

ción, en el sentido de que lo que de administrativo o público tiene el mecanismo de extensión se limita a la función de aplicar ("extender") a un colectivo que no tiene convenio colectivo, otro elaborado en otro ámbito. Sin embargo, estamos al propio tiempo ante un instrumento que consigue, con su contenido normativo, regular unas condiciones de trabajo carentes hasta la extensión de instrumento regulador propio. Esta doble entidad, *ejecutiva* por un lado, y *reguladora* por otro, nos lleva a concluir en la naturaleza híbrida, es decir, autonómico normativa e intervencionista, de la figura jurídico laboral de la extensión del convenio colectivo.

PARTICULARIDADES DE LAS PRERROGATIVAS DE LOS REPRESENTANTES UNITARIOS EN LA FUNCIÓN PÚBLICA*

ANA ROSA ARGÜELLES BLANCO

*Profesora Titular de Universidad de Derecho del Trabajo
y de la Seguridad Social. Universidad de Oviedo*

EXTRACTO

En el presente trabajo se aborda uno de los aspectos del estatuto jurídico de los representantes unitarios del personal que presta sus servicios a las Administraciones públicas. En particular, en él se examina el régimen jurídico de las prerrogativas o facilidades conferidas a dichos representantes por la Ley 9/1987, de 12 de mayo, entre las que se encuentran las libertades de expresión, distribución de comunicaciones y circulación por la Unidad electoral, y los derechos al crédito de horas y a la disposición de un local de tableros de anuncios.

* Este trabajo ha sido realizado a partir de la comunicación presentada al XI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

ÍNDICE

1. Consideraciones preliminares
2. Instrumentos para la libertad de expresión y comunicación: La libre circulación por la Unidad electoral
3. La libre distribución de comunicaciones
4. El derecho a disponer de un local
5. El derecho a tabloneros de anuncios
6. El derecho a un crédito de horas

1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Nuestra Constitución traza una nítida línea de separación entre el trabajo privado y la Función Pública, que podría entenderse que pertenecen a subsistemas jurídicos distintos, el Derecho del Trabajo y el Derecho Administrativo, inspirado cada uno en valores y principios constitucionales propios. La Norma Fundamental refleja una concepción de la Función Pública profesional "particularista", excluida por completo no sólo del Derecho del Trabajo sino también de la propia lógica subyacente tras este sector del ordenamiento jurídico. En ella se ha aceptado el "modelo clásico", de inspiración franco-germánica, basado en la supremacía especial de la Administración y en la sujeción especial del funcionario, cuya situación estatutaria predica.

Existe, sin embargo, un importante punto de intersección de los valores constitucionales relacionados con el trabajo, manifestado en el artículo 28 de la Constitución. Así, este precepto reconoce que "todos tienen derecho a sindicarse libremente", señalando que la ley "regulará las peculiaridades de su ejercicio para los funcionarios públicos". De este modo, el mantenimiento del sistema tradicional funcional entra en quiebra, en la medida en que las relaciones sindicales en la Función Pública adoptan métodos y desarrollan objetivos que habían venido caracterizando al sindicalismo privado. Quizá la manifestación más clara se encuentra en el texto de la Ley Orgánica de Libertad Sindical (en adelante, LOLS), que establece una regulación unitaria para los trabajadores y los funcionarios¹, aunque en el caso de los segundos establezca algunas excepciones y limitaciones a la titularidad o al ejercicio de ese derecho.

En definitiva, el movimiento de acercamiento de los funcionarios públicos a los trabajadores asalariados, que cuenta con precedentes en los que la influencia solía producirse en sentido inverso —esto es, lo regulado inicialmente para los funcionarios se extendía luego a los asalariados—, se ha visto acentuado a partir de los años ochenta, sometiendo a una profunda crisis la

¹ Vid. todas estas consideraciones en M. RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, "Trabajo, Función Pública y Constitución", en *Seminario sobre relaciones colectivas en la Función Pública*, Universidad Hispano-Americana-La Rábida (Huelva), Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Sevilla, 1989, págs. 15-21.

concepción clásica de la Función Pública. La "laboralización" completa de la relación de empleo público queda, desde luego, descartada; pero tampoco cabe negar la existencia de los derechos colectivos de los funcionarios, ni defender un estatuto de absoluto sometimiento de éstos a los poderes unilaterales de la Administración.

No se trata, pues, de que desaparezcan las peculiaridades o la especialidad de trato de la Función Pública, sino de que sea posible aproximar e incluso, en ciertos aspectos, considerar conjuntamente el trabajo subordinado, al margen del carácter público o privado de la organización en que se realice. Esto es, establecer una regulación unitaria a determinados efectos, abstracción hecha del régimen jurídico al que se somete. El punto de partida para ello podría ser estimar a la relación funcional como una más de las relaciones de servicio, empleo o trabajo, con los elementos caracterizadores de toda relación laboral².

(En ese contexto se enmarca la Ley 9/1987, de 12 de mayo, de órganos de representación, determinación de condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas (BOE 17.6.1987; en adelante LORAP), cuya principal novedad ha sido el establecimiento en nuestro país —sin que existan puntos de referencia significativos dentro del panorama comparado— de unas instituciones de representación electiva de los funcionarios públicos³. Esta Ley ha optado por crear unidades electorales de mayores dimensiones que las correspondientes a un centro de trabajo, pero que rara vez permiten la constitución de una representación al nivel que correspondería a una empresa⁴.

El estatuto jurídico de los representantes unitarios del personal que presta sus servicios a las Administraciones públicas, con una vinculación de carácter

² Vid., nuevamente, RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, "Trabajo, Función Pública y Constitución", *Seminario sobre relaciones colectivas en la Función Pública*, cit., págs. 24 y sigs.

