didas razonadamente en función de los informes técnicos unidos a las actuaciones administrativas y debatidos en comisiones informativas o comisiones de urbanismo o de gobierno, todo ello sin perjuicio de que, en el debate plenario relativo al plan sometido a aprobación provisional (en nuestro caso, la segunda), se discutan cuestiones relacionadas con dichas alegaciones y dichos informes.

17.ª) De esta manera, con esa segunda aprobación provisional del plan, la corporación estará aprobando la memoria integrante del mismo y, por ende, la respuesta razonada a todas las alegaciones unidas al expediente, así como un PIO que contiene, en sí mismo y porque en parte es fruto de ellas, las estimadas en función de su contenido.

18.ª) Para ponderar si ha habido o no modificaciones sustanciales durante el procedimiento que hayan exigido o exijan nueva información pública, lo procedente era y es comparar el plan entre una información pública y la inmediata siguiente, por lo que, en este momento y para calibrar si el plan a someter a la segunda aprobación provisional deberá ser objeto o no de otra información pública, procede comparar éste con el antedicho proyecto expuesto en el verano de 2002, de tal manera que si no existen modificaciones sustanciales se podrá aprobar sin más y remitirlo al Gobierno de Canarias para su aprobación definitiva, en su caso.

19.ª) Por consiguiente, teniendo en cuenta que el procedimiento está plagado de múltiples y amplias informaciones públicas, y audiencias a las administraciones públicas, que no se ha causado indefensión a nadie y que el Texto refundido del nuevo PIOT-PORN, convertido en PIO para adaptarse a la LOTCA y al posterior TRLOTCA (y modificado luego sólo a nivel de proyecto o informe técnico-propuesta del equipo redactor, lo cual se sometió a información pública por Acuerdo plenario de 30 de julio de 2002, en virtud de su propuesta de estimar múltiples alegaciones e informes presentados durante aquellos trámites participativos), será debatido y, en su caso, sometido a la segunda aprobación provisional[28] por la corporación en pleno, se colige que toda la discusión al respecto deviene inútil.

20.ª) En efecto, ese acuerdo en cuestión, de 30 de julio de 2002, al tratarse de un simple acto de trámite o preparatorio de las ulteriores aprobaciones provisional y, sobre todo, definitiva, se ajusta a derecho al igual que se hubiese ajustado su posible aprobación en aquel momento, la cual tendría entonces la consideración de segunda aprobación provisional mientras que el documento a someter al Pleno en diciembre de 2002 sería aprobado provisionalmente por tercera vez. ■

28. En sesión extraordinaria de fecha 10 de enero de 2003, y habiéndose emitido ya el informe, el Pleno del cabildo aprobó provisionalmente por segunda vez el PIO de Gran Canaria, todo ello con el voto en contra de los cinco consejeros del Grupo Socialista y el voto favorable de los restantes veinte consejeros presentes de los grupos Partido Popular y Coalición Canaria.

La negociación colectiva en la función pública local, con referencia especial a las pequeñas corporaciones locales[1]

Jorge Pueyo Moy
Jefe de sección de la Asesoría Jurídica de la Diputación Provincial de Huesca

1. El escaso margen que la Ley 9/1987, de 12 de junio, reconoce a la negociación colectiva

1.º) La libertad sindical, libertad fundamental reconocida en el artículo 28 de nuestra Constitución, comprende el derecho de la negociación colectiva, incluso en el ámbito de las administraciones públicas, conforme a lo dispuesto en el artículo 2.2.d) de la Ley orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de libertad sindical. Por ello, y aunque la Constitución española no ha reconocido expresamente en su artículo 37 la negociación colectiva en el ámbito de la función pública, al ser ésta uno de los aspectos sustanciales de la libertad sindical, goza de un reconocimiento y una protección como derecho fundamental (STS de 1 de febrero de 1995, Aranzadi 1210, y STC 80/2000, de 27 de marzo de 2000).

