

editorial

En este tercer número de la serie monográfica de boletines que dedicamos a **la negociación colectiva de las condiciones de trabajo de los empleados públicos tras la aprobación del EBEP**, su autora, **Carmen Agut García**, profesora titular de Derecho del Trabajo y Seguridad Social de la Universidad Jaime I de Castellón, nos ofrece su punto de vista respecto a diversas cuestiones prácticas relacionadas con el tema de **LA POSIBILIDAD DE INTRODUCIR NUEVAS UNIDADES ELECTORALES**.

CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Es bien sabido que la Constitución española de 1978 (CE), no reconoce expresamente un derecho de los funcionarios públicos a contar con órganos de representación unitaria, sino que tal facultad es creación de la ley ordinaria. Dicha ley fue en su día 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* (LORAP), hoy derogada y sustituida por la *Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público* (EBEP).

En efecto, **el EBEP contempla dentro de su Capítulo IV del Título III**, el Derecho a la negociación colectiva, a la representación y participación institucional, así como el derecho de reunión. Y en particular en sus arts. 39 a 44, **el mecanismo de representación de los funcionarios públicos de carácter unitario**, al tiempo que mantiene en vigor algunos de los artículos de la norma anterior, la LORAP, reguladores del proceso electoral (arts. 7, 13.2 a 6, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 25, 26, 27, 28 y 29), los cuales, a su vez, encuentran desarrollo en el *Real Decreto 1846/1994, de 9 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de elecciones a los órganos de representación del personal al servicio de la Administración general del Estado*.

Como se decía, la regulación de la representación unitaria de los funcionarios públicos está incluida en el propio Estatuto, previsto en el art. 103.3 CE. Y así, **el EBEP nace con la voluntad de establecer las disposiciones básicas comunes al conjunto de los funcionarios de todas las Administraciones Públicas** en el sentido indicado por el art. 149.1.18 CE, que en el reparto competencial atribuye al Estado competencia sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios (que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas). Lo cual supone el reconocimiento del elevado proceso de descentralización administrativa que ha tenido lugar en las últimas décadas y permitir que, con respeto a la normas básicas que contempla el EBEP, cada Administración Pública pueda configurar su propia política de personal.

UNIDADES ELECTORALES

De acuerdo con el art. 39.2 EBEP, la representación de los funcionarios en aquellas unidades electorales donde el número de funcionarios sea igual o superior a 6 e inferior a 50 corresponderá a los Delegados de Personal; y de acuerdo con el art. 39.3 EBEP, las Juntas de Personal se constituirán en aquellas unidades electorales que cuenten con un censo mínimo de 50 funcionarios.

En consonancia con su carácter de norma básica, y a diferencia de lo que sucedía con la LORAP, **el EBEP no determina cuáles son las unidades electorales**. Por el contrario, su art. 39.4 remite su fijación al Estado y a las Comunidades Autónomas en virtud de sus competencias legislativas. Nada se dice sobre las Administraciones locales, por lo que, pese al silencio legal, está claro que deberán ser tenidas en cuenta a la hora de su determinación, y ello sin afectar a su potestad de autoorganización.

Al tiempo -y este aspecto nos interesa especialmente-, el mismo art. 39.4 **establece la posibilidad de que los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas, previo acuerdo con las Organizaciones Sindicales más representativas** según los arts. 6 y 7 de la *Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto de Libertad Sindical* (LOLS), **modifiquen o fijen unidades electorales distintas con el fin de adecuarlas mejor a determinadas estructuras administrativas o ámbitos de negociación**.

Y mientras se fijan las nuevas unidades electorales, la Disposición Derogatoria única, apartado c) EBEP, expresamente mantiene la vigencia del art. 7 LORAP, en el que se concretan las unidades electorales a efectos de la elección de Juntas de Personal. No obstante, debe tenerse en cuenta que al amparo de la LORAP los Delegados de Personal podían constituirse sólo en Entidades Locales de menos de 50 funcionarios, mientras las Juntas de Personal se preveían para Entidades Locales de más de 50 funcionarios y para el resto de Administraciones Públicas. Dicho art. 7 LORAP sólo se refiere a las unidades electorales a efectos de las Juntas de Personal. Sin embargo, dado que la nueva regulación no contempla la anterior distinción, habrá que entenderlo aplicable también a los Delegados de Personal.