³ J. CRUZ VILLALÓN, "Juntas y delegados de personal: conceptos, ámbitos de actuación y competencias", en *Seminario sobre relaciones colectivas en la Función Pública*, Universidad Hispano-Americana-La Rábida (Huelva), Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Sevilla, 1989, pág. 73, nota 1, relaciona los contados ejemplos de organismos o entidades territoriales aislados en los que se había producido algún tipo de proceso electoral de designación de representantes de personal, con anterioridad a la Ley 9/1987. Sobre la originalidad del sistema diseñado en esta Ley, en el Derecho comparado, *ibidem*, pág. 74.

⁴ Sobre las características de estas "macrounidades electorales", y sobre su comparación con las del sector laboral", señalando la dificultad de trasladar al sector público los conceptos laborales de "empresa" y "centro de trabajo", vid. CRUZ VILLALÓN, *La representación de los trabajadores en la empresa y en el grupo*, cit., págs. 52-54. El mismo autor en "Juntas y delegados de personal: conceptos, ámbitos de actuación y competencias", *Seminario sobre relaciones colectivas en la Función Pública*, Universidad Hispano-Americana-La Rábida (Huelva), Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Sevilla, 1989, págs. 89-95, estudia con detenimiento el ámbito de actuación de las Juntas y los delegados de personal.

administrativo o estatutario, está conformado en tres preceptos: el segundo párrafo del art. 10, el art. 11, y los números 4 y 5 del art. 42 LORAD. Lo establecido para los delegados de personal y miembros del Comité de Empresa en el Título II de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, sirvió, es claro, como modelo de esta regulación, puesto que la propia Exposición de motivos de aquella norma alude a la necesidad de "determinar en un texto legal, a semejanza de lo establecido para los trabajadores por cuenta ajena en el Estatuto de los Trabajadores, aquello que deba ser de aplicación a los funcionarios públicos en cuanto a los órganos de representación, aspecto esencial de su régimen estatutario".

El art. 11 de la mencionada Ley contempla una serie de "garantías y derechos". Junto a garantías en sentido estricto en el precepto se recoge también algún derecho de los que acostumbramos a considerar como prerrogativas o facilidades de los representantes unitarios⁵. Es preciso recordar, en este punto, que uno y otro tipo de derechos se diferencian por sus objetivos inmediatos, encaminados todos a la consecución de una finalidad común: posibilitar y promocionar la acción representativa de los órganos unitarios de representación de los trabajadores.

Así, las garantías están destinadas a proteger al representante como trabajador frente a posibles actuaciones ilícitas del empresario, que tienen como causa última la situación de enfrentamiento y conflicto que su cargo en ocasiones provoca. Las prerrogativas o facilidades, que son las que a este estudio interesan, tienden directamente a incrementar la efectividad de la acción representativa, removiendo los obstáculos que las Juntas y los delegados de personal encuentran para el desarrollo de sus competencias⁶. Al establecer

⁵ Así pues, la Ley 9/1987 reproduce la confusión terminológica del art. 68 del Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, heredero en este punto de las normas que le antecedieron en la materia dentro del ordenamiento jurídico español. Como se advirtió ya, la normativa internacional sobre la materia es más clara, pues el Convenio núm. 135 OIT distingue entre medidas para la protección de los representantes o garantías (art. 1), y facilidades (art. 2). Si bien es verdad que es muy dudoso que este Convenio sea de aplicación en el ámbito de la Función Pública, como pone de relieve S. DEL REY GUANTER, *Comentarios a la Ley de Órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1988, pág. 109, ello no obsta a la oportunidad de defender esa distinción. Cabe anotar que sí se aplican a los representantes sindicales los arts. 4, 5, y 6 del Convenio núm. 151 OIT, sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la Administración Pública (aprobado en 1978 y ratificado por España en 1984).

⁶ Para un análisis de las competencias de las Juntas y delegados de personal, vid., de nuevo, CRUZ VILLALÓN, "Juntas y delegados de personal: conceptos, ámbitos de actuación y competencias", en *Seminario sobre relaciones colectivas en la Función Pública*, cit., págs. 95-114. Entre ellas se comprenden, básicamente, facultades de información, de consulta, de control del cumplimiento de la legislación, y de gestión de obras sociales. De su estudio se deduce el grado de importancia que pueden llegar a tener estos órganos como instancias de representación de los intereses de los funcionarios ante las Administraciones Públicas.

el contenido de dichas prerrogativas en el concreto ámbito aquí analizado, esto es, el del empleo público, el legislador ha tenido presente los condicionamientos que puede tener el representante como consecuencia de las obligaciones derivadas de su prestación de servicio como funcionario⁷.

2. INSTRUMENTOS PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y COMUNICACIÓN: LA LIBRE CIRCULACIÓN POR LA UNIDAD ELECTORAL

Entre las prerrogativas reconocidas a favor de los representantes unitarios dentro del sector privado de relaciones laborales, el Estatuto de los Trabajadores establece la garantía de que expresen con libertad sus opiniones en las materias concernientes a la esfera de su representación.

Aunque no profundicemos en las razones ni en el significado de esta diferencia de régimen jurídico, merece la pena destacar que el claro paralelismo que se observa entre la LORAD y el ET a la hora de regular el estatuto de los representantes unitarios quiebra en este punto. No existe, en efecto, ningún precepto de la LORAD que contemple expresamente la libertad de expresión de los delegados y Juntas de Personal. Obviamente, éste derecho les asiste, como a cualquier ciudadano español, en virtud de lo dispuesto por el art. 20.1.a) CE. Pero el hecho de que no exista un reconocimiento específico de su ejercicio por los representantes en el seno de la relación de empleo público, nos lleva a pensar que su libertad de opinión y crítica tiene, seguramente, unos límites más estrictos que los derivados de la jurisprudencia que viene interpretando el contenido del derecho a la libertad de expresión contemplado en el art. 68 ET.

