Nulidad radical de las RPT no negociadas

En el mes de Diciembre de 2010 el Tribunal Supremo dictó varias sentencias con el mismo razonamiento (**y creando jurisprudencia**) sentando un criterio de tremenda relevancia en las relaciones entre Sindicatos y Administraciones Públicas, particularmente al afectar al alcance del derecho de intervención de aquéllos en la aprobación de las Relaciones de Puestos de Trabajo que, tras las citadas sentencias y ante el criterio novedoso del EBEP, **no se limita al mero derecho de informe o consulta sino que se extiende al más poderoso derecho de negociación y además canalizado a través de Mesas de Negociación.**

1. En efecto, resumiendo el escenario normativo, **tras la Ley 9/1987, de 12 de junio, de Órganos de Representación, determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al servicio de las Administraciones Públicas, los sindicatos adquirieron el derecho de negociación pero con exclusión de las materias donde la Administración ejercitase sus potestad de organización** (entre las que se incluía las Relaciones de Puestos de Trabajo). En la práctica, algunas Administraciones llevaban a cabo la negociación de las RPT (sin estar obligadas jurídicamente a ello) y otras Administraciones se limitaban a informar o dar cuenta a los sindicatos del borrador de RPT e informarle de su aprobación.

Pues bien, **el Estatuto Básico del Empleado Público aprobado por Ley 7/2007 introdujo un inciso aparentemente inocente pero de grandes consecuencias**, constituido por el artículo 37-2 a) que dispone "Cuando las consecuencias de las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización tengan repercusión sobre condiciones de trabajo de los funcionarios públicos contempladas en el apartado anterior, procederá la negociación de dichas condiciones con las Organizaciones Sindicales a que se refiere este Estatuto". En suma, la Administración no tiene obligación de negociar los términos de la RPT pero sí cuando la misma afecta a las condiciones de trabajo de los funcionarios, **lo que comporta el efecto práctico de que la Administración queda obligada a negociar la RPT y los sindicatos cuentan con derecho a exigirlo**.

2. Oigamos a la Sentencia de 2 de Diciembre de 2010 (rec.4775/2009) de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo como razona la **obligación actual de negociar las RPT del personal funcionario en las Mesas de Negociación**:

"Frente a estas afirmaciones, procede subrayar que el razonamiento utilizado por la sentencia recurrida consiste precisamente en que dicho precepto ha sido derogado por la Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público, a la sazón vigente, novedad que, en su artículo 37.2 aclara qué condiciones de trabajo

deben ser objeto de negociación obligatoria, aunque pretendan establecerse como consecuencia del ejercicio por la Administración de sus potestades de organización.

Así lo dispone el citado artículo 37-2 a) 2 cuando añade a continuación el siguiente párrafo "Cuando las consecuencias de las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización tengan repercusión sobre condiciones de trabajo de los funcionarios públicos contempladas en el apartado anterior, procederá la negociación de dichas condiciones con las Organizaciones Sindicales a que se refiere este Estatuto". Y en el artículo 37.1.c) se recogen, entre otras, "c) Las normas que fijen los criterios generales en materia de acceso, carrera, provisión, sistemas de clasificación de puestos de trabajo, y planes e instrumentos de planificación de recursos humanos".

En consecuencia, la nueva regulación exige, contrariamente a lo prevenido en la Ley 9/87, que las decisiones de las Administraciones que afecten a sus potestades de organización, entre las que cabe citar las relativas a la aprobación de las Relaciones de Puestos de Trabajo como instrumento técnico legalmente previsto para llevar a cabo la ordenación del personal, en cuanto repercutan en las condiciones de trabajo de los funcionarios, sean objeto de negociación con las organizaciones sindicales.
"

Por tanto, toda la jurisprudencia previa a la vigencia del EBEP que excluía de la obligación de negociar a la aprobación o modificación de la RPT ha cambiado y las Administraciones Públicas deberán tener a punto las Mesas de Negociación para la aprobación o modificación de la RPT. Si tenemos en cuenta que en tiempo de crisis económica, las Administraciones intentarán amortizar o reconvertir puestos de trabajo, las consecuencias de esta nueva línea jurisprudencial serán muy notables.