FACULTADES

A diferencia que lo que sucede con el sindicato y la representación sindical (sección sindical), para los que el ejercicio de funciones tradicionalmente denominadas reivindicativas o de representación (negociación colectiva, huelga y promoción de conflictos colectivos), va implícito en su naturaleza de sujeto sindical titular del derecho de libertad sindical, en aplicación del art. 28.1 CE **los órganos de representación unitaria, según indicamos, deben su existencia y sus funciones a la decisión del legislador ordinario, de manera que sólo si una Ley expresamente les atribuye este tipo de facultades, podrán ejercerlas.**

Así las cosas, está claro que los representantes unitarios de los funcionarios públicos han sido configurados como órganos con funciones de información, consulta y participación (art. 40 EBEP). Sin embargo, la atribución de facultades reivindicativas, que sí se ha previsto por diversas normas para los representantes unitarios laborales (ET y *Ley de Procedimiento Laboral, Real Decreto-Ley 7/1977, de 4 de marzo, de relaciones de trabajo*), no se ha producido en el caso de los representantes unitarios de la función pública, por lo que, en principio, **tales representantes no son titulares de los derechos sindicales básicos. Así pues, en concreto los Delegados y Juntas de Personal no tienen derecho a la negociación colectiva, como tampoco están facultados para convocar o declarar la huelga, ni tienen derecho a la promoción de conflictos colectivos en vía administrativa o judicial.**

SUJETOS LEGITIMADOS

Por lo que respecta a los sujetos legitimados para la negociación en el banco funcionarial, y sin perjuicio de otras concreciones que se contemplan en los arts. 35 y 36 EBEP, con carácter general el art. 33.1 EBEP lo limita a las Organizaciones Sindicales más representativas de acuerdo con la LOLS. En este sentido, dicho artículo contempla lo que podría denominarse "legitimación básica", esto es, la que da derecho a formar parte de la mesa negociadora, y al respecto reconoce tal **legitimación a las siguientes organizaciones:**

- **Organizaciones Sindicales más representativas a nivel estatal.**
- **Organizaciones Sindicales más representativas de Comunidad Autónoma.**
- **Sindicatos que hayan obtenido el 10 por 100 o más de los representantes en las elecciones para Delegados y Juntas de Personal, en las unidades electorales comprendidas en el ámbito específico de su constitución.**

El último inciso del art. 33.1 EBEP, relativo a las organizaciones sindicales más representativas de un ámbito territorial y funcional específico, contiene una referencia expresa a las unidades electorales. Una interpretación literal del precepto obligaría a entender que dichos sindicatos son todos aquellos que han obtenido el 10% ó más de los representantes en cada una de las unidades electorales comprendidas en el ámbito de constitución de la correspondiente mesa negociadora. Dicha interpretación resultaría inviable en la práctica, a causa del elevado número de sindicatos que deberían ser llamados a la negociación. Seguramente por ello, los autores no han atendido a la literalidad y mayoritariamente han considerado que el artículo se refiere a los mismos sindicatos que contempla el art. 7 LOLS; o sea aquellos que en los ámbitos territorial y funcional de la negociación acreditan la obtención del 10% de los representantes unitarios.

Así pues, aún cuando la negociación colectiva de los funcionarios públicos no va a llevarse a cabo por la representación unitaria, y aún cuando el ámbito de la negociación no suele coincidir con el de las distintas unidades electorales establecidas (a excepción de algunas mesas sectoriales y en la Administración Local), **la vinculación entre unidad electoral y ámbito de la negociación colectiva es innegable.** Y ello porque, en el marco de la negociación para los funcionarios públicos las Mesas Sectoriales, creadas por las distintas Mesas Generales de Negociación, suponen la posibilidad de fijación de ámbitos de negociación particulares y adaptados a las necesidades de organismos y colectivos concretos de funcionarios. Por otro lado, porque es posible la creación de unidades electorales distintas a las previstas legalmente en el ámbito estatal y de Comunidad Autónoma (y contemplando a las Administraciones Locales), que tengan en cuenta particulares ámbitos de la negociación colectiva. Y, en todo caso, porque la representatividad de los sindicatos depende también de los resultados obtenidos en las elecciones a órganos de representación unitaria de los funcionarios y estos órganos, a su vez, dependen total y absolutamente de las unidades electorales que se determinen.

