



T.S.X.GALICIA CON/AD SEC.2 A CORUÑA

SENTENCIA: 00255/2020

Procedimiento Ordinario nº 4141/2017



ADMINISTRACIÓN
DE XUSTIZA

EN NOMBRE DEL REY

La Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

Ilmos. Sres. Magistrados

D^a. MARÍA AZUCENA RECIO GONZÁLEZ (Presidenta)

D. JOSÉ ANTONIO PARADA LÓPEZ

D. JULIO CÉSAR DÍAZ CASALES

D. ANTONIO MARTÍNEZ QUINTANAR

En la ciudad de A Coruña, a 22 de junio de 2020.

En el recurso contencioso-administrativo que con el número 4141/2017 pende de resolución en esta Sala, interpuesto por el Procurador D. Marcial Puga Gómez, en nombre y representación de la Federación de Servicios a la Ciudadanía del Sindicato Nacional de CCOO, asistido de la Letrada D^a María Mercedes Fernández Pereira; contra la resolución de 27 de diciembre de 2016, del Pleno del Concello de Vigo, de aprobación del presupuesto municipal para el año 2017 y los cuadros de personal. Es parte demandada el Concello de Vigo (Pontevedra), representado por el Procurador D. Juan Antonio Garrido Pardo y asistido del Letrado del Concello. La cuantía del recurso es indeterminada.

Es Ponente la Magistrada D^a MARÍA AZUCENA RECIO GONZÁLEZ.



ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Mediante decreto se admitió a trámite el recurso, requiriéndose a la Administración demandada para que remitiera el expediente.

SEGUNDO.- Mediante diligencia de ordenación se acuerda su entrega a la parte demandante para que formulara la demanda en el plazo de 20 días, efectuándolo e interesando en el suplico que se tenga por formalizada y se dicte sentencia por la que se declare la nulidad el acuerdo recurrido con reconocimiento del derecho de la entidad actora a que hubiese sido convocada la Mesa General de Negociación en relación con las materias del Capítulo I de los presupuestos municipales para el ejercicio económico 2017, y la nulidad de cualquier acto administrativo del Concello de Vigo derivado de la aprobación de los citados presupuestos.

TERCERO.- Por diligencia se tuvo por presentada la demanda y se dio traslado a la demandada para que contestara a la misma en el plazo de 20 días, lo cual efectuó interesando en el suplico que se desestimara el recurso, confirmando la resolución impugnada.

CUARTO.- Se fijó la cuantía del recurso en indeterminada y se acordó el recibimiento del pleito a prueba, declarándose la pertinencia de la prueba propuesta, consistente en documental y dándose traslado a las partes para que presentaran escritos de conclusiones y quedando las actuaciones pendientes de señalamiento para votación y fallo, señalándose el día 26 de marzo de 2020 para deliberación, y de nuevo, para el día 19 de junio de 2020.

QUINTO.- En la substanciación de este recurso se han observado las prescripciones legales.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.- *Acto objeto del recurso y fundamentación jurídica de la demanda y de la contestación.*

El objeto del presente recurso lo constituye la resolución de 27 de diciembre de 2016, del Pleno del Concello de Vigo, de aprobación del presupuesto municipal para el año 2017 y los cuadros de personal.





Se funda jurídicamente la demanda en la consideración sobre la inexistencia de negociación colectiva. Se remite a la normativa contenida en la Ley 9/87, así como en la Ley 7/2007, y cita las materias que han de ser objeto de negociación, incluidas en el presupuesto municipal. Y considera que en la aprobación de los presupuestos se precisa de negociación colectiva previa constitución de la mesa de negociación, en relación al capítulo I, sobre el cuadro de personal. Y que la reunión llevada a cabo no fue una autentica negociación sino una sesión informativa de los representantes del gobierno local comunicando a los representantes sindicales con representatividad en la corporación local lo ya decidido, explicándoles su contenido, como se hace constar en la propia acta. Y no se les dio traslado de la documentación con la debida antelación. Que fue un breve debate, de 13,30 a 14,05 horas. Y que solo se dio cuenta de la propuesta presentada por las secciones sindicales, pero no se debatió. Consideran, en conclusión, que era precisa una negociación efectiva mediante la constitución de la mesa de negociación. Entre otras materias, las retribuciones del personal han de someterse a negociación. E incluso así se reconoció por la Administración, la necesidad de tratar de determinadas materias en base a la normativa que cita en la demanda. Y se modificó la plantilla, lo cual conlleva una modificación de la RPT, habiéndose afectado también a las retribuciones.