Las mayores cortapisas que pudiera tener su ejercicio por parte de delegados y Juntas de Personal podrían estar motivadas por la especial sujeción de todo funcionario público, también el representante, a la Administración en la que presta servicios. A fin de cuentas, otros derechos fundamentales, como la libertad sindical y la huelga, también sufren limitaciones en el ámbito de la función pública como consecuencia de los principios que rigen su funcionamiento. Por otro lado, que no haya reconocimiento expreso del derecho a la libre expresión no ha sido óbice para que la LORAD contemple su principal límite, esto es, el deber de sigilo profesional. Efectivamente, su art. 10 obliga a las Juntas de Personal en su conjunto, así como a los delegados de personal, en su caso, a observar sigilo profesional en todo lo referente a los temas en que la Administración señale expresamente el carácter reservado, aún después de expirar el mandato⁸.

⁷ Como señala DEL REY GUANTER, *Comentarios a la Ley de Órganos de representación, ...*, cit., pág. 109.

⁸ Continúa el precepto señalando que, en todo caso, ningún documento reservado entregado por la Administración podrá ser utilizado fuera del estricto ámbito de la Administración o para fines distintos a los que motivaron su entrega.

Aunque el derecho a la libertad de expresión, como tal, no ha sido reconocido expresamente por la LORAD, esta norma ha establecido algunos cauces que procuran su efectividad, regulando derechos que no son sino instrumentos al servicio de aquélla y de la libre comunicación con los representados. Es el caso del derecho al acceso y libre circulación por la Unidad electoral, la distribución libre de publicaciones, el derecho a un local y a lugares adecuados para la exposición de anuncios.

(El apartado a) del art. 11 LORAD, regula expresamente el derecho de los miembros de la Junta de Personal y los delegados de personal al "acceso y libre circulación por las dependencias de su Unidad electoral, sin que entorpezca el normal funcionamiento de las correspondientes unidades"⁹. La norma se aparta aquí del modelo ofrecido por el Estatuto de los Trabajadores, aunque dicho instrumento debe entenderse implícitamente comprendido entre las facilidades que disfrutan, según esta Ley, los representantes unitarios de los trabajadores asalariados. Debe, pues, aplaudirse que la LORAD recoja con claridad ese trascendental beneficio.

Son finalidades esenciales de la libre circulación de los representantes el desarrollo de sus competencias de vigilancia y control, así como garantizar la efectividad del derecho a distribuir y recibir información. En general, tiene como objetivo hacer plenamente posible el ejercicio de las amplias atribuciones reconocidas a los órganos unitarios en el artículo 9, apartados 6 y 7¹⁰, limitando el poder de la Administración para establecer el acceso y la movilidad física de los funcionarios en los centros de trabajo.

El fundamento de la norma es bastante claro. El ejercicio de la función representativa exige un conocimiento directo de la prestación del servicio por parte de los representados, de las circunstancias que concurren en esa prestación y también un contacto directo con los representados en el mismo lugar de trabajo. En esa medida, una gran parte de las facultades de los órganos de representación sólo pueden ser ejercidas adecuada y completamente si el representante conoce personalmente la prestación del servicio¹¹.

⁹ La Unidad electoral, por lo general, abarca una provincia entera. Excepcionalmente, puede comprender sólo el término municipal en las unidades municipales, varias provincias en algunas unidades universitarias, y uno o varios países en las unidades diplomáticas (vid., sobre el particular, A. OJEDA AVILÉS, "Los derechos de representación y negociación de los funcionarios públicos según la Ley 9/1987 de 12 de mayo", *Relaciones Laborales*, 1988-II, pág. 208).

¹⁰ Mediante una copia casi literal del reconocimiento de la correspondiente competencia a favor de las representaciones unitarias que hace la legislación laboral, se atribuye a las Juntas y delegados de personal la vigilancia del cumplimiento de las normas vigentes en materia de condiciones de trabajo, seguridad social y empleo (art. 9.6 LORAD), así como la vigilancia y control de las condiciones de seguridad e higiene en el desarrollo del trabajo (art. 9.7 LORAD).

¹¹ Como bien señala F. RODRÍGUEZ-SAÑUDO GUTIÉRREZ, "Derechos, obligaciones y deberes de los representantes unitarios en la Función Pública", en *Seminario*

El derecho comentado no se reconoce con un carácter absoluto, sino que está sometido a dos límites. El primero condiciona su ejercicio a un concreto espacio, la Unidad electoral, sin que pueda extenderse a otros ámbitos de la Administración pública, lo que parece plenamente congruente¹². Ahora bien, tampoco se ha circunscrito al mero "centro de trabajo" del representante, como parece que se pretendía en determinados anteproyectos de la Ley¹³.

El segundo condicionante se refiere a la necesidad de que la acción representativa no entorpezca el normal funcionamiento de las correspondientes unidades electorales. Si se tiene en cuenta el contenido natural del derecho, ya comentado, no parece que esa perturbación vaya a producirse en la mayoría de los casos. En general, la presencia y actuación del representante —supervisando la corrección de las condiciones de trabajo o distribuyendo información— no requerirá una contestación del funcionario que le obligue a disminuir notablemente o a suspender su prestación. No parece que una interrupción del servicio sumamente breve, o un intercambio puntual de impresiones con el representante, puedan considerarse como alteraciones del régimen normal de funcionamiento en la Unidad de referencia.

