



NOTAS

ACCION SINDICAL EN LA FUNCION PUBLICA: COMENTARIO SOBRE UNA CIRCULAR INSOLITA

Por ISIDORO LOPEZ PENA

1. Las experiencias de la acción sindical en la empresa se desarrollan, históricamente, en los países democráticos, a partir del momento en que los sindicatos tratan de alternar la actividad externa a la empresa con su presencia activa en el centro de trabajo y, en tal sentido, no cabe confundirlas con las experiencias de control obrero, con las de cogestión o con otras «atípicas» correspondientes a países con un alto grado de desarrollo industrial (1).

Tales experiencias de acción sindical en la empresa suponen normalmente, en los indicados países, el reconocimiento consti-

(1) En tal sentido, véase DE LA VILLA en la presentación del documento *La participación de los trabajadores en la empresa*. «Textos y Documentos», 1. Publicaciones del Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1979.

Para un estudio más detenido de estas distinciones, véase el capítulo X, «Acción obrera en la empresa», de DE LA VILLA-PALOMEQUE, en *Introducción a la economía del trabajo*, vol. I, pp. 439 a 551. Editorial Debate, Madrid, 1977.

tucional del ejercicio de todos los derechos sindicales y a continuación la consagración, a modo de garantía, de la prohibición de una serie de actividades del empleador atentatorias contra aquel ejercicio: así no poder tener en cuenta la afiliación o ejercicio sindical del trabajador a la hora de su contratación, formación, ascenso, etc.; no poder descontar cotizaciones sindicales sobre salarios y pagarlas en sustitución del trabajador y no poder utilizar ningún medio de presión en favor o en contra de cualquier organización sindical.

Toda contravención de estas prohibiciones (que normalmente se consideran disposiciones de orden público) suele considerarse abusiva y puede dar lugar a indemnización de daños y perjuicios.

Sin embargo, la concreción típica de las experiencias de la acción sindical en la empresa parte del reconocimiento de que todo sindicato representativo en el plano nacional o regional, se considera a su vez representativo en la empresa y, en consecuencia, bajo ciertas condiciones de número de trabajadores, actividad económica, etc., puede realizar su actividad a través de las llamadas secciones sindicales y los delegados sindicales que las componen. Esta acción sindical suele extenderse en algún ordenamiento a las empresas públicas y algunas veces expresamente se cita a los Departamentos ministeriales y oficinas públicas, pero con ciertas limitaciones (2).

(2) Así, en Italia, la Ley de 20 de mayo de 1970 (*Cassetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, 27 de mayo), que aprueba el Estatuto de los Trabajadores, al referirse a las acciones que comporta la libertad sindical, sus actos discriminatorios y el establecimiento de delegaciones sindicales en las empresas, incluye, en su artículo 37, una «aplicación a los asalariados de organismos públicos» en los siguientes términos: «Las disposiciones de la presente Ley son aplicables asimismo a toda relación del trabajo y de empleo de asalariados empleados por organismos públicos que se dediquen exclusiva o principalmente a una actividad económica. Se aplicarán, asimismo, a toda relación de empleo de los asalariados de los demás organismos, a menos que esté regulada por disposiciones especiales.» (Traducción de la OIT.)

En Francia, aunque el Código de Trabajo, al regular los comités de empresa (en cuanto manifestación de las experiencias de control obrero), establece, en su artículo L. 431-1, que «se constituirán comités de empresa en todas las empresas industriales y comerciales, en las oficinas públicas y ministeriales...», sin embargo, al regular el mismo cuerpo legislativo—por incorporación a su articulado de la Ley núm. 68-1.178, de 27 de diciembre de 1968 (*Journal Officiel* núm. 31)—, todo lo relativo al ejercicio del derecho sindical en las empresas omite toda referencia a las empresas públicas y oficinas ministeriales. La omisión, igualmente, es total en la Gran Bretaña a este respecto.

Pues bien, en el sentido expresado hasta aquí puede decirse que técnicamente en España no existe regulación alguna de las experiencias de la acción sindical en la empresa. El Real Decreto 3149/1977, de 6 de diciembre, sobre elección de representantes de los trabajadores en el seno de las empresas (hoy derogado por la disposición final 3.^a, núm. 16, del Estatuto de los Trabajadores), aparte de que establecía unas normas absolutamente provisionales, no constituyó garantías de acción sindical en el sentido elucidado, y la pintoresca regulación que establecía de los delegados de personal y los comités de empresa (excluyentes entre sí) correspondía más bien a lo que ya hemos denominado como técnicas de control obrero que a las de acción sindical en la empresa. Ni siquiera, en el momento actual, el Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Ley 8/1980, de 10 de marzo, que regula, en su título II, «De los derechos de representación colectiva y de reunión de los trabajadores en la empresa», supone, en modo alguno, su establecimiento (3). Pues bien, con este panorama—de presente y de futuro—el 16 de junio de 1979 el *Boletín Oficial del Estado* nos ha sorprendido con la publicación de la circular 3/1977 de la Secretaría de Estado para la Administración Pública por la que se establecen directrices provisionales de acción sindical en la Función Pública.

