

LOS CONVENIOS COLECTIVOS EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

(Sobre la experiencia positiva de U.S.A.)

1. No es ésta la oportunidad para destacar de nuevo la importancia progresiva del convenio colectivo, en cuanto cauce para fijar condiciones de trabajo, ni siquiera resulta necesario ante la expansión operada por el que ha dado en llamarse *Derecho colectivo de trabajo*, del cual el convenio colectivo constituye una institución esencial (1).

2. Puede decirse, por tanto, que en la esfera privada —relaciones jurídico-laborales— el convenio colectivo es una figura indiscutida y generalmente aceptada. En la actualidad, las dificultades surgen al extender el convenio colectivo a la esfera pública —relaciones jurídico-administrativas—; se habla entonces de los convenios colectivos administrativos (2).

3. Antes de seguir adelante conviene observar que en los distintos sistemas positivos, y respecto de la que pudiera llamarse *esfera colectiva de actuación del personal al servicio de la Administración pública*, los convenios colectivos administrativos no suelen admitirse como cauce para la fijación de condiciones de trabajo, especialmente cuando dicha fija-

(1) Cfr., en la doctrina española, M. ALONSO OLEA, *Pactos colectivos y contratos de grupo*, Madrid, 1955; M. RODRÍGUEZ PIÑERO, *Eficacia general del convenio colectivo*, Sevilla 1960; del mismo, *La relación colectiva de trabajo a través de sus manifestaciones*, Murcia, 1961; además, las obras de carácter general de E. PÉREZ BOTIJA, *Curso de Derecho del trabajo*, Madrid, 6.ª ed., 1960, págs. 90 y ss.; del mismo y G. BAYÓN, *Manual de Derecho del trabajo*, Madrid, 5.ª ed., 1964, vol. I, págs. 180 y ss., y vol. II, páginas 669 y ss.; M. ALONSO GARCÍA, *Derecho del trabajo*, Barcelona, 1960, t. I, páginas 401 y ss.; M. ALONSO OLEA, *Introducción al Derecho del trabajo*, Madrid, 1963., páginas 167 y ss.

(2) Cfr., sobre las dos acepciones del convenio colectivo administrativo —convenio colectivo intervenido por la autoridad administrativa, caso de los convenios colectivos españoles, por ejemplo, y convenios colectivos en la esfera de la Administración pública—, E. PÉREZ BOTIJA, *Los convenios colectivos administrativos*, en «Gaceta de Trabajo», Buenos Aires, 1961, vol. II, n. 2, págs. 151-156.

ción tiene lugar estatutaria o reglamentariamente; y ello a pesar de que en las diversas legislaciones a que se alude se prevé y consagra el derecho de sindicación de tal personal —presupuesto desde luego de la negociación colectiva—, incluso del personal funcionario, y, bajo ciertas condiciones, el derecho a promover conflictos colectivos.

4. Los ejemplos más conocidos no pueden ser utilizados como excepciones; así, por citar el más importante quizá de los europeos, el *Bundes-Angestelltenarvertrag*, no afecta sino al personal no funcionario al servicio de la Administración pública, es decir, a los empleados públicos (*Angestellten*), y no a los funcionarios en sentido estricto (*Beamten*) (3). A esta limitación innegable sólo cabe oponer, a la hora de valorar con carácter general el alcance del convenio en la esfera pública, el hecho cierto de que se viene apreciando una tendencia al acercamiento entre funcionarios y personal no funcionario (4), tendencia que se ha plasmado incluso en alguna Constitución, como la de Hesse, en la que se designa unitariamente al personal al servicio de la Administración bajo la rúbrica genérica de *trabajadores públicos*.

Salvo esta tendencia, sin embargo, es lo cierto que los convenios colectivos en la esfera pública se han limitado, casi exclusivamente, a regular las relaciones jurídicas entre la Administración y su personal no funcionario, aun cuando tal personal no sea tampoco personal sometido a un estatuto de Derecho privado (5).

