

# La LOLS y el anteproyecto de desarrollo

## Regulación de los derechos sindicales de los funcionarios

La publicación en el 'BOE de la Ley Orgánica de Libertad Sindical (LOLS) una vez que el Tribunal Constitucional desestimara los recursos de inconstitucionalidad contra la misma promovidos por el Grupo Popular y el Parlamento y el Gobierno de Euzkadi (sentencia de 29 de julio de 1985), viene a culminar el proceso de reformas socialistas en materia de relaciones colectivas de trabajo.

ANTONIO BAYLOS

No es éste momento ni lugar para reflexionar sobre lo que supone la LOLS en cuanto concepción de un modelo sindical determinado, o incluso como proyecto público preciso; menos aún para examinar su articulado desde el punto de vista jurídico-técnico; otras publicaciones de la Confederación se han recogido suficientemente el tema. (Por ejemplo: Antes de la publicación en el «BOE», «La Ley orgánica de Libertad Sindical», en **Gaceta Sindical**, n.º 32, 1984, págs. 39-41 después, «**Boletín Acción Sindical**», n.º 16, Secretaría Confedera) de Acción Sindical, septiembre 1985, n.º- extraordinario dedicado a la LOLS, que contiene el texto de la Ley, la sentencia del Tribunal Constitucional y comentarios de Aramendi, Bodas, Palomo y Candil sobre Acción `Sindical en la empresa, y uno general de Joan Coscubiela, ya aparecido en **Lluita Obrera**. El órgano de la CONC.)

Lo que sí puede tener algún interés es referirse específicamente a la repercusión que tiene ese texto en el conjunto de la función pública y, señaladamente, para la acción sindical de los enseñantes. La trascendencia de la LOLS, a este respecto, se basa en dos premisas: supone el reconocimiento formal y el arranque de un proceso de institucionalización de los Sindicatos en la Administración que hasta el momento se negaba obstinadamente o era discrecional y arbitrariamente administrado. Pero además significa la importancia estratégica del ámbito de la Administración pública en el reconocimiento y delimitación de la mayor representatividad sindical. Lo primero fuerza a que el sindicato cobre carta de naturaleza sin necesidad de que la actividad sindical sea consentida o concedida, y ello requiere regularizar y normalizar, entre otros derechos, las situaciones de negociación colectiva y de huelga; lo segundo impulsa a organizar instancias representativas unitarias que funcionen como colegios electores y contrapesen las previsibles tendencias del campo electoral propiamente dicho. Hablando en plata, las elecciones sindicales en la Administración Pública deben servir para que la UGT no pierda su primer puesto como central sindical más representativa.

Ambos objetivos se ven cumplidos en el Anteproyecto de Ley orgánica de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones públicas de 15 de octubre de 1985, elaborado por la Secretaría de Estado para la Administración pública. Este borrador, que además de los temas citados, regula también el derecho de reunión, es el que va a ser objeto de comentario en adelante, a través del análisis por reparto de los grandes temas que contiene: la reglamentación de los organismos de representación del personal y el proceso electoral subsiguiente; la regulación del derecho a la «**determinación**» de las condiciones de empleo.

\* \* \*

Los organismos representativos en la Administración pública, la réplica a los Comités de Empresa y Delegados de personal, son las Juntas de Personal y los Delegados de Personal en este Anteproyecto; el límite entre unos y otros organismos se fija en 50 funcionarios; más de 50 funcionarios obligan a constituir Juntas de Personal. Estas se constituyen no sobre la base de unidades administrativas preexistentes, ni sobre la base del centro de trabajo, sino sobre unas autodeterminadas **«unidades electorales»** de nueva creación y que recoge el artículo 12 de este anteproyecto, en las que se evidencia una tendencia a la concentración y centralización que evite dispersiones de voto y **«corporativismos excesivos»** polarizando así la oferta electoral sobre pocas opciones sindicales. Respecto a Enseñanza, en el sector público no universitario, se crea una Junta de Personal por provincia -con independencia del número de subsectores y de la diferencia de plantilla-; en cuanto a Universidad, se diferencian dos Juntas, la de Personal Docente y la de Administración y servicios no laboral; la circunscripción electoral es el distrito universitario en cada ámbito.