Por la parte demandada se opone y comienza indicando el exceso que supone la pretensión del suplico de la demanda de nulidad de todos los actos derivados de la aprobación de los presupuestos, lo que equivale a la práctica totalidad de las actuaciones municipales, que son ejecución de las previsiones presupuestarias, considerándola abusiva por su generalidad. Hace también referencia a que fue resuelta la petición de la demandante de nulidad por falta de negociación colectiva. Y considera que no se concreta en la demanda cuál es el precepto que exige tal negociación para los presupuestos en general, así como tampoco la materia que no hubiera sido objeto de negociación. Considera que no existe la previsión legal de negociación de los presupuestos. Y que la mesa de negociación se constituyó. No niega la posibilidad de que alguna de las materias pudiera precisar de negociación, pero no se concreta en la demanda. Y la RPT, que tiene más relevancia en materia de retribuciones, no forma parte de los presupuestos. No se



concreta en la demanda cuál de las materias en que viene previsto en la ley, precisaba de negociación y cuál era su propuesta. Las sentencias que se citan en la demanda vienen referidas a relaciones de puestos de trabajo. Aporta además documentación acreditativa de que se celebraron otras mesas de negociación ya con relación a la RPT o sobre la OEP, ya en ejecución de las previsiones presupuestarias. Así como de la concesión de plazo para la remisión de sugerencias y propuestas, sobre cuestiones en ejecución de los presupuestos.

SEGUNDO.- Fondo del recurso: sobre la necesidad de someter, de forma general, la aprobación de los presupuestos generales a negociación colectiva.

Conviene comenzar precisando, en el sentido expuesto en la contestación a la demanda, el carácter excesivo del suplico de la demanda cuando no solo se pretende la anulación de los presupuestos recurridos sino de todos los actos dictados con posterioridad, en ejecución de dichos presupuestos; ello sin perjuicio de que la parte actora se ha visto posibilitada de impugnar autónomamente tales actos.

Conforme se indica en la demanda, y partiendo del contenido del artículo 28.1 de la CE, el derecho de libertad sindical se integra también por el derecho a la negociación colectiva.

Conforme dispone el artículo 30 de la Ley 9/1987, de 12 de junio, de Órganos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas: "*La negociación colectiva y la participación en la determinación de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos se efectuará mediante la capacidad representativa reconocida a las Organizaciones Sindicales en los artículos 6.3, c); 7.1 y 7.2 de la Ley Orgánica de Libertad Sindical y lo previsto en este Capítulo.*

A este efecto, se constituirán Mesas de negociación en las que estarán presentes los representantes de la Administración Pública correspondiente y las Organizaciones Sindicales más representativas a nivel estatal y de Comunidad Autónoma, así como los Sindicatos que hayan obtenido el 10 por 100 o más de los representantes en las elecciones para Delegados y Juntas de Personal".





Y en el artículo 32: "Serán objeto de negociación en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración Pública las materias siguientes:

a) El incremento de retribuciones de los funcionarios y del personal estatutario de las Administraciones Públicas que proceda incluir en el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado de cada año, así como el incremento de las demás retribuciones a establecer, para su respectivo personal, en los proyectos normativos correspondientes de ámbito autonómico y local.

b) La determinación y aplicación de las retribuciones de los funcionarios públicos.

c) La preparación y diseño de los planes de oferta de empleo público.

d) La clasificación de puestos de trabajo.

e) La determinación de los programas y fondos para la acción de promoción interna, formación y perfeccionamiento.

f) La determinación de las prestaciones y pensiones de las clases pasivas y, en general, todas aquellas materias que afecten de algún modo, a la mejora de las condiciones de vida de los funcionarios jubilados.

g) Los sistemas de ingreso, provisión y promoción profesional de los funcionarios públicos.

h) Las propuestas sobre derechos sindicales y de participación.

i) Medidas sobre salud laboral.

j) Todas aquellas materias que afecten, de algún modo, al acceso a la Función Pública, Carrera administrativa, retribuciones y Seguridad Social, o a las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos y cuya regulación exija norma con rango de Ley.

k) Las materias de índole económica, de prestación de servicios sindical, asistencial, y en general cuantas otras afecten a las condiciones de trabajo y al ámbito de relaciones de los funcionarios públicos y sus Organizaciones Sindicales con la Administración".