Sin perjuicio de este reconocimiento formal del derecho a la negociación colectiva en la función pública local, debemos ahondar en la normativa que la regula, la Ley 9/1987, de 12 de junio, de órganos de representación y determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las administraciones públicas (LORDCT), a fin de comprobar qué límites concretos tiene el derecho de negociación colectiva para los funcionarios locales, si tiene o no un contenido real y efectivo.

2.º) En mi opinión, no obstante el reconocimiento del derecho a la negociación colectiva en los términos expuestos en el apartado anterior, se puede afirmar que falta en la práctica una verdadera negociación colectiva en el seno de la función pública local, al ser muy escaso el margen que la ley reconoce a la negociación. Y todavía esta afirmación es más fuerte si pensamos en la rea-

1. El presente trabajo recoge las consideraciones del autor en su participación en la mesa redonda "Negociación colectiva en la función pública local", dentro del Curso sobre empleo local, organizado por la Fundación Democracia y Gobierno Local (Zaragoza-Huesca, del 31 de marzo al 4 de abril de 2003).

lidad de las pequeñas corporaciones locales, numerosas en el Estado, cuyas plantillas son muy reducidas y con escaso personal funcionario, como sucede en Aragón.

Esta conclusión encuentra su fundamento en los siguientes argumentos:

a) La facultad de que están investidas todas las administraciones públicas –también las corporaciones locales– para la decisión unilateral de las condiciones de trabajo del personal funcionarial en los supuestos que no se llegue a acuerdos con la representación sindical (artículo 37.2 de la Ley 9/1987), a diferencia de lo que sucede en la negociación colectiva para el personal laboral, lo que supone en la práctica la desaparición de un arma importante de la que dispone la representación sindical para llegar a acuerdos y para considerar que existe una verdadera negociación colectiva.

b) La propia configuración de nuestro ordenamiento jurídico administrativo, en el que existen una serie de principios que limitan el campo de actuación de los representantes de la Administración –principio de legalidad, principios competenciales, principio de legalidad presupuestaria, principio de reserva de ley, etc.–, además del carácter propio del derecho administrativo como derecho necesario, a diferencia de lo que sucede en la legislación social, conceptuada como regla general como derecho dispositivo. Este argumento es predicable igualmente para afirmar que la negociación colectiva en la función pública está muy limitada en todo tipo de administraciones públicas, no sólo para el ámbito local.

c) Por otro lado, y referido específicamente al ámbito local, apoyamos nuestra afirmación de práctica inexistencia de negociación colectiva en la función pública local en los caracteres del régimen jurídico de ésta, régimen exhaustivo y pormenorizado que viene determinado a través de la legislación –vía leyes y reglamentos, bien del Estado, bien de las comunidades autónomas– que dejan poco margen de negociación en el seno de cada corporación local.

Es ilustrativa, en este sentido, recogiendo la doctrina jurisprudencial al respecto, la Sentencia de 28 de noviembre de 2000 del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, recaída en el recurso interpuesto por la abogacía del Estado frente al acuerdo de condiciones del personal funcionario de la Diputación Provincial de Huesca, y cuya claridad de términos nos obliga a su trascripción:

"La negociación colectiva en el ámbito de la función pública no puede equipararse, en su naturaleza y alcance, a la que se desarrolla en el ámbito laboral. La razón justificativa del diferente trato descansa en el componente estatutario que preside la relación de empleo público, a diferencia de la naturaleza privada de las relaciones laborales, de manera que las condiciones básicas de trabajo de los funcionarios son prefijadas unilateralmente, sin que éstos puedan, *a priori*, reformar los aspectos básicos o esenciales de su régimen estatutario a través de la negociación colectiva (sentencias del Tribunal Constitucional 98/1985, de 29 de julio, y 3/1994, de 17 de enero). El Tribunal Supremo, en sus sentencias del 22 de octubre de 1993 y del 5 de mayo de 1994, ha declarado que las características de pormenorización, rigidez y uniformidad inherentes al régimen estatutario emanado de la legislación básica del Estado y, en su caso, de los órganos legislativos de las comunidades autónomas, no permite que, por analogía con el sistema de relaciones laborales, tal bloque legislativo sea identificable como plataforma de mínimos, sobre la que pueda pivotar una constelación de unidades negociadoras pactando cada una a su libre albedrío. [...]"