En cuanto al número de miembros que componen estas Juntas de Personal, del artículo 14 del Anteproyecto se desprende una hiperrepresentatividad de los colegios

electorales que censan a menos de 1.000 funcionarios, la representatividad se va reduciendo cuanto mayor sea la circunscripción y la plantilla de trabajadores de la misma, cuestión especialmente clara para aquellas Juntas de Personal con base en las provincias de mayor densidad; el tope máximo de 75 representantes por Junta juega en el mismo sentido.

Puede existir algún problema, tal y como está redactado este texto, para la fijación del censo electoral y elegibles. Aunque en un principio el Anteproyecto se refiere únicamente a la representación de intereses de **funcionarios** (interinos y de carrera), es claro (artículo 21) que los contratados administrativos -singularmente PNNs son electores; a tenor de la disposición transitoria 1ª y 4ª son también elegibles: deben, por tanto, contarse a la hora de fijar el número de puestos de la Junta de Personal correspondiente. Esta es una cuestión que en un sector de la enseñanza, como Universidad, en donde los contratos administrativos triplican a los funcionarios, tiene una importancia excepcional.

Por otra parte, para el texto comentado, no son electores ni elegibles ni los funcionarios en excedencia, ni los supernumerarios, ni aquellos que estén en situación de servicios especiales (artículo 29.2 de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública de 2 de agosto de 1984); entre otros supuestos, esto quiere decir que un cargo electivo **«a nivel provincial, autonómico o estatal»** de las organizaciones sindicales más representativas - CC.OO. y UGT no sólo no puede ser candidato, sino que se le priva del derecho de voto, justo en lo que constituye la esencia de su actividad (y por la que ha obtenido su pase a la situación de **«servicios especiales»**).

El procedimiento electoral, como el del Estatuto de los Trabajadores tras la reforma de 1984, resulta fuertemente sindicalizado. Los sindicatos son quienes están legitimados para presentar candidaturas; cabe también que lo hagan candidaturas individuales, pero requieren el aval del 10 por 100 de los electores, lo que, dado el carácter concentrado y centralizado de las unidades electorales, parece poco menos que imposible.

El sistema es de listas cerradas y completas, aunque parece que cabe que se presenten no afiliados en las candidaturas sindicales haciendo constar: se fija una barrera del 5 por 100 de los votos emitidos para obtener un representante en las Juntas; fuera de esa corrección que tiende también a concentrar opciones sindicales, el sistema electoral es proporcional.

\* \* \*

Pero, ¿para qué sirven esas Juntas de Personal? Aquí hay que hacer una advertencia previa, aunque sospechada. La función primordial es la de servir de unidades de medida; cuantifican el peso de las organizaciones sindicales, miden su representatividad, y configuran, por irradiación ascendente, la cualidad de sindicato más representativo de nivel estatal. A tenor del artículo 6.2.a) de la LOLS. En efecto, a las Juntas de Personal no les reconoce el Anteproyecto como, sin embargo, hace el Estatuto de los Trabajadores con sus parientes, los Comités de Empresa, derecho a la negociación colectiva o, en la terminología adecuada a la función pública, a la **«determinación»** de las condiciones de trabajo; sólo poseen competencias para ser informadas y consultadas, a lo sumo para vigilar el cumplimiento de las normas vigentes (artículos 15 y 16 del anteproyecto). Gozan, sin embargo, de capacidad procesal para pleitear y, aunque el Anteproyecto no lo diga, para convocar a la huelga, derecho justamente que no está sindicalizado en nuestro ordenamiento, por ser de titularidad individual. Pero carecen de cualquier facultad para negociar las condiciones de empleo **(4)**.

Esta se confía en exclusiva, a los sindicatos. Bien a través de las secciones sindicales de empresa o centros de trabajo, bien a través de la negociación general entre la Administración y los sindicatos más representativos a nivel estatal y aquellos que hayan obtenido un 10 por 100 en las elecciones a Delegados y Juntas de Personal. Lo que quiere decir que en la Administración pública se pretende radicalizar el proceso de desvalorización de las representaciones unitarias que ya se aprecia en el ámbito laboral **(5)** y crear un modelo de actuación sindical diferente al que rige en la esfera de los trabajadores por cuenta ajena: la segregación del poder, la negociación como facultad monopolizada por el sindicato como sujeto orgánico. Los pros y contras de esta opción exceden a este comentario; son muchas y complicadas sus implicaciones.