Y la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público -norma actualmente derogada, si bien de aplicación al caso, cuando regula en el artículo 34 las Mesas de Negociación: "1. A los efectos de la negociación colectiva de los funcionarios públicos, se constituirá una Mesa General de Negociación en el ámbito de la Administración General del Estado, así como en cada una de las Comunidades Autónomas, Ciudades de Ceuta y Melilla y Entidades Locales.

2. Se reconoce la legitimación negocial de las asociaciones de municipios, así como la de las Entidades Locales de ámbito supramunicipal. A tales efectos, los municipios podrán adherirse con carácter previo o de manera sucesiva a la negociación colectiva que se lleve a cabo en el ámbito correspondiente.

Asimismo, una Administración o Entidad Pública podrá adherirse a los Acuerdos alcanzados dentro del territorio de cada Comunidad Autónoma, o a los Acuerdos alcanzados en un ámbito supramunicipal.

3. Son competencias propias de las Mesas Generales la negociación de las materias relacionadas con condiciones de trabajo comunes a los funcionarios de su ámbito.

4. Dependiendo de las Mesas Generales de Negociación y por acuerdo de las mismas podrán constituirse Mesas Sectoriales, en atención a las condiciones específicas de trabajo de las organizaciones administrativas afectadas o a las peculiaridades de sectores concretos de funcionarios públicos y a su número.

5. La competencia de las Mesas Sectoriales se extenderá a los temas comunes a los funcionarios del sector que no hayan sido objeto de decisión por parte de la Mesa General respectiva o a los que esta explícitamente les reenvíe o delegue.

6. El proceso de negociación se abrirá, en cada Mesa, en la fecha que, de común acuerdo, fijen la Administración correspondiente y la mayoría de la representación sindical. A falta de acuerdo, el proceso se iniciará en el plazo máximo de un mes desde que la mayoría de una de las partes legitimadas lo promueva, salvo que existan causas legales o pactadas que lo impidan.





7. *Ambas partes estarán obligadas a negociar bajo el principio de la buena fe y proporcionarse mutuamente la información que precisen relativa a la negociación”.*

Y sobre las materias objeto de negociación: “1. Serán objeto de negociación, en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración Pública y con el alcance que legalmente proceda en cada caso, las materias siguientes:

a) La aplicación del incremento de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas que se establezca en la Ley de Presupuestos Generales del Estado y de las Comunidades Autónomas.

b) La determinación y aplicación de las retribuciones complementarias de los funcionarios.

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.

d) Las normas que fijen los criterios y mecanismos generales en materia de evaluación del desempeño.

e) Los planes de Previsión Social Complementaria.

f) Los criterios generales de los planes y fondos para la formación y la promoción interna.

g) Los criterios generales para la determinación de prestaciones sociales y pensiones de clases pasivas.

h) Las propuestas sobre derechos sindicales y de participación.

i) Los criterios generales de acción social.

j) Las que así se establezcan en la normativa de prevención de riesgos laborales.

k) Las que afecten a las condiciones de trabajo y a las retribuciones de los funcionarios, cuya regulación exija norma con rango de Ley.

l) Los criterios generales sobre ofertas de empleo público.



m) Las referidas a calendario laboral, horarios, jornadas, vacaciones, permisos, movilidad funcional y geográfica, así como los criterios generales sobre la planificación estratégica de los recursos humanos, en aquellos aspectos que afecten a condiciones de trabajo de los empleados públicos.

2. Quedan excluidas de la obligatoriedad de la negociación, las materias siguientes:

a) Las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización.

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.

b) La regulación del ejercicio de los derechos de los ciudadanos y de los usuarios de los servicios públicos, así como el procedimiento de formación de los actos y disposiciones administrativas.

c) La determinación de condiciones de trabajo del personal directivo.

d) Los poderes de dirección y control propios de la relación jerárquica.

e) La regulación y determinación concreta, en cada caso, de los sistemas, criterios, órganos y procedimientos de acceso al empleo público y la promoción profesional".