Siendo un régimen pormenorizado y por el afán normativo existente –sobre todo por parte de las comunidades autónomas–, las condiciones de trabajo de los funcionarios locales no vienen dadas por la negociación colectiva en el seno de cada corporación local, con participación de los empleados públicos o sus representantes sindicales, sino por las normas legales y reglamentarias que se dictan.

Teniendo en cuenta estos caracteres del régimen funcionarial, podemos hacer un análisis pormenorizado del ámbito de negociación permitido por la LORDCT, como apoyo a la afirmación que mantengo. Esta norma legal dedica dos artículos a delimitar el objeto de la negociación:

–Uno, el artículo 34.1, que, en sentido negativo, señala las materias excluidas de la obligatoriedad de negociación y que no requieren ulterior comentario: la potestad de autoorganización, el ejercicio del derecho de los ciudadanos ante los funcionarios públicos y el procedimiento de formación de actos y disposiciones administrativas.

–Otro, el artículo 32, que, en sentido positivo, señala las materias que serán objeto de negociación, conteniendo un listado cuya simple lectura nos llevaría a la afirmación de que sí existe una verdadera negociación colectiva en el ámbito local, conclusión contraria de la que parto y pretendo defender. La aplicación de este precepto debe tomarse con cautela, sobre todo cuando el ámbito de negociación es la esfera local y dependiendo de cada una de las materias a que este precepto se refiere.

Si trasladamos este precepto a la realidad práctica, conectándolo con las materias cuya negociación se plantea, veremos que es escaso el margen de maniobra existente en la negociación. Así, analicemos los temas que se suelen negociar más frecuentemente, por ser los que mayor interés despiertan en los funcionarios al afectar de un modo más directo a sus condiciones de trabajo, y veamos qué se puede negociar respecto de ellos:

–Incrementos retributivos, cuya negociación se reconoce en el apartado a) del artículo 32, si bien sobre ellos la negociación en el ámbito local tiene escasa virtualidad ya que la competencia estatal es clara al venir establecidos los mismos en las leyes generales de presupuestos de cada anualidad. Los acuerdos y los pactos a que se llegara en una Administración local respecto del incremento por encima de lo permitido por las leyes generales de presupuestos serían nulos de pleno derecho, e ineficaces, conforme lo prevén expresamente estas leyes –declarando su carácter básico–, y sobre lo cual existe numerosa jurisprudencia.

–Jornada, aspecto no expresamente recogido en la relación del artículo 32 pero que puede enmarcarse en el número abierto de su apartado k), cuya negociación también se encuentra vedada, siendo clara sobre este punto la posición jurisprudencial: se podrá negociar en el ámbito de cada entidad local el horario, pero la jornada en cómputo anual es la misma que fije el Estado (artículo 94 de la LRBRL, norma de carácter imperativo; en este momento la jornada anual es la señalada por la Resolución de 10 de marzo de 2003). Y dentro de esta imposibilidad de negociación estará el alcanzar en el ámbito de una corporación local acuerdos sobre reducciones de jornada diferentes a las previstas por el Estado. Sobre la imposibilidad de negociación de jornada y la posibilidad de pactar respecto del horario, pueden consultarse las sentencias del Tribunal Supremo de 5 de diciembre de 1997, Aranzadi 307; de 19 de febrero de 1996, Aranzadi 1617; de 19 de febrero de 1996, Aranzadi 1583; de 22 de diciembre de 1995, Aranzadi 9673, y de 28 de noviembre de 1995, Aranzadi 8173.