5. Cara a la evolución futura, y ante la necesidad de defender la cada vez más necesaria colectivización del derecho de funcionarios (6), incomprensiblemente olvidado, entre nosotros, por el reciente Estatuto de funcionarios civiles, por su texto articulado y por la desconcertante solución de la Ley de Asociaciones de 24-XII-1964 (art. 2, 3), el análisis de cualquier ejemplo positivo del que pueda deducirse alguna enseñanza resulta de máxima utilidad. Esta es la razón de que en esta Crónica se recojan los resultados de un *symposium* celebrado en los Estados Unidos de Norteamérica, y cuyas ponencias han aparecido en

(3) Cfr. R. SCHÖNHERR, *Der Bundes-Angestelltenarvertrag vom 23.2.1961*, en «Recht der Arbeit», 1961, n. 6, págs. 234-7; un resumen en español, E. PÉREZ BOTIJA *Los funcionarios alemanes celebran un convenio colectivo de trabajo*, en «Documentación Administrativa», Madrid, 1961, n. 43, págs. 19-24.

(4) El proceso puede verse reflejado, por ejemplo, en E. FORSTHOFF, *Tratado de Derecho administrativo* (trad. esp.), Madrid, 1958, págs. 44 y ss., 564 y 568.

En definitiva, un estudio completo del citado proceso creo que debería comprender tres fases con propia entidad histórica: funcionarización del trabajador, proletarianización del funcionario y laboralización de éste.

(5) Para un estudio comparado de los sistemas positivos inglés, sueco, alemán y francés, cfr. F. SCHMIDT, *Collective Negotiations between the State and its officials. A comparative Essay*, en «Revista Internacional de Ciencias Administrativas», Bruselas, 1962, n. 3, págs. 296 y ss.

(6) Cfr. el meritorio intento de J. R. PARADA, *Sindicatos y Asociaciones de funcionarios públicos*, Madrid, 1964; además, F. SCHMIDT, *Collective Negotiations*, cit., páginas 304-305.

Public Administration Review, bajo el título de *Collective Bargaining in the Public Service*. De los cuatro trabajos que integran el título, muy desiguales en cuanto a su valor e interés, se desprenden elementos de juicio muy aprovechables; como tales hay que considerar las referencias históricas sobre el establecimiento de los convenios colectivos en el ámbito de la Administración pública; los datos positivos sobre determinados convenios colectivos administrativos; consideraciones de carácter general sobre el significado del convenio colectivo en la esfera pública; y, sobre todo, necesaria coordinación entre los derechos colectivos de los funcionarios; quiere esto decir que un derecho colectivo (sindicación, por ejemplo) es presupuesto de los demás (celebración de convenios, promoción de conflictos, etc.); pero, a su vez, sólo el ejercicio de éstos puede potenciar el derecho de sindicación. Esta coordinación o interinfluencia entre los distintos derechos colectivos de los funcionarios públicos debe apreciarse en los estudios que siguen, por encima del aparente desorden en la referencia a los mismos, desorden que, por otra parte, es propio de casi todos los estudios americanos que conocemos (7).

6. Con carácter previo, no obstante, parece necesario referir, siquiera brevemente, algunas características de la función pública norteamericana (8). La función pública se encuentra, en este marco positivo, en evidente estado de formación; la carrera administrativa puede decirse que se implantó hace pocos años, cuando el *spoilsystem* fué superado y sustituido por el *meritsystem* (9); se llega así al *Civil Service* y a la promulgación de normas básicas como la reguladora del *Civil Service* y la *Classification Act* (10).

(7) Precisamente con el fin de no aumentar la dispersión en el tratamiento que sigue, dejamos fuera de la presente Crónica otro conjunto de experiencias, en el propio marco de U. S. A., recogidas en una reciente publicación. Cfr. K. O. WARNER y otros, *Management Relations with Organized Public Employees. Theory, Policies, Programs*, Chicago («Public Personnel Association»). 1963. De esta obra destaca el intento de configurar las relaciones entre Administración pública y su personal, como relaciones de cooperación, punto de partida para la admisión de los derechos colectivos en el sector público.