Obviamente, el juicio que merezca la actuación del delegado o representante en la Junta de personal, extralimitándose o no en el ejercicio de su derecho, dependerá de las particulares características de los servicios o dependencias que visite. Así, aquellos departamentos administrativos en los que se produce un contacto directo con el público durante el horario en que permanecen abiertos, nos parecen especialmente sensibles a una alteración del servicio cuando se desarrolle la facilidad analizada¹⁴. Quizá, cabría distinguir

sobre relaciones colectivas en la Función Pública, Universidad Hispano-Americana-La Rábida (Huelva), Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Sevilla, 1989, págs. 119-120, es preciso que el representante conozca de forma directa materias como los sistemas de organización y métodos de trabajo, los accidentes en acto de servicio y enfermedades profesionales, el ambiente y las condiciones de trabajo, las condiciones de seguridad e higiene, o las medidas de productividad. El crédito de horas, del que luego hablaremos, está concebido precisamente para ser utilizado, entre otras cosas, en actividades de este tipo.

¹² Como pone de relieve RODRÍGUEZ-SAÑUDO GUTIÉRREZ, "Derechos, obligaciones y garantías de los representantes unitarios en la Función Pública", loc. cit., pág. 120, si los representantes son elegidos para la totalidad de los funcionarios que prestan sus servicios en un ámbito territorial y funcional determinado (la Unidad electoral delimitada en el art. 7 LORAD), es lógico y también exigible que el ejercicio de sus funciones se extienda a la totalidad del mismo.

¹³ Nos informa de esta circunstancia DEL REY GUANTER, *Comentarios a la Ley de Órganos de representación*, ..., cit., pág. 112.

¹⁴ Compartimos plenamente la opinión manifestada por DEL REY GUANTER, *Comentarios a la Ley de Órganos de representación*, ..., cit., pág. 113. Cabría distinguir aquí entre la conversación con el funcionario que atiende a los administrados, que sí produciría una perturbación irregular del servicio, aunque sea breve, y la mera distribución de documentos con información referida a cuestiones profesionales o sindicales, que bien puede consistir en depositarla en algún lugar destinado a tal efecto, sin que, por tanto, ninguno de los funcionarios del Departamento tenga que interrumpir su tarea para recibirla de forma directa en ese preciso instante.

aquí entre la conversación, aunque breve, con el funcionario que atiende a los administrados, que sí produciría una perturbación irregular del servicio, y la mera distribución de documentos con información referida a cuestiones profesionales o sindicales, que puede consistir en el mero depósito de la misma en algún lugar destinado a tal efecto, sin que ninguno de los funcionarios del Departamento tenga por qué interrumpir su tarea para recibirla de forma directa en ese preciso instante.

Merece la pena mencionar que el acceso y libre circulación es una facultad que la Ley no somete en su ejercicio a ninguna autorización previa, ni siquiera a una comunicación a la Administración afectada por parte del representante. No existe, por tanto, ningún control adicional sobre la oportunidad de su empleo, salvo el que representan los propios límites que acaban de ser analizados. Claro está, lo que no ampara este derecho de acceso y libre circulación es un ejercicio irregular del derecho de reunión con los representados, que requerirá una mayor duración en el contacto, y que debe encontrar otros cauces o vías para desarrollarse, fuera de las horas de trabajo y con autorización formal.

3. LA LIBRE DISTRIBUCIÓN DE COMUNICACIONES

Tanto el derecho anteriormente analizado como el que se examinará a continuación, recogidos, respectivamente, en los apartados a) y b) del art. 11 LORAD, contribuyen a hacer efectiva una de las facultades atribuidas a las Juntas y delegados de personal, concretamente las que podríamos considerar "de información activa", establecidas en el art. 9.10 de dicha Ley. Efectivamente, allí se reconoce su derecho a "informar a sus representados en todos los temas y cuestiones relacionados con sus competencias"¹⁵. Con ello se trata, en suma, de facilitar la relación entre representantes y representados, para así evitar que se produzca una actuación aislada de esos órganos, apartados de los funcionarios cuya tutela debe dirigir la actuación representativa¹⁶.

Así pues, una segunda prerrogativa, a la que indirectamente se ha hecho ya referencia, es la contemplada en el apartado b) del art. 11, que establece el

¹⁵ En términos similares, el art. 64.1.12 ET señala que el comité de empresa tiene derecho a informar a sus representados en todos los temas y cuestiones relacionados con las competencias que el propio precepto reconoce a dicho órgano, en cuanto directa o indirectamente tengan o puedan tener repercusión en las relaciones laborales.

¹⁶ Vid. CRUZ VILLALÓN, "Juntas y delegados de personal: conceptos, ámbitos de actuación y competencias", loc. cit., págs. 103-104. No se pretende establecer, como señala este autor, un sistema de democracia directa, ni de que toda información o asunto en el que intervengan los órganos de representación deba ser automáticamente trasladado a los funcionarios afectados. Lo que la norma establece es simplemente una "facultad", que tiene como sujeto pasivo a la Administración, en el sentido de que ésta no podrá impedir u obstaculizar la transmisión de información. El deber de sigilo profesional, es claro, supondrá un límite a estas facultades en todos los temas en que la Administración señale expresamente su carácter reservado.

derecho a "la distribución libre de todo tipo de publicaciones, ya se refieran a cuestiones profesionales o sindicales". Si comparamos el precepto con el apartado d) del art. 68 ET, que contempla un derecho análogo, encontramos algunas interesantes diferencias.

Por de pronto, esta última norma hace mención expresa a que esa distribución debe efectuarse "sin perturbar el normal desenvolvimiento del trabajo", límite que omite la Ley 9/1987. Sin embargo, debe entenderse plenamente aplicable la necesidad de que esa actividad no interfiera en el normal funcionamiento de las unidades electorales, como sí recoge expresamente el apartado a) de dicho precepto en relación con el acceso y libre circulación de los representantes que, en definitiva, hace posible la propia distribución de estas publicaciones¹⁷.