–Permisos y vacaciones, en los que hay que estar a lo que regule la legislación autonómica, y supletoriamente la estatal, no pudiendo regularse otros distintos que los que señale ésta (artículo 142 del TRRL). A título de ejemplo, la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de junio de 1995, Aranzadi 4994, y la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de noviembre de 1994, Aranzadi 555, y la antes citada Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, de 28 de noviembre de 2000, que enjuició el Acuerdo de condiciones de los funcionarios de la Diputación Provincial de Huesca, reconociendo la legalidad del mismo en cuanto recogía los permisos y las licencias regulados en la legislación autonómica.

A título de ejemplo sobre la falta de negociación colectiva en el ámbito local, me gustaría traer a colación el régimen que se aplica sobre permisos, licencias y vacaciones a los funcionarios de las administraciones locales aragonesas, que no es otro que el recogido en el convenio colectivo del personal laboral al servicio de la DGA, convenio en el que evidentemente no han participado representantes de la función pública local. El convenio de personal laboral de la DGA en esta materia es de aplicación a los funcionarios autonómicos por Acuerdo de 20 de febrero de 1995, publicado por Orden de 1 de marzo de 1995, entendiéndose aplicable a los funcionarios locales por considerar que es la "legislación autonómica" a la que se remite el artículo 142 del TRRL. Y así lo ha considerado la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 28 de noviembre de 2000, a la que hemos aludido anteriormente.

–Sí que podemos reconocer cierto margen negociador, aunque de un modo relativo, a la determinación y la aplicación de las retribuciones de los funcionarios públicos, reconocida en el apartado b) del artículo 32, si bien la negociación debe ser respetuosa con la competencia estatal en materia retributiva, pudiendo desarrollarse dentro del marco que permite el Real decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se aprueba el régimen de retribuciones de los funcionarios de la Administración local (sobre obligatoriedad de esta norma reglamentaria, Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de julio de 1994, Aranzadi 6600). La posibilidad de negociación no alcanza el establecimiento de conceptos retributivos distintos al régimen legal (STS de 7 de abril de 1995, Aranzadi 3446, como ejemplo).

–Sobre clasificación de puestos de trabajo, cuya posibilidad de negociación reconoce el apartado d) del artículo 32, es difícil determinar a qué hace referencia, dada su conexión con las competencias de organización y presupuestarias de las entidades locales. Si planteamos la cuestión de la necesidad de negociación de las plantillas, la solución la encontramos en la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de noviembre de 2001, Aranzadi 9752, que considera que sólo es necesario someterla a informe de las organizaciones sindicales, pero sin requerir convocatoria de la Mesa General de Negociación por considerar que se trata de una típica manifestación de la potestad de organización de la entidad local, siendo la plantilla un instrumento de organización no incluido dentro del artículo 32 de la Ley 9/1987, requiriendo sólo su sometimiento a informe por mor del artículo 34.2 de la misma ley.

–Si planteamos la cuestión de negociación de las relaciones de puestos de trabajo, la solución es similar a la dada respecto de las plantillas, aunque alguno de los aspectos de la RPT sí podrían precisar de previa negociación. Podemos fácilmente establecer limitaciones a la posibilidad de negociación dada su naturaleza de disposición de carácter general o por ser un instrumento en el que se plasma la potestad de autoorganización, por lo que se podría considerar vedada su negociación al amparo del artículo 34.1 de la Ley 9/1987. No obstante, dado que afectan de modo importante a las condiciones de trabajo, es necesario cumplir con el deber de consulta por imponerlo así el artículo 34.2 de la Ley 9/1987 (STS de 14 de abril de 2000, Aranzadi 4823). Puede consultarse igualmente la Sentencia del 25 de noviembre de

1997, Aranzadi 9503, que implícitamente considera las RPT como instrumento de autoorganización.

–En cuanto al apartado e) del artículo 32, relativo a la determinación de los programas y los fondos para la acción de promoción interna, formación y perfeccionamiento, sí parece este precepto hacer referencia a un ámbito muy abierto para la negociación en las corporaciones locales, sin apenas normas de *ius cogens* limitativas, a excepción de lo referente a la promoción interna.