Y en el ámbito jurisprudencial, como se refiere en la STSJ, Contencioso sección 2 de 1 de marzo de 2019 (ROJ: STSJ CV 1817/2019- ECLI:ES:TSJCV:2019:1817) Sentencia: 174/2019- Recurso: 711/2016: "Y en relación con la cuestión central planteada -la existencia de una verdadera y real negociación colectiva para la aprobación de las bases- nos debemos remitir a lo que constituye doctrina de esta Sala que sigue plenamente la que es acogida por parte del Tribunal Supremo acerca de la necesidad de la existencia de una negociación colectiva real y eficaz y no meramente formal de las condiciones de trabajo (STS de 25.1.2012, 25.3.2009, 13.10.2010, 11.5.2004,





8.11.2002, por todas), sin que tenga tal carácter una mera información a posteriori de las bases aprobadas...".

"Y así hemos indicado en sentencia de fecha 18.5.2018, RA 613/2015 recordando la de 16.5.2014:

"En la actualidad el derecho a la negociación se contempla en el Título III, capítulo IV (arts. 31 a 46) del Estatuto básico del Empleado Público (Ley 7/2007 de 12 de abril (EDL 2007/17612)), que considera que la negociación colectiva en el ámbito de la función pública constituye una exigencia de obligada observancia cuando la Administración ejerce sus competencias respecto de las materias en las que esta resulta preceptiva. Su art. 31, referente a los "Principios generales", dispone:

"1. Los empleados públicos tienen derecho a la negociación colectiva, representación y participación institucional para la determinación de sus condiciones de trabajo.

2. Por negociación colectiva, a los efectos de esta Ley, se entiende el derecho a negociar la determinación de condiciones de trabajo de los empleados de la Administración Pública"....

A la hora de determinar el alcance de la negociación colectiva y las consecuencias de su omisión, hay que acudir a una reiterada doctrina del Tribunal Supremo (Sentencias de 25/enero/2012, o 13/octubre/2010, con remisión a anteriores pronunciamientos de 22/septiembre/2010, 4/julio/2007, 11/mayo/2004 y 29/mayo/1997), en la que se destaca que la forma imperativa que emplean los correspondientes preceptos relativos a la negociación, sugiere el carácter estrictamente obligatorio de la misma, se alcance o no un resultado y requiera o no el acuerdo alcanzado el refrendo o la regulación por parte del órgano de gobierno de la Administración; y, consiguientemente, procede aplicar la sanción de nulidad del acto o disposición en cuya elaboración se haya omitido este requisito formal, de carácter esencial para la correcta formación de voluntad del órgano autor de la norma.

Por su parte, el art. 33.1 EBEP señala que "La negociación colectiva de condiciones de trabajo de los funcionarios públicos que estará sujeta a los principios de legalidad, cobertura presupuestaria, obligatoriedad, buena fe negocial, publicidad y transparencia,...".



A este respecto, debemos recordar en primer lugar que, como dice la STS de 17/febrero/2003, "la obligación de negociar no es de resultado y menos aún de satisfacer pretensiones o reivindicaciones totales de una de las partes, por hipótesis la sindical o funcionarial, sino obligación de procedimiento y exigencia de, cuando menos, un intercambio dialógico de experiencias y propuestas que, conduzca o no a un resultado materialmente transaccional, supere el nivel de lo meramente informativo y de cortesía, para abrir el debate entre las partes con una real, y no simulada, proclividad a que las aportaciones de los representantes de los funcionarios puedan influir y materializarse en aspectos concretos de la materia a regular por la Administración empleadora".

La exigencia de "debate" que se contiene en esta Sentencia, es recogida asimismo en otros pronunciamientos, entre los que cabe hacer mención de la STS de 8/noviembre/2002 que afirma que "... el derecho la negociación colectiva en el campo de la función pública.... queda materializado en un procedimiento negociador con unas fases o trámites más o menos definidos, como la de propuestas, deliberación y discusión y, llegado el caso, acuerdo o desacuerdo total o parcial, en el que existen unos cauces preestablecidos; y que una alteración de dicho procedimiento de entidad tal que restrinja la actuación de los sindicatos intervinientes será constitutiva de un supuesto de obstaculizar o desvirtuar el ejercicio de la facultad negociadora de los sindicatos". En el mismo sentido, como recoge la STS de 25/marzo/2009, el art. 33.1 EBEP impone la negociación colectiva de buena fe, pero en ningún caso obliga a alcanzar un acuerdo, pues "Negociación colectiva y suscripción de acuerdos no se encuentran ineludiblemente vinculados de forma necesaria, de modo que en toda reunión del órgano negociador, deba alcanzarse un convenio, sino que en estas sesiones debe permitirse por parte de la Administración que los restantes miembros de la Mesa conozcan las propuestas y sus informaciones anexas, así como se permita el diálogo sobre las materias incluidas en el orden del día. Si, a pesar de negociarse de buena fe, no se llega a un pacto, se permite que la propuesta sea aprobada por el órgano de gobierno de la Administración competente,....".