En la referencia de la norma a "todo tipo de publicaciones" debemos entender comprendido cualquier medio de difusión escrito, y no exclusivamente los impresos. En cuanto a la materia sobre la que dichas publicaciones pueden versar, a primera vista pudiera parecer que la LORAD es más restrictiva que el Estatuto de los Trabajadores al señalar su posible contenido, puesto que la primera norma se refiere a "cuestiones profesionales o sindicales", en tanto que la segunda alude a su "interés laboral o social".

Es seguro que entre esas cuestiones está comprendido todo lo relativo a las condiciones de empleo y de trabajo de los funcionarios. Por otro lado, la alusión que se hace a la información sindical —que, en sentido estricto, tendría su cauce natural en el mercado por la LOLS— sugiere que la LORAD permite la difusión y comentario de cualquier tipo de noticias que reciban los representantes unitarios de los respectivos sindicatos a los que se encuentren afiliados. En la doctrina se ha propuesto que los calificativos utilizados por la Ley se interpreten flexiblemente, como referidos a la prestación del trabajo en la Función Pública, a la organización colectiva de los intereses del personal, a posiciones sindicales sobre las cuestiones de personal, y, en general, a otras muchas cuestiones de similar naturaleza¹⁸.

El hecho de que no se añada al calificativo "profesional" el mucho más amplio de "social", utilizado por el Estatuto de los Trabajadores, permite pensar que el derecho comentado no daría cobertura a la distribución de publicaciones de carácter estrictamente político. Pero seguramente existen decisiones del poder ejecutivo o legislativo que pueden tener una importante repercusión sobre los intereses profesionales de los funcionarios públicos, por lo que sería lógico que sus representantes procurasen que la información relativa a las

¹⁷ RODRÍGUEZ-SAÑUDO GUTIÉRREZ, "Derechos, obligaciones y garantías de los representantes unitarios en la Función Pública", loc. cit., pág. 122, considera también como límite del derecho el que representa el propio ámbito de la Unidad electoral correspondiente.

¹⁸ Vid. RODRÍGUEZ-SAÑUDO GUTIÉRREZ, "Derechos, obligaciones y garantías de los representantes unitarios en la Función Pública", loc. cit., pág. 121.

mismas llegase a su conocimiento. Así pues, habrá que realizar en cada caso concreto una cuidadosa valoración que permita concluir si ha habido o no un ejercicio regular del derecho analizado. La decisión queda reservada, en último término, al tribunal competente para resolver sobre la demanda que, en caso de controversia, presenten los afectados, siendo ésta una cuestión que corresponde conocer a los órganos jurisdiccionales del orden contencioso-administrativo.

Por último, la LORAD no exige una autorización por parte de la Administración para el ejercicio del derecho, ni siquiera la simple comunicación por parte de los representantes, a diferencia del requisito establecido en este sentido por el Estatuto de los Trabajadores. En consecuencia, no existe mecanismo alguno por el que la Administración afectada pueda controlar previamente ni el momento de la distribución de publicaciones en las Unidades que la integran, ni su contenido material.

4. EL DERECHO A DISPONER DE UN LOCAL

La Ley de Órganos de representación del personal al servicio de las Administraciones Públicas dedica otro precepto, el artículo 42, apartados 4 y 5, a dos derechos, el de disponer de un local y de un tablón de anuncios, que también merecen la consideración de prerrogativas de los representantes. Ambos facilitan la transmisión a los funcionarios representados, por parte de las Juntas y delegados de personal, de la información relativa a todos los temas y cuestiones relacionados con sus competencias. Facultad que les reconoce, según se ha indicado ya, el art. 9.10 LORAD.

Merece la pena mencionar que en el mismo precepto se regula el derecho de reunión en el centro de trabajo, lo que inmediatamente recuerda que el Estatuto de los Trabajadores recoge similares prerrogativas dentro de un capítulo, el II del Título II, cuya rúbrica hace referencia, precisamente, a ese derecho. Esta sistemática ha sido muy criticada por la doctrina, que hubiera preferido el encaje del derecho a un local y tablones de anuncios en el mismo artículo en el que se regulan las restantes garantías y facilidades de los representantes, o bien en un precepto que le precediera o siguiera inmediatamente¹⁹. La misma crítica puede hacerse pues, a la regulación separada de ese tipo de derechos por la que también opta la LORAD.

Así pues, el art. 42.4 LORAD establece que en aquellos centros de trabajo en que presten servicio más de 250 funcionarios, se habilitará un local con dotación de material adecuado para uso de las Organizaciones Sindicales, Dele-

¹⁹ Vid. estas propuestas en M. ALONSO OLEA, *El Estatuto de los Trabajadores. Texto y comentario breve*, Civitas, Madrid, 1980, pág. 252, y también en M^a.E. CASAS BAAMONDE, *Representación unitaria de los trabajadores en la empresa y derechos de comunicación (En torno al artículo 81 de la Ley del Estatuto de los Trabajadores)*, Akal Universitaria, Madrid, 1984, pág. 15.

gados de personal o miembros de las Juntas de Personal, cuya utilización se instrumentará mediante acuerdo entre ellas.

Cabe destacar que, en contraste con otros derechos examinados en el presente estudio, el que ahora se comenta no toma como punto de referencia la Unidad electoral, sino el centro de trabajo. Algún autor ha puesto de relieve que, de este modo, podrán ocurrir que una misma Junta de personal disponga de varios locales ubicados en diversos centros públicos de su circunscripción, en tanto que otras juntas que representan a un personal más numeroso no tendrán derecho a un local de reuniones, por estar constituidas para servicios muy disgregados²⁰.