(8) Libros clásicos sobre la materia hay que considerar los de L. B. WHITE, *Introduction to the Study of Public Administration*, Nueva York, 4.ª ed., 1955; J. M. PFIFFNER, *Public Administration*, Nueva York, 3.ª ed., 1953; desde otro punto de vista, STAHL, *Public Personnel Administration*, Nueva York, 4.ª ed., 1956; NICROU, *Public Personnel Administration*, Nueva York, 1959.

(9) La bibliografía sobre la materia es abrumadora; cfr. W. D. FOULKE, *Fisthing the Spoilsmen*, Nueva York, 1919; O. C. SHORT, *The Merit System in Government*, Nueva York, 1928; en español, J. W. MACY, J., *La carrera de la Administración pública en los Estados Unidos*, «Coloquio Internacional sobre formación de funcionarios», Madrid, 1960 págs. 193 y ss.; R. C. SICILIANO, *La Administración pública en los Estados Unidos. Impresiones personales*, ídem, págs. 269-270.

(10) Cfr. J. L. LÓPEZ HENARES, *Clasificación y retribución de los funcionarios en los Estados Unidos*, en «Documentación Administrativa», Madrid, 1959, n. 24, págs. 7 y siguientes. La Ley se aplica a la mayor parte de los funcionarios civiles de carrera; dentro del *civil service* están comprendidos, aproximadamente, el 90 por 100 de tales

Pese a todo, la noción de funcionario público es una noción imprecisa; ello se debe, a juicio de la doctrina (11), a que el proceso de profesionalización de la función pública no ha terminado todavía; bajo las expresiones de *public employees* y *public workers* se alude, en realidad, al personal al servicio de la Administración, y no es procedente, en estos momentos, pretender diferenciar a los *officers* —presuntos funcionarios— de los *employees* —presuntos empleados públicos—, porque esta distinción, en plena crisis, no va dirigida a delimitar la naturaleza jurídica de unos y de otros, sino a concretar el tipo de funciones, hasta el punto de que ha sido sustituida, en la práctica, por la de *superior officer* e *inferior officer* (12).

7. Con carácter general, la doctrina señala la escasa importancia que la negociación colectiva ha alcanzado en la Administración pública norteamericana, salvo excepciones muy concretas, que son las que recogen los estudios que siguen a continuación (13).

8. El primero de los citados estudios se publica bajo el título de *Collective Bargaining in Public Employment: Form and Scope*, y está firmado por Sterling D. SPERO (14). Se trata de un análisis teórico, y de alcance general, sobre el significado de los convenios colectivos en la esfera pública. De tal análisis procede destacar los siguientes extremos:

a) La negociación colectiva se desarrolla sobre todo en la esfera municipal; especialmente las ciudades de Filadelfia y Nueva York han celebrado convenios con su personal, en proporciones muy considerables (15).

funcionarios; los restantes pertenecen a Cuerpos como el del Servicio Exterior del Departamento del Estado, la Autoridad del Valle del Tennessee, la Comisión de energía atómica, etc. Vid. una exposición exhaustiva en el libro de M. HEREDERO HIGUERAS, *La calificación de los puestos de trabajo en la función pública (Estudio de la «position classification» norteamericana y de su proyección a otros ordenamientos de la función pública)*, Madrid, 1961, págs. 53 y ss. Sobre la progresiva ampliación del *civil service*, J. W. MACY, Jr., *La carrera de la Administración pública en los Estados Unidos*, citada, página 209.

(11) Cfr. G. CONAC, *La fonction publique aux Etats Unis*, París, 1958, págs. 105 y siguientes. Otra causa pudiera encontrarse en la escasa conciencia que existe de empleo público; sobre el particular, J. L. FREEMAN, *Algunas características de los «field-officials» del funcionario americano*, Coloquio Internacional, cit., págs. 407-9.

(12) Cfr. G. CONAC, *La fonction publique*, cit., págs. 105-8; sobre la sumisión del personal al servicio de la Administración a la legislación de trabajo, PARKER, *Administrative Law*, Indianópolis, 1952, pág. 99.

(13) Cfr., por todos R. C. SICILIANO, *La Administración pública en los Estados Unidos*, cit., pág. 276. Vid., igualmente, K. O. WARNER, *Management Relations with Organized Public Employees*, cit., en especial, partes II y III.