Pero si la representación unitaria de intereses aparece desvalijada, no por ello se refuerza decisivamente el poder sindical. La llamada **«determinación de las condiciones de trabajo»** se articula en tres niveles, atendiendo a la mayor o menor contractualización que ésta acepta. Hay toda una serie de cuestiones sobre las que no es obligatorio consultar o negociar: las decisiones que afectan a las potestades de organización de la Administración, al ejercicio de los derechos ciudadanos o -y esto es enormemente amplio- **«al procedimiento de formación de los actos y disposiciones administrativas»**. Tomado al pie de la letra, significaría la no obligatoriedad de consultar o negociar con los sindicatos los procedimientos de negociación y de consulta futuros sobre cuestiones generales y específicas. Un segundo bloque de materias pueden simplemente consultarse, no negociarse. La participación consultiva se refiere a materias sobre las que pesa reserva de ley (artículo 53 de la constitución) o que suponen incremento presupuestario si la financiación corresponde a las cortes o a los Parlamentos autonómicos. La negociación propiamente dicha versa sobre: a) la aplicación del régimen retributivo; b) sobre la oferta de empleo; c) sobre una cláusula general que englobe las condiciones de empleo, asistenciales y sindicales.

Al margen de que este listado de temas sea objetable -que lo es- más preocupante parece la especial reputación que se hace del tipo de negociación colectiva de los funcionarios. Salvo en las materias que no sean competencias del Consejo de Ministros o Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, en cuyo caso el pacto al que se llegue vincula efectivamente a la Administración y a los sindicatos -y cabe exigir responsabilidades por su incumplimiento- en los demás supuestos, los de mayor importancia y de mayor arraigo en nuestra reciente tradición sindical (como alternativa la creación del área pública de CC.OO.), el Acuerdo que se firme ha de ser posteriormente aprobado por el Consejo de Ministros, sin que hasta entonces tenga validez ni eficacia alguna. En coherencia el Anteproyecto

establece una potestad residual del Gobierno para, heterónomamente proceder a la regulación de las condiciones de trabajo de los funcionarios (artículo 44). Al no existir estipulación alguna sobre el deber de negociación de la Administración, ni sobre exigencias de responsabilidad en el caso de no aprobación de los Acuerdos alcanzados, la facultad de negociación de los sindicatos, **«medio necesario para el ejercicio de la actividad sindical»** como afirma la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la LOLS, aparece terriblemente devaluada.

Ciertamente que la LOLS -y este anteproyecto que la desarrolla- inaugura una etapa cualitativamente diferente de la anterior situación de reconocimiento discrecional del hecho sindical; que origina dinámicas nuevas -fundamentalmente las elecciones sindicales en un sector al que se las negaba- que impulsarán nuevas experiencias y fomentarán elementos reivindicativos hasta ahora apagados o incapaces de expresarse; todo ello es cierto, como lo es también el hecho de que la institucionalización sindical en la Administración pública aparece sesgada, tímidamente reconocida en lo que de emancipador y revulsivo podría suponer, más enfocada a concitar elementos de legitimación de una determinada actuación política-administrativa que a lograr una real participación en la determinación de los intereses públicos.

**"A las Juntas de Personal no se les reconoce el derecho a la negociación colectiva. Sólo poseen competencias para ser informadas y consultadas, a lo sumo, para vigilar el cumplimiento de las normas vigentes."**

(2) No se regula el derecho de huelga de los funcionarios, no tanto porque requiera Ley Orgánica, como por el hecho de que el Gobierno, hoy por hoy, le basta con la que efectuó en la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública (Ley 30/1984 de 2 de agosto): la huelga genera la retención de haberes proporcional al tiempo de conflicto (D.A. 12ª) y supone falta muy grave «el incumplimiento de la obligación de atender los servicios esenciales» (art. 31.1.e).

(4) En el artículo 17 el borrador que se comenta se establecen determinadas garantías para estos representantes, como el libre acceso y circulación por las dependencias de su **centro de trabajo** (no por su unidad electoral), la libre distribución de propaganda, un crédito de horas en el que cabe acumulación, etc. Se refuerza el deber de sigilo profesional «en todo lo que la Administración declare expresamente el carácter reservado». El mandato electoral es de cuatro años, como en ET reformado.

(5) En este ámbito Mª E. Casas y R. Escudero: «Representación unitaria y representación sindical en el sistema español de relaciones laborales» REDT., n.º 17 (1984), págs. 51 y 55.