Como el derecho sólo nace respecto de aquéllos centros en los que presten servicios un número mínimo de funcionarios, el resultado de la aplicación de esta norma será, en consecuencia, que pueden existir unidades electorales en las que los representantes cuenten con un solo local, otras en las que dispongan de varios, y algunas, en fin, en las que no tengan ninguno, por no existir dentro de ellas ningún centro de trabajo que alcance el umbral exigido por el precepto²¹. El umbral recuerda, por otra parte, al fijado por el art. 8^o.2.c) LOLS para establecer el derecho a la utilización de un local determinadas secciones sindicales, pero, por el contrario, no es requisito para su nacimiento en el art. 81 ET.

La LORAD, a diferencia del ET, contempla expresamente la obligación de que el local que se facilite cuente con una dotación de material adecuado. El contenido de dicha obligación parece que debe comprender, en todo caso, al menos el mobiliario y material de oficina necesarios para realizar las actividades administrativas propias de la representación y para hacer posible en condiciones idóneas el cumplimiento de las competencias y facultades que la propia Ley atribuye a los representantes. En buena lógica, su extensión estará relacionada con el número de funcionarios y de representantes del centro de trabajo en que se ubique el local²².

Es preciso poner de relieve que la norma opta por el uso compartido de ese local por parte de las organizaciones sindicales y los representantes unitarios del personal, que deberán acordar cómo procederán a utilizarlo.

Algún autor ha considerado que, teniendo en cuenta los diferentes tipos de personal que pueden existir en determinados centros de trabajo de la Administración, y que cada uno contará con sus respectivos representantes, tanto unitarios como sindicales, pudiera suceder que en algún caso tengan que facilitarse hasta tres locales distintos: para el Comité de empresa (art. 81 ET), para las

²⁰ Vid. OJEDA AVILÉS, "Los derechos de representación y negociación de los funcionarios públicos...", loc. cit., pág. 209.

²¹ Como acertadamente señala RODRÍGUEZ-SAÑUDO GUTIÉRREZ, "Derechos, obligaciones y garantías de los representantes unitarios en la Función Pública", loc. cit., pág. 124.

²² Cfr. RODRÍGUEZ-SAÑUDO GUTIÉRREZ, "Derechos, obligaciones y garantías de los representantes unitarios en la Función Pública", loc. cit., pág. 125.

organizaciones sindicales más representativas y las que cuenten con representación en los órganos unitarios (art. 8º.2.c. LOLS), y para la Junta de Personal y el resto de las organizaciones sindicales (art. 42.4 LORAD)²³. Sin embargo, debe recordarse que el RDLeg. 1/1995 condiciona el derecho a que las características del centro permitan la cesión del local, lo que ha llevado a nuestros tribunales a admitir fórmulas de uso compartido con otras representaciones. Esta solución podría ser adoptada por la Administración cuando no cuente con dependencias suficientes como para habilitar tres locales distintos.

5. EL DERECHO A TABLONES DE ANUNCIOS

Como complemento del derecho que se acaba de comentar, el apartado 5 del art. 42 LORAD dispone que "en todos los centros de trabajo habrán de existir lugares adecuados para la exposición, con carácter exclusivo, de cualquier anuncio sindical". De nuevo, el precepto opta por vincular el derecho al centro, no a la Unidad electoral, lo que parece muy acertado en la medida en que se trata de facilitar la comunicación directa de los representantes con los funcionarios representados. Lo mejor es, pues, habilitar tabloneros en el lugar donde estos últimos prestan sus servicios y pueden conocer la información expuesta sin ninguna dificultad.

La mayor dificultad interpretativa que plantea este precepto es determinar qué implica su mención de que el lugar sea "para la exposición, con carácter exclusivo, de cualquier anuncio sindical". Se ha defendido que "sindical" aquí debe considerarse como sinónimo de "colectivo" o, en otras palabras, de todo lo referente a materias propias de la representación misma, tanto si es unitaria como propiamente sindical. El principal argumento para esta tesis se encontraría en lo expresamente dispuesto para el derecho de distribución de publicaciones, que comprende "cuestiones profesionales o sindicales"²⁴, y que está estrechamente relacionado con el que ahora se comenta, pues no es sino un instrumento para garantizar su efectividad. Entendemos, pues, que lo que el precepto pretende excluir sería, más bien, aquellas informaciones estrictamente políticas o propagandísticas, que no afectan a intereses profesionales.

²³ Es de esta opinión RODRÍGUEZ-SAÑUDO GUTIÉRREZ, "Derechos, obligaciones y garantías de los representantes unitarios en la Función Pública", loc. cit., pág. 125.

²⁴ Cfr., una vez más, RODRÍGUEZ-SAÑUDO GUTIÉRREZ, "Derechos, obligaciones y garantías de los representantes unitarios en la Función Pública", loc. cit., pág. 125. También puede servir como apoyo de esta interpretación la facultad reconocida en el art. 9.10 LORAD a las Juntas y delegados de personal: "informar a sus representados en todos los temas y cuestiones a que se refiere este artículo". Este derecho no se ejerce sólo a través de las comunicaciones expuestas en el tablón, pero, sin duda, éste es un instrumento especialmente útil y eficaz para transmitir una buena parte de la información que los representantes quieren que llegue al conocimiento de los trabajadores representados.

A propósito de este derecho, el precepto continúa señalando que el número y distribución de los tabloneros será el adecuado al tamaño y estructura del centro, de forma que se garantice la publicidad más amplia de los anuncios que se expongan.

En todo caso, las unidades administrativas con ubicación independiente, cualquiera que sea su rango, deberán disponer de, al menos, un tablón de anuncios.