POSIBILIDAD DE CREACIÓN DE NUEVAS UNIDADES ELECTORALES

Dicha posibilidad puede orientarse tanto a la ampliación de su ámbito de actuación, como a su reducción. Las consecuencias de la tendencia que se adopte afectarán:

En primer término, al número de representaciones existentes y con ello al número de representantes elegidos, de manera que censos iguales podrían contar con más o menos representaciones y representantes. En este sentido, basta contrastar un sencillo ejemplo: una unidad electoral de 500 funcionarios supone la elección de una Junta de Personal de 13 miembros; si esa unidad se fragmenta en cinco unidades distintas de 100 funcionarios cada una, será posible la elección de cinco Juntas de Personal de 5 miembros cada una, lo que da un total de 25 miembros electos en

lugar de 13, para el mismo número de 500 funcionarios. Obviamente, en esta consideración la principal afectada por la decisión es la misma Administración Pública, por cuanto ve incrementado el número de representantes, con el consiguiente coste, mientras que la representación unitaria resulta notablemente beneficiada.

En segundo lugar, está claro que la existencia de más o menos unidades y, con ello, de más o menos representantes electos, puede afectar al cómputo de la representatividad de los sindicatos, aspecto que tiene una repercusión directa sobre la legitimación negociadora de los mismos. Sigamos con el ejemplo anterior. Tomamos como referencia el ámbito total de 500 funcionarios. En ambos supuestos el sindicato X ha obtenido la mitad más uno de los representantes y el sindicato Y, los restantes. Ello significa que en la Junta de 13 miembros, X tiene 7 miembros e Y tiene 6 miembros. En el total de las cinco Juntas de 5 miembros cada una, X tendría 13 miembros e Y tendría 12 miembros. Calculado el porcentaje de representatividad resulta que con la única Junta de 13 miembros, X tiene el 53'85% e Y tiene el 46'15%. En cambio, con las cinco Juntas X tendría el 60% e Y el 40%.

A la consideración individual recién indicada hay que **añadir las consecuencias que tiene la decisión de ampliar o reducir por comparación con otras Administraciones que, para el mismo ámbito, no han procedido a determinar las unidades electorales de igual manera;** porque si las decisiones de ampliación o reducción de las unidades electorales no siguen unas mismas pautas en todas las Administraciones Públicas, cuando sea necesario el cómputo general de los representantes elegidos, pueden llegar a plantearse situaciones muy dispares con afectación directa sobre la representatividad sindical. Piénsese, por ejemplo, en cómo podría afectar esta decisión a los sindicatos implicados de cara a su participación en una posible mesa sectorial de sanidad de ámbito estatal, si en el ámbito sanitario unas determinadas Comunidades Autónomas fijan más o menos unidades electorales que otras.

Por último, **desde el punto de vista de los propios sindicatos, parece que la ampliación del ámbito de la elección de los representantes unitarios funcionariales beneficiaría a los sindicatos de mayor tamaño y con mayor proyección geográfica, e impediría la presencia de sindicatos menores; mientras que la reducción de la unidad electoral permitiría la entrada de sindicatos más pequeños y con un ámbito de actuación más limitado territorial y funcionalmente,** atomizándose la representación. Ambas opciones presentan ventajas e inconvenientes, y son los propios sujetos implicados quienes deben ponderarlos convenientemente, dejando al margen intereses particulares y teniendo como referentes últimos, el interés de sus representados y el buen funcionamiento de la Administración para dar satisfacción a la ciudadanía.