–Sobre la mejora de las condiciones de los funcionarios jubilados, recogida en el apartado f) del artículo 32, este precepto se refiere a la negociación estatal, por lo que en esta materia con poco o ningún margen pueden actuar las entidades locales. Distinto es el tema de la negociación acerca de los incentivos a la jubilación anticipada, negociables conforme a la disposición adicional vigésimo primera de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública.

En esta relación he expuesto algunos de los temas de mayor interés para la negociación, sin pretender un análisis de todas las materias sobre las que puede plantearse un proceso negociador, análisis que, dado el objeto de esta ponencia –participación en una mesa redonda–, no procede efectuar con más detalle.

d) Siguiendo la exposición de mis argumentos en apoyo de la inexistencia de un real, efectivo y verdadero derecho de negociación colectiva en la función pública local, es preciso contemplar la realidad de muchas corporaciones locales, de plantillas reducidas, pero que legalmente son unidades de negociación independientes. Sin embargo, y al menos por el momento, no merecen el interés de los sindicatos para conseguir acuerdos en estos ámbitos, amén de que ni siquiera tienen representantes legales por no llegar a los mínimos exigidos por la Ley 7/1989 (para delegados de personal, al menos son necesarios diez funcionarios, aunque pueden solicitarlos por mayoría los funcionarios cuando su número es entre seis y diez funcionarios; para constituir junta de personal la legislación que requiere una plantilla de al menos cincuenta funcionarios). Por ejemplo, en la provincia de Huesca, con 202 municipios, no más de ocho ayuntamientos disponen de representación, realidad que es trasladable a otros territorios del Estado.

Ante este problema de falta de negociación colectiva de funcionarios públicos en corporaciones de escasa plantilla, se observa que se buscan soluciones intentando dar respuesta a este problema: una, por vía legislativa, como es el caso de la Ley de Administración local de Aragón, que ha arbitrado unidades de negociación distintas de las previstas en la legislación básica (sobre ello trataré posteriormente, para ver si la solución adoptada es adecuada al marco competencial vigente o no); otra, por vía de hecho, como es la práctica de pequeños municipios –y a veces también en corporaciones locales grandes– en que los sindicatos proponen un texto de convenio de aplicación para todo el personal laboral y funcionario, a pesar de que una articulación unitaria pacto-convenio que abarque conjuntamente a los funcionarios y al personal laboral sería nula de pleno derecho (sentencias del Tribunal Supremo de 22 de octubre de 1993, Aranzadi 7544, de 2 de noviembre de 1994, Aranzadi 8764, etc., y un sinfín de sentencias).

En muchos de los textos de los convenios colectivos de corporaciones locales de la provincia de Huesca que he analizado se observa que los mismos son formalmente respetuosos con esta diferenciación de régimen funcionario/laboral, pero en su texto subyace un principio de equiparación jurídica entre trabajadores y funcionarios, reflejado en sus preámbulos, en donde se alude a un marco normativo común y homogéneo para todos sus empleados municipales, sin distingo de la relación jurídica. E incluso se alude a mesas generales de negociación al amparo de la Ley 9/1987, para la firma de convenios colectivos, cuando el órgano legitimado es la comisión negociadora del artículo 87 del Estatuto de trabajadores.

Por otro lado, en estos convenios se aprecia –sin que pueda recibir tacha legal en el momento que legítimamente se negocia y pacta– una tendencia clara en la utilización de conceptos e instituciones propias del régimen funcionarial, evidentemente en todo aquello que implica ventaja o mejora para las condiciones del trabajador: conceptos retributivos equiparados a los funcionariales, régimen disciplinario en cuanto a tipificación de infracciones, procedimiento sancionador, etc., regímenes que las administraciones están mucho más habituadas a aplicar.