6. EL DERECHO A UN CRÉDITO DE HORAS

Finalmente, la Ley 9/1987 contempla la facilidad que constituye el principal sostén de una labor representativa eficaz, esto es, el derecho a un crédito de horas mensuales retribuidas. La escala mediante la cual se indica el número de horas que corresponde a cada representante por mes, en función del número de funcionarios que tenga la Unidad electoral, coincide en todos sus tramos con la diseñada por el art. 68.e) del Estatuto de los Trabajadores. A saber: hasta 100 funcionarios, 15 horas; de 101 a 250 funcionarios, 20; de 251 a 500 funcionarios, 30; de 501 a 750 funcionarios, 365; y de 751 en adelante, 40.

No obstante, existe una importante diferencia entre ambos textos normativos, que tiene su incidencia sobre la dimensión cuantitativa de ese derecho. El art. 68.e) del RDLeg. 1/1995, de 24 de marzo, permite la acumulación de horas, previo pacto en convenio colectivo, en uno o varios de los delegados de personal o miembros de los componentes del Comité de Empresa. La falta de previsión adicional supone admitir que esa acumulación se produzca entre representantes que se presentaron a las elecciones en distintas candidaturas, incluidas las no sindicales. Por el contrario, la Ley 9/1987 sólo permite esa acumulación entre miembros de la Junta de Personal de la misma candidatura, previa comunicación al órgano que ostente la Jefatura de Personal ante la que aquélla ejerza su representación. Ciertamente un límite de este tipo ha sido implantado por algunos convenios colectivos para los representantes unitarios del personal laboral²⁵, lo que seguramente es correcto, en la medida en que el

²⁵ Por ejemplo, el Cc Interprovincial para contratas ferroviarias (Res. 2.7.1999; BOE 21.7.1999), art. 56, señala que las horas de los/las delegados/as de personal podrán ser acumulables entre ellos/as por quien la central sindical a la que pertenecen decida, siempre que previamente lo comuniquen a la empresa afectada, especificando el período de acumulación. También establecen que la acumulación de horas de los miembros del Comité de Empresa y delegados en uno o varios de sus componentes se producirá entre los representantes de personal pertenecientes a la misma central sindical, entre otros. el Cc Interprovincial para calzado artesano y a medida, y talleres de reparación y conservación del calzado usado (Res. 26.5.1999; BOE 16.6.1999), Cc Interprovincial para mayoristas del comercio de productos químicos industriales y de droguería, perfumería y anexos (Res. 1.6.1999; BOE 22.6.1999) y Cc Interprovincial para las industrias químicas (Res. 24.5.1999; BOE 11.6.1999).

Estatuto de los Trabajadores se remite al pacto en convenio para que la propia acumulación sea posible.

Por otra parte, existe en la Ley 9/1987 un segundo límite, de tipo numérico, para la acumulación de horas de crédito. Esta acumulación no se podrá efectuar, según señala, en cuantía superior a diez horas mensuales a favor de determinados funcionarios. Concretamente, el art. 11.d) se refiere a aquéllos que "ocupen los puestos de trabajo previstos en el apartado b), número 1, artículo 20 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública", esto es, funcionarios que ocupan puestos que han de cubrirse por "libre designación con convocatoria pública"²⁶. Dichos funcionarios no podrán, en ningún caso, llegar a quedar relevados o liberados de su trabajo, posibilidad que contempla con carácter general, sin diferencias para ningún tipo o grupo de trabajadores asalariados, el RDLeg 1/1995. Además, la acumulación sólo podrá ser decidida, en todo caso, por los vocales de la Junta de Personal²⁷.

El art. 11.d) LORAD indica que el crédito de horas se establece "dentro de la jornada de trabajo efectivo". Ciertamente, en la doctrina se ha encontrado fundamento para esta exigencia: es en las horas de trabajo cuando la acción representativa puede ser más efectiva, tanto en la realización de labores de vigilancia o control como en la comunicación entre los representantes y con sus representados²⁸.

Aunque la afirmación es difícilmente discutible por lo que se refiere al desarrollo de dicha vigilancia, puede matizarse respecto a la comunicación con los restantes funcionarios. Mantener una conversación prolongada con ellos, mediante la cual el representante pueda hacerse una idea cabal de sus necesidades y reivindicaciones, tendría una incidencia negativa en el normal funcionamiento de la Unidad electoral, lo que, según se ha visto con anterioridad, pretende evitar el art. 11 LORAD. En buena lógica, debe entenderse que éste es un deseo del legislador que se proyecta también sobre el uso del crédito horario.

²⁶ OJEDA AVILÉS, "Los derechos de representación...", loc. cit., pág. 209, parece interpretar que este tipo de funcionarios son los exclusivos beneficiarios de la acumulación, lo que representaría un límite de índole personal para la misma. Con ello se plantearía además, según apunta este autor, el problema técnico de que no exista ningún funcionario de este tipo en la Junta de personal correspondiente. Nosotros pensamos, sin embargo, que el precepto no plantea, en verdad, una restricción al ejercicio del derecho en estos términos, sino más bien una mera limitación numérica a la posible acumulación de horas reservadas cuando se opta porque la disfrute el personal de libre designación, como arriba explicamos.

²⁷ Como señala RODRÍGUEZ-SAÑUDO GUTIÉRREZ, "Derechos, obligaciones y garantías de los representantes unitarios en la Función Pública", loc. cit., pág. 124, la exclusión de los delegados de personal no puede explicarse fácilmente. Quizás obedezca al menor número de éstos, así como al de los propios trabajadores a los que representan.

²⁸ Cfr. DEL REY GUANTER, *Comentarios a la Ley de Órganos de representación*, ..., cit., n.º. 114.

