xubilados; e c) en xeral, materia asistencial. O Pacto do 91 refírese, nesta orde de ideas, á axuda familiar.

6. Materia colectiva: non se fan referencias específicas, pero si unha xenérica e unha particular: a) en xeral, ámbito de relacións entre funcionarios públicos e as súas organizacións sindicais coa Administración; esta referencia xenérica permitiría negociar, por exemplo, sobre a estrutura e procedemento da negociación e tamén sobre o deber de paz; o Pacto do 91 reafirma esta posibilidade; e b) en particular, comisións de seguimento dos acordos. Trátase da translación da denominada “comisión paritaria” dos convenios colectivos laborais ó ámbito da Administración.

7. Cláusulas de encadramento: a) partes intervinientes, que asinan o acordo ou pacto; b) ámbito persoal, funcional e territorial; e c) prazo de vixencia. Son esixencias de todo convenio, pero non aportan contidos novos e específicos.

Rematou o prof. García Murcia a súa intervención aludindo xenericamente ós *límites* da negociación colectiva, referíndose á lei, á reserva de lei do art. 103.3 da Constitución en materia de estatuto da función pública, e finalmente, ás materias sobre as que non é obrigatoria a negociación e quedan á marxe do proceso de negociación, concretamente as potestades de organización da Administración, os procedementos administrativos e mailo exercicio dos dereitos dos cidadáns ante os funcionarios públicos. 