Finalmente, como advierte la STS de 11/mayo/2004: "... negar, obstaculizar o desvirtuar el ejercicio de dicha facultad





negociadora por parte de los Sindicatos, implica práctica vulneradora del artículo 37.1 CE y violación del derecho a la libertad sindical...".

A este respecto, debemos recordar en primer lugar que, como dice la STS de 17/febrero/2003, "la obligación de negociar no es de resultado y menos aún de satisfacer pretensiones o reivindicaciones totales de una de las partes, por hipótesis la sindical o funcionarial, sino obligación de procedimiento y exigencia de, cuando menos, un intercambio dialógico de experiencias y propuestas que, conduzca o no a un resultado materialmente transaccional, supere el nivel de lo meramente informativo y de cortesía, para abrir el debate entre las partes con una real, y no simulada, proclividad a que las aportaciones de los representantes de los funcionarios puedan influir y materializarse en aspectos concretos de la materia a regular por la Administración empleadora".

La exigencia de "debate" que se contiene en esta Sentencia, es recogida asimismo en otros pronunciamientos, entre los que cabe hacer mención de la STS de 8/noviembre/2002 que afirma que "... el derecho la negociación colectiva en el campo de la función pública.... queda materializado en un procedimiento negociador con unas fases o trámites más o menos definidos, como la de propuestas, deliberación y discusión y, llegado el caso, acuerdo o desacuerdo total o parcial, en el que existen unos cauces preestablecidos; y que una alteración de dicho procedimiento de entidad tal que restrinja la actuación de los sindicatos intervinientes será constitutiva de un supuesto de obstaculizar o desvirtuar el ejercicio de la facultad negociadora de los sindicatos". En el mismo sentido, como recoge la STS de 25/marzo/2009, el art. 33.1 EBEP impone la negociación colectiva de buena fe, pero en ningún caso obliga a alcanzar un acuerdo, pues "Negociación colectiva y suscripción de acuerdos no se encuentran ineludiblemente vinculados de forma necesaria, de modo que en toda reunión del órgano negociador, deba alcanzarse un convenio, sino que en estas sesiones debe permitirse por parte de la Administración que los restantes miembros de la Mesa conozcan las propuestas y sus informaciones anexas, así como se permita el diálogo sobre las materias incluidas en el orden del día. Si, a pesar de negociarse de buena fe, no se llega a un pacto, se permite



que la propuesta sea aprobada por el órgano de gobierno de la Administración competente,....".

Finalmente, como advierte la STS de 11/mayo/2004: "... negar, obstaculizar o desvirtuar el ejercicio de dicha facultad negociadora por parte de los Sindicatos, implica práctica vulneradora del artículo 37.1 CE y violación del derecho a la libertad sindical...".

Aplicando la necesidad de la negociación colectiva al ámbito de los presupuestos generales municipales, ha de determinarse si realmente se está incluyendo alguna de las materias que precisan de dicha negociación, como pudiera ser el caso de la negociación de la plantilla del personal, con motivo de la aprobación del presupuesto. La

Destaca la Sentencia del TS de 9 de abril de 2014 (EDJ 2014/76950), en que se dice lo siguiente:

"El esgrimido art. 90 LBRL, en su apartado primero, establece que "corresponde a cada Corporación local aprobar anualmente, a través del Presupuesto, la plantilla, que deberá comprender todos los puestos de trabajo reservados a funcionarios, personal laboral y eventual".