De todos modos, aunque nos parezca una formulación demasiado rígida por la razón que se acaba de exponer, el hecho es que la mención legal comentada hace prácticamente estéril en el ámbito de la Función Pública la discusión sobre si las horas de actividad representativa desarrollada fuera del horario de trabajo del representante deben ser retribuidas y compensadas con descansos proporcionales en el tiempo de trabajo, para no privarles de su derecho al descanso. Discusión ésta que permite el silencio que sobre este particular se observa en el art. 68.e) ET, y que ha propiciado que los tribunales del orden social de la jurisdicción hayan tenido que pronunciarse sobre este aspecto del ejercicio del derecho, con soluciones que han ido variando de signo a lo largo del tiempo²⁹.

En definitiva, el cargo representativo en el ámbito de la Función pública puede llegar a convertirse en una mayor carga que en el caso de las relaciones laborales en régimen de trabajo asalariado³⁰, donde las tesis jurisprudenciales más flexibles de los últimos años han evitado este efecto. Propugnado su extensión al ámbito funcional, algún autor ha hecho la interesante propuesta de que, en los supuestos de trabajo en régimen de turnos, se considere que la referencia del precepto a la jornada de trabajo se entienda hecha a la de los representados³¹.

²⁹ En síntesis, el Tribunal Central de Trabajo sostuvo inicialmente que tanto para el cómputo de las horas de crédito, como para su remuneración, se tomarían en consideración sólo las que coincidiesen con la jornada laboral del representante. En este sentido, vid. las STCT 30.10.1981 (RTCT 6240), 10.1.1983 (RTCT 786), 12.11.1984 (RTCT 9144) y 27.9.1985 (RTCT 5346). Ahora bien, dentro del "tiempo de trabajo efectivo" se comprende tanto el que lo es real y físicamente como el asimilado, según la STCT 14.1.1986 (RTCT 533). La excesiva rigidez de esta tesis jurisprudencial, pronto criticada por la doctrina (G. BARREIRO GONZÁLEZ, *El crédito de horas de los representantes de los trabajadores*, Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social-Ministerio de Trabajo y de la Seguridad Social, Madrid, 1984, págs. 66-71), no resolvía diversos problemas que pueden plantearse en la práctica, como ocurre en el caso de las empresas que no tienen implantado un horario uniforme. Seguramente por ello posteriores sentencias declararon la posibilidad de imputar al crédito horario algunas actividades representativas desarrolladas fuera de la jornada del representante, tesis ésta que ha sido confirmada después por el Tribunal Supremo. En este sentido, vid. STCT 30.4.1985, 27.9.1985 (RTCT 5346), 10.3.1987 (RTCT 7064) y STS 18.3.1986 (Ar. 1347). En general, si los representantes se ven forzados a realizar tareas relacionadas con su cargo en tiempos y en ocasiones varios, privándose con ello de horas de dedicación familiar y personal, es legítimo que estas horas sean compensadas en parte, haciendo uso del crédito de horas (STS 21.9.1990; Ar. 7034).

³⁰ Como también afirma DEL REY GUANTER, *Comentarios a la Ley de Órganos de representación*, ..., cit., pág. 115, este tipo de previsión de la Ley 9/1987 no incentiva a presentarse a los cargos representativos, pues puede exigir a quien los desempeñe que utilice horas extralaborales para la realización de sus cometidos. Ello perjudicará, en último término, su dedicación y la calidad de la función representativa.

³¹ Pues en el caso contrario la actividad del representante, al no coincidir con el tiempo de trabajo de los representados, perdería su sentido y efectividad (cfr. RODRÍGUEZ-SAÑUDO GUTIÉRREZ, "Derechos, obligaciones y garantías de los representantes unitarios en la Función Pública", loc. cit., pág. 123).

Los restantes aspectos que afectan al crédito horario de los representantes unitarios de los funcionarios públicos —retribución, equiparación a trabajo efectivo— no merece la pena que sean aquí comentados, puesto que coinciden sustancialmente con el régimen jurídico que tiene este derecho cuando se reconoce a los representantes de los trabajadores asalariados.

LOS PRINCIPIOS DE CONTRIBUTIVIDAD Y PROPORCIONALIDAD EN EL CÁLCULO DE LA PENSIÓN DE JUBILACIÓN: UN CAMINO HACIA LA REDUCCIÓN DE LA PROTECCIÓN

SARA RICO LETOSA

*Profesora Asociada Derecho del Trabajo
y de la Seguridad Social Universidad de Zaragoza*

EXTRACTO

La LCR, continuadora de otras reformas anteriores de nuestro sistema de Seguridad Social, nace con el propósito de mejorar la acción protectora del mismo y de introducir medidas que permitan el mantenimiento del equilibrio financiero, sin el cual pelagra la viabilidad de la protección social pública en España, basada en el método de reparto.

En estas páginas trataremos de estudiar algunas de las medidas que, en concreto, afectan a la pensión contributiva de jubilación, y que obedecen a los principios de contributividad, proporcionalidad y equidad. Aún cuando a estas alturas, emitir un juicio sobre la oportunidad de tales novedades resultaría prematuro, en un primer análisis, parece observarse como uno de sus efectos inmediatos va a ser una reducción de los gastos sociales, a costa de una menor protección a los beneficiarios.

Palabras clave: Pensión de jubilación. Reforma del sistema de Seguridad Social.

The last Social Security reform aims to simultaneously improve the standard of social protection and introduce steps to contribute to the financial balance of the system in order to guarantee the public social protection in Spain.

We will hereby consider some of the steps related specifically to the retirement pension. We could anticipate that those steps will result in a reduction of the social costs at the expense of beneficiary lesser protection.

Keywords: Retirement pension, Social Security System Reform.