(14) Cfr. en «Public Administration Review», 1962, vol. XXII, núm. 1, págs. 1-5.

(15) Cfr. sobre el particular el mismo S. D. SPERO, *Aspetti del rapporto di pubblico impiego negli Stati Uniti d'America*, 2, *La contrattazione collettiva e pubblica amministrazione*, «La Scienza e la tecnica della organizzazione nella Pubblica amministrazione», Milán, 1963, n. 2, pág. 238. Cfr. F. B. ROSER, *Collective Bargaining in Philadelphia*, en K. O. WARNER, *Management Relations*, cit., págs. 103-115.

b) Plantea SPERO el tema de si, en la esfera pública, ha de hablarse de convenio colectivo o de negociación colectiva. La duda se suscitó cuando llegó a pensarse que el convenio, o *regateo*, traducción de *bargaining*, era incompatible con la soberanía del Poder público. Precisamente se demuestra que el problema no es simplemente terminológico al apreciar la actitud de Franklin D. Roosevelt en 1937 y la lógica evolución posterior del mismo (16). El sentido de la negociación colectiva frente al convenio expresa mejor la intervención a que aquélla está sometida; SPERO se refiere, incluso, al ejemplo inglés, aludiendo a los acuerdos entre las partes con capacidad negociadora —*official side* y *staff side*—, adoptados en todo caso con el control parlamentario y bajo la responsabilidad del Ministro.

c) El autor, sin inclinarse sobre el tema, señala la polémica suscitada en torno a si la Administración cuenta entre sus poderes ordinarios el de celebrar convenios colectivos, o si necesita para ello una delegación especial. Fuera de este problema formal, el alcance de los convenios colectivos en la esfera pública es muy relativo, ya que Leyes diversas regulan, incluso detalladamente, todo lo referente a clasificación de puestos de trabajo, horarios, jornadas, vacaciones, sueldos, procedimientos de selección, ascensos, etc. Es evidente, por tanto, que resta poca materia para ser objeto de discusión colectiva.

d) Piensa y defiende SPERO la conveniencia de una unidad negociadora única (*exclusive bargaining unit*); si aparentemente este criterio parece injusto, en cuanto que los presuntos disconformes con la misma no pueden hacerse oír ante la Administración, la práctica —especialmente comprobada en la Administración del Valle de Tennessee— confirma que en definitiva, tras intentos diversos, se llega a tal unidad negociadora; problemas interesantes, sobre los que SPERO realiza consideraciones diversas, son los relativos al control y al financiamiento de dicha unidad.

e) El punto crítico en la negociación colectiva pública aparece en los casos en que no es posible llegar a un acuerdo, o convenio colectivo. En el sector privado cabe la promoción de un conflicto, y especialmente su exteriorización a través de la huelga; posibilidad ésta que no cabe en la esfera pública (17). Tanto el Gobierno federal, como once de

(16) La actitud se desprende de una carta dirigida por Roosevelt a Luther C. Steward, dirigente de la *National Federation of Federal Employees*; en ella se decía, casi textualmente: «El proceso de contratación colectiva, tal y como se entiende normalmente, no puede ser aplicado a los servicios públicos. La propia naturaleza y los objetivos del Gobierno no consienten a un funcionario administrativo actuar como un empresario durante la negociación con la organización sindical»; como se recoge en el texto, el giro de Roosevelt se debió a que su pensamiento no resultaba aplicable a las instituciones dotadas de gran autonomía, como era el caso de la Autoridad del Valle del Tennessee. Las referencias en SPERO, *Aspetti del rapporto di pubblico impiego negli Stati Uniti*, citado, pág. 239.