Esa vinculación entre plantilla y presupuesto encuentra su precedente en el art. 14 de la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, norma que, en sus arts. 15 y 16 regula el instrumento técnico denominado Relación de los Puestos de Trabajo, a través del cual se realiza la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios, precisando no solo los requisitos para el desempeño de cada puesto sino también la denominación y características esenciales de los mismos, los requisitos exigidos para su desempeño y la determinación de sus retribuciones complementarias.

Lo anterior se complementa mediante el art. 126. del R D Legislativo 781/1986, de 18 de abril , por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local, TRRL que dice:

1. Las plantillas, que deberán comprender todos los puestos de trabajo debidamente clasificados reservados a funcionarios, personal laboral y eventual, se aprobarán anualmente con





ocasión de la aprobación del Presupuesto y habrán de responder a los principios enunciados en el artículo 90.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril . A ellas se unirán los antecedentes, estudios y documentos acreditativos de que se ajustan a los mencionados principios.

2. Las plantillas podrán ser ampliadas en los siguientes supuestos:

a) Cuando el incremento del gasto quede compensado mediante la reducción de otras unidades o capítulos de gastos corrientes no ampliables.

b) Siempre que el incremento de las dotaciones sea consecuencia del establecimiento o ampliación de servicios de carácter obligatorio que resulten impuestos por disposiciones legales.

Lo establecido en este apartado será sin perjuicio de las limitaciones específicas contenidas en leyes especiales o coyunturales.

3. La modificación de las plantillas durante la vigencia del Presupuesto requerirá el cumplimiento de los trámites establecidos para la modificación de aquel.

Se constata que frente a las Relaciones de Puestos de Trabajo, la plantilla tiene un ámbito más reducido. No determina las características esenciales del puesto, ni los requisitos para su ocupación. Su finalidad es predominantemente de ordenación presupuestaria lo que, en principio, la exime de negociación sindical. Se trata de estructurar las plazas de los distintos Cuerpos y Escalas.

Y no ha de olvidarse que el concreto puesto de trabajo, art. 78 EBEP, se adquiere una vez obtenida la plaza que será objeto de la correspondiente Oferta de Empleo Público, art. 70 EBEP, de acuerdo con la correspondiente asignación presupuestaria.

También a las vacantes correspondientes a las plazas incluidas en las convocatorias para ingreso de nuevo personal se refiere el apartado 4 del art. 18 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública.

Por su parte el art. 29.2 de la antedicha Ley 30/1984, diferencia también plaza y puesto al establecer que los



funcionarios públicos que pasen a la situación de servicios especiales (situaciones a) a ñ) "tendrán derecho a la reserva de plaza y destino que ocupasen" . (el subrayado es nuestro). Obviamente destino ha de entenderse como puesto de trabajo.

Y el art. 97.1 de la Ley de Bases de Régimen Local, 7/1985, de 2 de abril diferencia entre convocatoria de pruebas de acceso a la función pública local y los concursos para la provisión de concretos puestos de trabajo.

Es el apartado 2º del art. 90 LBRL el que dice "Las Corporaciones locales formarán la relación de todos los puestos de trabajo existentes en su organización, en los términos previstos en la legislación básica sobre función pública. Corresponde al Estado establecer las normas con arreglo a las cuales hayan de confeccionarse las relaciones de puestos de trabajo, la descripción de puestos de trabajo tipo y las condiciones requeridas para su creación, así como las normas básicas de la carrera administrativa especialmente por lo que se refiere a la promoción de los funcionarios a niveles y grupos superiores".

...

"El art. 37 del EBEP regula las materias objeto de negociación.

Enumera en los distintos incisos del primer apartado aquellas que "serán objeto de negociación, en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración" mientras en el segundo hace lo propio con las que excluye.

La larga lista del apartado primero muestra que prácticamente todo es negociable.

Mas como dijo el FJ Tercero de la STS de 6 de febrero de 2007, recurso de casación 639/2002 "la locución "condiciones de trabajo" no puede extenderse al punto de comprender toda regulación que afecte a un determinado cuerpo de funcionarios sino que ha de limitarse a las circunstancias que repercutan en la forma en que se desempeñe el trabajo en un puesto determinado".

Cierto que en el inciso a) del apartado segundo se excluyen las decisiones que afecten a sus potestades de organización





mas, a continuación, la propia norma dice que procederá la negociación cuando dichas decisiones "tengan repercusión sobre condiciones de trabajo de los funcionarios públicos contempladas en el apartado anterior ", es decir el 1".