2. Solución dada por el legislador aragonés respecto de la negociación colectiva en entidades locales de escasa plantilla: la disposición adicional tercera de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de Aragón. La Mesa General de Negociación única en Aragón, nueva disposición adicional de la Ley 7/1999 introducida por la ley 15/1999

El legislador aragonés ha pretendido dar respuesta a la falta de negociación colectiva de las condiciones de trabajo de los funcionarios locales que forman parte de pequeñas corporaciones locales de escasa plantilla a través de la Ley 15/1999, que introdujo una nueva disposición adicional a la Ley 7/1999, y a través de esta misma ley mediante la aprobación de la disposición adicional tercera. Procedamos a un breve análisis.

2.1. Solución dada al tema de la negociación

El artículo 15 de la Ley 15/1999, de 29 de diciembre, de medidas tributarias, financieras y administrativas, dispone la modificación de la Ley 7/1999, introduciendo una

disposición adicional nueva en ésta, con el siguiente tenor:

"El Gobierno de Aragón impulsará la creación de una Mesa General de Negociación de las condiciones de trabajo y retribución de los empleados públicos al servicio de las entidades locales."

La inclusión de esta disposición adicional creo que no se adecua a la normativa estatal básica ni a la constante doctrina jurisprudencial, ya que:

a) Esta nueva disposición adicional, al disponer que el Gobierno de Aragón impulse la creación de una mesa general de negociación de las condiciones de trabajo y retribución de los empleados públicos al servicio de las entidades locales, no efectúa diferencias entre personal funcionario y personal laboral, lo que choca con la doctrina del Tribunal Supremo que impide una negociación conjunta y la aprobación de un mismo régimen para todo el personal al servicio de las administraciones públicas.

b) El tenor de esta nueva disposición adicional no distingue entre entidades locales, haciendo referencia a un ámbito general –todos los empleados de todas las entidades locales–, lo que choca frontalmente con la existencia de otras unidades de negociación propias de cada entidad local, que son las reconocidas por la legislación básica estatal (Ley 9/1987).

c) Por otro lado, la creación de una mesa que englobe al personal funcionario de diversas corporaciones locales, llamémosla *mesa única*, choca con la previsión de la Ley 9/1987, que legitima a la negociación a determinados agentes dependiendo en algunos casos del número de representantes elegidos en las elecciones a representantes –10% de delegados o junta de personal–, elección que debe conectarse con la unidad electoral que es cada administración local. ¿Qué participación tendrían en la mesa única los sindicatos o las candidaturas que han tenido más del 10% de representantes en una entidad local?

El legislador aragonés está creando una nueva mesa de negociación que no se encuentra prevista en la legislación básica (artículo 31.1 de la Ley 7/1987), y, por tanto, es difícil su acople con ella, ya que esta solución estaría dando legitimación para negociar a quienes no la tienen: por parte de los funcionarios, a agentes diferentes de los enumerados en el artículo 30, que tiene carácter básico; por parte de las administraciones, a sujetos que no tienen posibilidad de obligar a las entidades locales por mor del principio de autonomía local y de las consecuencias derivadas del artículo 140 de la CE, que determina que el gobierno y la administración corresponde a los concejales y al alcalde. Para soslayar este problema, podría negarse a los acuerdos negociados en esta mesa, efectos obligados para las entidades locales, dándoles un carácter simplemente orientativo, mas entonces estaríamos en órganos meramente consultivos de escasa virtualidad práctica.

Si además de lo anterior unimos que la negociación en el ámbito local está muy limitada por el abundante derecho necesario y el carácter pormenorizado del régimen jurídico de la función pública local, la escasa virtualidad práctica de esta nueva mesa es manifiesta.