Prescindiendo de las prohibiciones que como garantías de la libertad sindical vimos formaban parte de estas experiencias, la norma constituye una regulación minuciosa de las secciones sindicales y sus representantes en la Administración Pública española. Todo un acontecimiento que justifica—creemos—el carácter de insólita con la que calificamos en el título (4).

(3) No obstante, tal afirmación ya no resulta del todo exacta después de la firma del llamado Acuerdo Marco Interprofesional sobre Negociación Colectiva suscrito por la Unión General de Trabajadores (UGT) y la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE).

A través del capítulo XI del mismo, titulado «De los sindicatos y de los comités de empresa», viene a introducirse en nuestro país la posibilidad del establecimiento por vía de convenio de una completísima regulación de este tema de la acción sindical en la empresa, a tono con la de los países democráticos citados.

(4) La afirmación que hacemos en el texto se ha visto corroborada con la reciente publicación de DE LA VILLA: «Materiales para el estudio del sindicato». *Cuadernos Laborales*. Serie «Sindicalismo». Instituto de Estudios Sociales. Ministerio de Trabajo, Madrid, noviembre de 1979. En el mismo se recoge la circular comentada como única manifestación de acción sindical (propriadamente dicha) en nuestro ordenamiento jurídico. Véase p. 121, núm. 42.

2. Pero este carácter insólito que, ya de entrada, parece justificado resulta todavía más evidente si se tiene en cuenta que la expresada circular se publica, como decimos, por Resolución de la Secretaría de Estado del 7 de junio de 1979, cuando la misma existía desde el 11 de noviembre de 1977, y en el penúltimo párrafo de su preámbulo se reconoce que «el sentido mismo de las directrices contenidas en la presente circular exige que, para garantizar su operatividad, sean objeto de una amplia difusión a nivel de cada centro de trabajo entre todas las instancias que de alguna forma sean sus destinatarios: autoridades administrativas, funcionarios públicos y organizaciones profesionales».

O sea que una norma que por su naturaleza—y ella misma así lo proclama—exige de una amplia difusión para ser operativa, se mantiene con carácter reservado—hay que suponer que en connivencia, si no con todas, con algunas organizaciones sindicales y profesionales—durante diecinueve meses y desde luego en el más absoluto desconocimiento de los funcionarios públicos y trabajadores de la Administración Pública a los que se dirige fundamentalmente para la defensa de sus intereses sindicales y profesionales. La cuestión sigue siendo insólita y realmente hay que preguntarse por los motivos de la misma, que sólo las instancias que la dictaron podrían aclarar (5).

(5) Las motivaciones, desde luego, no están claras, y sólo cabe hacer interpretaciones más o menos aproximadas no exentas de un alto margen de posible error. El autor de estas líneas, poco antes de que se dictase con tanta reserva la expresada circular, tuvo la honra, en junio de 1977, de representar—en calidad de consejero técnico de la delegación diplomática—al Gobierno español en la Comisión de libertad sindical y procedimientos para determinar las condiciones de empleo en el servicio público de la LXIII Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en Ginebra. En aquella ocasión se estableció el criterio por parte del Gobierno—prudentemente determinado por el entonces ministro señor De la Mata y el subsecretario de Trabajo señor Istúriz—de no ir más allá en este terreno de la Función Pública de lo que estaba reconocido en el Convenio 87 de la OIT, relativo a libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación en general. En realidad, tampoco los demás países asistentes a la Comisión, en ninguna de sus tres representaciones, fueron más allá, en aquella primera discusión, de lo que luego fue el Convenio 151, aprobado al año siguiente.

Sin embargo, se creó un clima de distensión y confianza entre las organizaciones sindicales representadas en aquella discusión (CC. OO., UGT y USO) y el Gobierno, que se quebró al poco tiempo con la publicación en el *Boletín Oficial del Estado* del 2 de julio de 1977 del Decreto 1522/1977, de 17 de junio, que regula el derecho de asociación sindical a través de la creación de asociaciones y organiza-

3. Otra cuestión—no ya tan insólita en el ordenamiento jurídico español—es el carácter provisional y transitorio con que la circular nace, llevando ya casi tres años de vigencia. En el preámbulo reconoce que «es provisional y sirve para cubrir transitoriamente el vacío legal que existe respecto a las diversas manifestaciones de la acción sindical en la Administración».