3. La Sentencia va más allá y anuda la falta de negociación a la **nulidad de pleno derecho** de la RPT por afectar al derecho fundamental de la negociación colectiva.

"La aplicación de la doctrina precedente al caso examinado conduce a estimar la vulneración del artículo 28 de la Constitución en relación con los artículos 37 y 103.3 de la Constitución y 37.2.a) del EBEP por cuanto, si como consta en las actuaciones, se ofreció un trámite de consulta a los Sindicatos en el procedimiento de elaboración de la RPT en el que éstos formularon alegaciones -procedimiento válido vigente la ley 9/87en la que, como se ha expuesto, primaba la dimensión de potestad autoorganizativa en la aprobación de las RPTs-; sin embargo, no hubo una autentica negociación colectiva a través del instrumento idóneo cual es la Mesa de negociación , que permite, entre otras cosas, que los razonamientos de los representantes de los funcionarios puedan ser tenidos en cuenta a la hora de elaborar la disposición recurrida. Por ello, tratándose de un requisito relacionado con el ejercicio de un derecho fundamental, su ausencia debe valorarse como equivalente a la omisión de un esencial trámite procedimental incardinable en el artículo 62.1.e) de la Ley 30/92, como ha entendido la Sala de instancia".

Nótese que **la sentencia rechaza el mero informe o consulta e impone la negociación**, y además que tal negociación se canalice imperativamente bajo el cauce formal de la Mesa de Negociación. O sea, que la Administración no puede escudarse en convalidaciones o subterfugios de "negociaciones puramente formales".

Y por tanto, **habrá que poner fin a las inercias de las Administraciones que para aprobar las RPT o sus modificaciones se limitaban al mero informe o consulta a Juntas de Personal o a sindicatos, ya que por lo dicho, ha de existir "negociación" (no informe), y en el seno de la Mesa de Negociación (esto es, con los sindicatos formando parte de aquélla, y no con la Junta de Personal Funcionario ni delegados sindicales).** Cosa diferente es que también el Tribunal Supremo ha precisado que la "negociación" no es lo mismo que "concertación" esto es, que el bloqueo negociador no impide que la Administración apruebe la RPT siempre y cuando haya precedido un escenario de reuniones, explicaciones y contraste dentro de la Mesa de Negociación que demuestre una voluntad seria de negociar; o sea, el derecho a "negociar" es el derecho a "sentarse, hablar e intentar transacciones" pero no un derecho a "alcanzar determinados acuerdos".

Puede parecer un trabalenguas pero realmente el legislador y la jurisprudencia han querido transparencia y asegurar la participación de los sindicatos sin comprometer la aprobación del máximo instrumento de ordenación de la función pública: las RPT (no olvidemos que son el cauce de reparto de puestos y retribuciones complementarias, y vertebración jerárquica de la Administración).

La gran pregunta es: ¿cuando puede considerarse que se ha llevado a cabo una "negociación" real y seria, y cuando ha sido un trámite formal e inútil?. Será en cada caso concreto, donde habrá que examinar los términos del desarrollo de la negociación, si ha existido un diálogo y una posición razonada o razonable por las partes. De ahí que a efectos judiciales serán muy importantes "las huellas" de la negociación, esto es, la documentación sobre la convocatoria y constitución de la Mesa de Negociación, la documentación facilitada a los sindicatos o el Acta de las deliberaciones o prueba de su desarrollo.

4. En todo caso, no hay que perder de vista que hablamos de las RPT como instituto o documento eterno, pese a que el EBEP contempla que las leyes de desarrollo de la función pública, estatal y autonómicas, podrán contemplar **otros instrumentos alternativos**, y aunque hasta la fecha no parece que estemos para nuevos inventos o experimentos, quizás algún día la imaginación del legislador contemple otras figuras diferentes en denominación, requisitos y efectos. Y entonces habrá que observar la nueva jurisprudencia que se dicte al respecto.

Artículo de D. José Ramón Chaves García, abogado especialista en Derecho Público en el Blog de Derecho Público de Sevach