...

Sentencias de este Tribunal de 18 de mayo de 2011 (recurso 3199/09), 24 de junio de 2011 (recurso 366/09), 30 de noviembre de 2011 (recurso 6505/08) y 10 de julio de 2012 (recurso 6484/10), entre otras, en las que se exige el requisito de la negociación colectiva cuando el contenido del presupuesto o de la resolución de que se trate afecte a las condiciones de trabajo del personal funcionario o laboral".

...

No olvida lo dispuesto en el art. 34.1 de la citada Ley 9/1987, sobre que, en principio, están excluidas de esa exigencia de negociación las decisiones de la administración que afecten a sus potestades de organización.

Pero recuerda que en la STS de 19 de junio de 2006 (FJ 3º), con cita de otras anteriores, SSTs de 11 de mayo de 2005 y de 22 de mayo de 2006, "tal excepción no opera, y rige por tanto aquella exigencia de consulta o negociación, cuando el ejercicio de dichas potestades organizativas pueda tener repercusión en las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos (artículo 34.2)".

...".

De forma que de lo que se trata es de determinar si ha existido esa afectación de las condiciones de trabajo a que se refiere el art. 37 EBEP. Teniendo en cuenta que el RDLeg 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público - TREBEP- (EDL 2015/187164) excluye la necesidad de negociación para la potestad de autoorganización, salvo que tenga repercusión sobre las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos. Así, indica en su art. 37.2.a) que:

"Quedan excluidas de la obligatoriedad de la negociación, las materias siguientes:



a) Las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización"; si bien "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".

De forma que una cosa son cuestiones tales como la creación o la supresión de puestos de trabajo, su denominación o la definición de sus características esenciales; y otra distinta los requisitos exigidos para su desempeño o las prescripciones relativas a las condiciones de trabajo del puesto, como la dedicación, incompatibilidad o jornada, que ha de ser negociado pero que no es parte del contenido de los presupuestos.

Como señala el TSJ Castilla y León en Sentencia nº 105/2014, de 2 de mayo (EDJ 2014/96053), no tiene obligatoriamente que llegarse a acuerdo para que la Administración pueda adoptar decisiones sobre materias sometidas a negociación, especialmente cuando tales materias tienen incidencia o afectan a sus potestades de autoorganización:

"...no está de más reseñar que, ciertamente, la negociación colectiva no puede asimilarse a un trámite de audiencia como el que tiene lugar en cualquier procedimiento administrativo, sino que ha de extenderse a un contenido mucho más pleno en el que la Administración negociante y las propias Organizaciones Sindicales negociadoras, puedan tener y dar respectivamente sus opiniones y consideraciones en relación con el objeto de la negociación, intentando, con concesiones mutuas, la búsqueda de un acuerdo, lógicamente no necesariamente exigible. Pero si bien el acuerdo final no es necesario como dijimos, sí lo ha de ser su intento a través de ese proceso negociador que, insistimos, va más allá de un mero trámite de consultas o de audiencia, disponiendo el artículo 33 del Estatuto Básico del Empleado Público que la negociación colectiva de condiciones de trabajo de los funcionarios públicos estará sujeta a los principios de legalidad, cobertura presupuestaria, obligatoriedad, buena fe comercial y, publicidad y transparencia y se efectuará mediante el





ejercicio de la capacidad representativa reconocida a las Organizaciones Sindicales...".