¿Hay que entender de esta redacción que se va a regular legalmente, en breve plazo, la acción sindical en la Función Pública? Evidentemente el tema podría plantearse en el momento en que la circular fue dictada, pero ahora constituye un imperativo del desarrollo constitucional, ya que el artículo 131-3 de la Constitución establece que la «Ley regulará... las peculiaridades del ejercicio del derecho... de los funcionarios públicos a la sindicación».

El carácter provisional y transitorio de la circular queda, pues, confirmado, pero no parece que «las peculiaridades de este derecho» vayan a ser tenidas en cuenta en el proyecto de Ley Orgánica del Gobierno, la Administración y la Función Pública ya aprobada por el Consejo de Ministros, con lo que puede dilatarse la vigencia de la presente circular.

4. En cuanto al contenido de esta insólita norma, hay que reconocer que es bastante completo y el adecuado a lo relativo al establecimiento de secciones sindicales de empresa y cabe distinguir los siguientes aspectos:

a) Ambito de la acción sindical en la Administración.

Se considera centro de trabajo en la Administración Central a la unidad administrativa con nivel de Dirección General, o cualquier otra en sede físicamente independiente; a los orga-

ciones profesionales de funcionarios públicos, que produjeron una cierta desconfianza de *amarillismo* y un evidente desencanto en las centrales sindicales, que esperaban otra cosa.

Acaso para restablecer la armonía y recobrar el buen clima nacido en Ginebra en este aspecto, el nuevo Gobierno salido de las urnas del 15 de junio de 1977 dictó la circular—evidentemente paccionada—objeto de este comentario. Sin embargo, ésta es una interpretación subjetiva que pretende ser coherente, aunque el autor carece de prueba para mantenerla. Se incluye en esta nota, en un intento de explicación a un acontecimiento que sigue pareciendo insólito, toda vez que la reserva con que fue mantenida, y sobre todo la connivencia sindical a la misma, carecen de explicación.

nismos autónomos y a las delegaciones territoriales. Este último criterio se aplica a las entidades locales.

Resulta evidentemente desorbitado y utópico este ámbito de acción sindical como en la práctica podrá comprobarse, toda vez que habrá Departamentos con mayor o menor grado de implantación, pero desde luego habrá organismos autónomos y muchísimas entidades autónomas que no llegarán a tenerla en absoluto.

b) Representaciones sindicales.

No es una representación electiva (por lo menos a nivel de personal del centro), sino que consiste en la posible acreditación de dos funcionarios por cada organización sindical en cada centro para que la representen. Para el tratamiento de asuntos de carácter general en todo un Departamento o Entidad local cada organización puede designar hasta dos representantes de quienes ya tengan tal condición a nivel de centro.

En realidad, ésta es la técnica de representación de los sindicatos en la empresa, porque se debe partir del supuesto—por otro lado consagrado constitucionalmente en el artículo 7 *in fine*—de que la estructura interna y funcionamiento de todo sindicato deberá ser democrática.

Ahora bien, cuando no hay técnicas de representación funcional del tipo de control obrero [y el Estatuto de los Trabajadores no es de aplicación—a tenor de su artículo 1.º, 3, a)—«a la relación de servicio de los funcionarios públicos... así como la del personal al servicio del Estado, las Corporaciones locales y las Entidades públicas autónomas cuando, al amparo de una Ley, dicha relación se regule por normas administrativas o estatutarias»] se corre el riesgo de convertir la actividad sindical de la función pública en un movimiento de tipo asambleario propicio a la algarada y a la ineficacia.

c) Reuniones.

Se distingue entre reuniones de representantes sindicales y de funcionarios. Las primeras tienen mayor libertad: pueden realizarse fuera de horas de trabajo, libremente, incluso en los locales del centro, e incluso por causas extraordinarias en horas

de trabajo con autorización previa, pero sin que requiera antelación reglada su solicitud.

Las reuniones de funcionarios ya son más complejas. Pueden convocarse por los representantes de las organizaciones o por un cinco por ciento del personal del colectivo que se convoca. Deben ser previamente autorizadas por el jefe de la unidad administrativa, y cuando tienen carácter departamental o general, por el subsecretario del Departamento o el secretario de Estado para la Administración Pública, respectivamente.

La solicitud debe hacerse con una antelación de setenta y dos horas, comunicando en ella hora, lugar, orden del día e identificación de los convocantes. La resolución se notificará veinticuatro horas antes de la celebración y caso de ser autorizante señalará el lugar de los previsiblemente fijados para tal fin.