La experiencia que parece incorporar la Ley de Administración local de Aragón se asemeja a la que en su día tuvo lugar con el denominado ARCEPAFE de la Administración foral del País Vasco, acuerdo de condiciones que distintos ayuntamientos incorporaban para la aplicación a su propio personal, dándoles valor reglamentario. Tal práctica fue negada por el Tribunal Supremo, en varias sentencias, de una de las cuales, la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de septiembre de1994, Aranzadi 7021, extraemos lo siguiente:

"El referido acuerdo, obrante en el expediente, fue negociado entre representantes de la Administración foral y representantes de las centrales sindicales más representativas de la Administración foral, mientras que en el artículo 31 referido el órgano de negociación es la Mesa General de Negociación constituida en el ámbito de la Administración del Estado, así como en cada una de las comunidades autónomas y entidades locales. Es claro que, según ese precepto, es a la mesa constituida en la entidad local de que se trate, a la que le corresponde la negociación en su ámbito, sin que por tanto tenga acomodo en ella la proyección directa al ámbito de una entidad local de las condiciones de empleo concertados desde un mecanismo de negociación diferente, con ambición de extensión a toda la Administración foral."

2.2. Solución dada al tema de la representación

En cuanto a la disposición adicional tercera de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de Aragón, podemos realizar una serie de críticas jurídicas que nos llevan a la conclusión de que va a ser totalmente inoperante.

Establecimiento de unidades electorales en las entidades locales:

"Se autoriza al Gobierno de Aragón para que establezca ámbitos de representación y negociación para los funcionarios locales de los municipios y las demás entidades locales de Aragón, cuando en una entidad local no se alcance el número de funcionarios exigidos legalmente para contar con delegados de personal o juntas de personal.

"En los procedimientos de elaboración de los reglamentos que establezcan estas nuevas unidades electorales se dará trámite de audiencia a las entidades locales y a los funcionarios locales afectados, a través de sus organizaciones representativas."

Esta previsión puede tener una fácil crítica:

–El propio epígrafe de la disposición "Establecimiento

de unidades electorales en las entidades locales", cuando sabemos que la normativa básica estatal recoge como únicas unidades electorales las de cada Administración local (artículo 7.4 de la Ley 9/1987).

–El párrafo primero, que autoriza al Gobierno aragonés para que establezca ámbitos de representación y negociación para los funcionarios locales de los municipios y las demás entidades locales de Aragón, cuando en una entidad local no se alcance el número de funcionarios exigidos legalmente para contar con delegados de personal o juntas de personal. Este párrafo produce una cierta confusión entre los ámbitos de representación (juntas de personal y delegados) y los de negociación (Mesa General de Negociación), ya que en la Ley 9/1987 se contempla la necesidad de una mesa general de negociación en cada entidad local, mientras que la Junta de Personal, órgano representativo por excelencia, *ex* artículo 5 –que tiene carácter básico–, se prevé en las entidades locales que cuenten al menos con cincuenta funcionarios, pudiendo existir delegados de personal, potestativamente, si se cuenta entre seis y diez funcionarios, y obligatoriamente si se supera esta última cifra –con un delegado hasta treinta funcionarios, y con tres de treinta y un a cuarenta y nueve funcionarios.

2.3. Conclusión

Ciertamente, la intención del legislador aragonés de buscar una solución al problema de la representación y la negociación colectiva en aquellas corporaciones locales de escasa plantilla puede calificarse de loable, pero no me cabe duda de su inadecuación en el marco de la legislación básica, por lo cual hay que negarle cualquier tipo de virtualidad jurídica y práctica.

Podría defenderse, en cuanto a la negociación, que la citada Mesa General Única cumpliría el positivo papel de poder ofrecer un texto de acuerdo de condiciones para que posteriormente cada corporación local lo interiorizara a través de su propia Mesa General de Negociación, de modo que así se salvarían los obstáculos de la inadecuación a la legislación básica que he expuesto. Sin embargo, dado el escaso margen negociador existente en las corporaciones locales –como he tratado de defender en apartados anteriores– y considerando que ese escaso margen sólo opera en cuestiones muy directamente relacionadas con aspectos propios de cada entidad local –horario, niveles de los puestos, incentivos a la jubilación, bases de selección, etc.–, sobre los cuales las corporaciones locales pudieran tener intereses muy distintos, es fácil que la función que pretende cumplir esa mesa única común quedara, *de facto*, en nada. ■