Por consecuencia de lo expuesto, la plantilla es un documento integrante del presupuesto, se aprueba conjuntamente con él y, en virtud de lo dispuesto en los arts. 90.1 LRBR y 126 del RDLeg 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local -TRRL- (EDL 1986/10119), puede entenderse que, si la aprobación de la plantilla afecta a la organización municipal, no debe someterse a negociación colectiva, mientras que si la aprobación de la plantilla afecta a condiciones laborales de los empleados, deberá someterse a negociación colectiva. En este caso, y examinando la resolución impugnada, resulta que se aprueban los presupuestos, diferenciando los generales de los de urbanismo, incluyendo ingresos y gastos; y se aprueba el cuadro de personal, pero no consta que se modifiquen las condiciones de trabajo. Hubo mesa de negociación si bien que limitada a una información y con una breve duración, pero no se concreta qué materia es la que tenía que haberse negociado, aunque en las conclusiones se especifica algo más haciendo referencia a que se modificó el cuadro de personal y como consecuencia la relación de puestos de trabajo y que se recurre el Capítulo I referente al personal porque afecta a las retribuciones. De forma que la parte actora considera que era necesaria una mesa de negociación, tal y como aclara en conclusiones, que si bien la refiere inicialmente a los presupuestos en general, posteriormente concreta en el sentido de que en la mesa se negociaría lo referente a la aplicación de las cuestiones retributivas del personal, así como otras cuestiones referidas al acceso, promoción o clasificación de los puestos de trabajo. Pero una cosa es que pretenda que se negocien estas materias en la aprobación de los presupuestos, y otra distinta que efectivamente se afectara a las materias que han de ser objeto de negociación, por afectar realmente a las condiciones de trabajo. Además de que entiende que la modificación en el cuadro de personal, en los presupuestos impugnados, conlleva una modificación de la RPT -olvidando que no consta que no se hayan transferido puestos sino que la modificación es de plazas-. De la documental aportada resulta que la negociación se viene realizando sobre cada una de las materias que han de ser objeto de negociación, sin perjuicio de poder ser



impugnadas las resoluciones que se dicten caso de que se considere que no ha existido esa negociación, todo ello conforme a lo establecido en los artículos 34 y 37 del EBEP, que prevé una serie de materias en que ello es preceptivo, no refiriéndose a la negociación de los presupuestos en su conjunto. E igualmente se aporta la propuesta de aprobación de los criterios de funcionamiento de la mesa de negociación del Concello de Vigo, donde figuran las materias objeto de negociación; de forma que la negociación de las materias que exige la ley, se garantiza cuando se trata alguna de dichas materias de forma concreta, no en los presupuestos. Precisamente el artículo 37.1 a) del EBEP se refiere a la aplicación del incremento de las retribuciones del personal establecido en las leyes de presupuestos. De forma que no afectando a las materias del artículo 37, no se puede considerar la necesidad de someter los presupuestos a la negociación en la forma requerida por la parte actora, sin perjuicio de la necesidad de que exista dicha negociación cuando se trate de alguna de las materias legales, ya en ejecución de los presupuestos, y dado que lo que se evidencia de las alegaciones de ambas partes es que tan solo existió una reunión informativa pero no se evidencia indefensión precisamente consecuencia de lo hasta ahora expuesto. En todo caso se pone además de manifiesto por la defensa del concello demandado que al tratarse de un concello de gran población, los presupuestos no incluyen las relaciones de puestos de trabajo, siendo competencia, conforme al artículo 127.1.h), de la Junta de Gobierno Local, la aprobación de la relación de puestos de trabajo y retribuciones del personal de acuerdo con el presupuesto aprobado por el pleno -en contraste con la norma de régimen general del artículo 22.2.i) de la LRRL, que atribuye al pleno la aprobación del cuadro de personal, relación de puestos de trabajo y fijación de la cuantía de las retribuciones complementarias-.

Por consecuencia de lo expuesto, la demanda ha de ser desestimada.

TERCERO.- Costas procesales.

Con imposición del pago de las costas procesales a la parte demandante dentro del límite total de 1.500 euros por todos los conceptos (artículo 139 de la LJCA).





FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey, por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido:

1) Desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Procurador D. Marcial Puga Gómez, en nombre y representación de la Federación de Servicios a la Ciudadanía del Sindicato Nacional de CCOO; contra la resolución de 27 de diciembre de 2016, del Pleno del Concello de Vigo, de aprobación del presupuesto municipal para el año 2017 y los cuadros de personal.

2) Imponer el pago de las costas procesales a la parte demandante dentro del límite establecido en la fundamentación jurídica de la presente resolución.

Contra esta sentencia cabe interponer, bien ante el Tribunal Supremo, bien ante la correspondiente Sección de esta Sala, el recurso de casación previsto en el artículo 86 de la Ley jurisdiccional, que habrá de prepararse mediante escrito a presentar en esta Sala en el plazo de treinta días y cumpliendo los requisitos indicados en el artículo 89.2 de dicha ley.

Firme que sea la presente, devuélvase el expediente administrativo al centro de su procedencia, junto con certificación y comunicación.

Así se acuerda y firma.