Para las reuniones de funcionarios fuera de horas de trabajo también se exige autorización, salvo imposibilidad manifiesta, y para las reuniones dentro de la jornada de trabajo el personal tiene garantizadas seis horas mensuales si son de ámbito general o departamental, y cuatro horas para las de centro. En todo caso, son requisitos para que se ejerza tal garantía que a tales reuniones se convoque a la totalidad del colectivo de que se trate y que en la elaboración del orden del día participen las organizaciones profesionales con presencia en la unidad.

En todo caso, cualquier asistente puede exigir que las votaciones que puedan realizarse en estas reuniones sean secretas.

d) Locales.

Se distingue entre utilización de locales por las organizaciones profesionales y por los funcionarios.

En el primer caso, sólo se exige habilitación de locales cuando la unidad constituya un colectivo superior a cien personas, y la utilización de los mismos será objeto de acuerdo entre tales organizaciones.

En el segundo caso, cuando la dotación de personal de la unidad lo justifique, se elabora una relación de dependencias a utilizar por los funcionarios, y su cesión para reuniones se realiza en las condiciones que antes vimos, determinando, entre

ellos, el más próximo al centro en que preste sus servicios el colectivo convocado.

e) Propaganda.

La autoridad administrativa debe facilitar la confección de la propaganda relacionada con la temática del centro y poner a disposición de la «sección sindical» el material necesario, siempre que se use «racional y moderadamente». En tal sentido, los representantes sindicales elevarán mensualmente un informe del material utilizado a la autoridad administrativa correspondiente.

Tal propaganda podrá distribuirse libremente en el centro de que se trate y en todo caso deberá disponerse de tabloneros de anuncio y lugares adecuados para realizarla.

5. Una última cuestión convendría plantear sobre la circular 3/1977 de la Secretaría de Estado para la Administración Pública: su real aplicación y, consiguientemente, la de su eficacia.

En cuanto a su aplicación práctica habría que llevar a cabo un análisis sociológico para ver en qué centros de los que se determinen en su ámbito de vigencia se han creado secciones sindicales y cuántos y cuáles sindicatos lo han hecho. Realmente es un estudio que va más allá de los límites de este comentario, pero cabe aventurar que el resultado—a tenor del número de órganos de que se trata—no sería demasiado alagüeño.

Pero en este orden de ideas cabe plantearse el problema de su eficacia en los siguientes términos: ¿Ha contribuido esta norma a dinamizar el movimiento sindical en la Función Pública? ¿Ha servido para que los funcionarios públicos canalicen eficazmente sus reivindicaciones legítimas y tratar de liberarse de tantos sentimientos de frustración que arrastran desde hace tanto tiempo? Creemos que no, porque la circular en cuestión establece la acción sindical en la Función Pública en los términos descritos, pensando más en dar satisfacción a las organizaciones sindicales que a los propios funcionarios, dejando a éstos sin auténticos medios de representación democrática para el ejercicio de sus reivindicaciones, sobre todo teniendo en cuenta el escaso entusiasmo despertado por el Decreto 1522/1977, que reguló tan cicateramente el derecho de asociación sindical y que

no vino precisamente a situar la sindicación de los funcionarios —tal y como propugnaba De la Villa— «en pie de igualdad con las de otros sectores de la población activa» (6).

Se trata, pues, de una norma de las que Bobbio incluiría dentro de la categoría de la «validez ineficaz» porque deja incumplido el fin primordial que el cuerpo social al que se dirige espera de ellas (7). Por ello la resolución aquí comentada resulta criticable ya que no contribuye a clarificar nada, deteriora el escaso espíritu de movimiento sindical entre los funcionarios públicos y, en definitiva, fomenta de modo considerable su tradicional sentimiento de «alienación», entendiéndolo por tal —en definición exacta de Alain Touraine— «el estallido de una personalidad que debe vivir de dos maneras contradictorias: según la lógica de la posición social que ella ocupa y según la lógica que, en tal posición, le impone el amo que quiebra o prohíbe sus relaciones sociales» (8).

(6) Véase L. E. DE LA VILLA: «La sindicación de los funcionarios públicos», en *Cuadernos de Derecho de Trabajo*, 1975-76, núms. 1-2, pp. 223 y ss.

(7) NORBERTO BOBBIO: *Teoría dell'ordinamento giuridico*. Turín, 1960, p. 42.

(8) ALAIN TOURAINE: *Introducción a la sociología*. Editorial Ariel, Barcelona, 1978, página 50.