(17) Sobre la prohibición de la huelga en la esfera pública, *infra*; además, R. GRECOIRE, *La fonction publique*, París, 1954, págs. 324-5; L. WHITE, *Introduction to the Study of Public Administration*, cit., págs. 461 y ss.

los Estados, la prohíben expresamente, y otros muchos de modo tácito o por medio de sus Tribunales, prensa o cualquier otro medio, y ello en base al «slogan» *one cannot strike against the government*. Como solución se ha pensado en el arbitraje obligatorio —tal y como se hace en Australia y en Canadá— en los supuestos de desacuerdo; el inconveniente de este procedimiento, a juicio de SPERO, consiste en que los empleados piden entonces más de lo que pretenderían conseguir a través del convenio, con la seguridad de que el órgano arbitral satisfará en buena parte tales peticiones.

f) El más eficaz sustitutivo de la huelga es el poder político que detenta el personal de la Administración pública; esta palanca del poder político encuentra manifestaciones diversas, tales como anuncios, emisiones, prensa, etc., capaces de mover favorablemente la opinión pública.

g) Hasta el presente, los resultados más espectaculares en este ámbito de la negociación colectiva pública se han logrado en el seno de los organismos que gozan de mayor autonomía frente al Poder central.

9. Al estudio de SPERO sigue el de Arnold S. ZANDER, bajo el título de *A Union View of Collective Bargaining in the Public Service* (18), de carácter mucho más concreto. De este segundo estudio se debe destacar:

a) El fundamento de los convenios colectivos, en la esfera pública, se conecta con la necesidad de evitar el régimen del *spoils system*, y con la conveniencia de conseguir soluciones para problemas imprevistos, y ello sin tener que esperar asignaciones presupuestarias o lentas decisiones administrativas.

b) Es particularmente interesante el papel que al respecto viene jugando la *American Federation of State, County and Municipal Employees* (AFSCME), compuesta en el presente por 220.000 miembros, en cuarenta y ocho Estados, más Puerto Rico y la Zona del Canal de Panamá. Los objetivos concretos de la Federación son dos: implantar el sistema del mérito y promover la celebración de convenios colectivos.

c) La AFSCME actúa en representación del personal al servicio de la Administración y negocia colectivamente con ésta; señala ZANDER que la Federación ha firmado, actuando en exclusiva, doscientos catorce convenios con Administraciones municipales y estatales. Excepcionalmente, en Nueva York y en Minnesota se realizan elecciones para designar a los miembros de la *unidad negociadora*; los empleados pertenecientes a la Federación pagan una cuota.

d) La celebración de convenios colectivos implica la práctica de procedimientos pacíficos de composición; así, por ejemplo, en los Estados de Wisconsin, Nueva York, Connecticut y Massachusetts se esta-

(18) Cfr. «Public Administration Review», cit., págs. 5-13. Este trabajo es reproducido en la obra dirigida por K. O. WARNER, *Management Relations with Organized Public Employees*, cit., págs. 33-45.

blecen procedimientos de mediación, a cargo de una tercera persona imparcial; y en ciento cincuenta y nueve de los convenios firmados por la AFSCME se prevén procedimientos de arbitraje.

e) También en la esfera pública se manifiesta la cláusula *union shop*, admitida, con carácter general, por la Ley Taft-Harley de 1947 (19). Existe un servicio de la AFSCME que tiene la exclusiva de contratación y que sólo contrata al empleado que pertenece —o que se compromete a afiliarse en el plazo de treinta días— a la citada Federación; semejante situación se ha establecido hasta ahora en ochenta y ocho de los convenios suscritos por la AFSCME.

f) A la clásica objeción de que la soberanía no tolera la figura del convenio colectivo en la esfera pública, ZANDER añade aún otra: los poderes delegados no pueden delegarse; y así, por ejemplo, una Administración local no puede delegar ciertos poderes, que tiene por delegación, a favor de asociaciones o sindicatos.

g) Expone el autor dos ejemplos positivos en las Administraciones municipales de Filadelfia y de Cincinnatti. En 1958 se firma un convenio entre el Municipio de Filadelfia y el Consejo número 33 de la AFSCME. En representación de la municipalidad, es decir, la *city's side*, actuó una Comisión formada por el Director de personal, el Consejero de relaciones de trabajo, el Director de finanzas, el Alcalde y un asistente de éste. En este convenio se han conseguido resultados sociales muy satisfactorios, especialmente en lo referente a servicios sanitarios y asistenciales. El convenio con Cincinnatti se firmó en 1960 —en 1951 se había reconocido la existencia de un sindicato de empleados municipales—, sin que el autor facilite algún detalle complementario sobre el mismo.

h) Se insiste nuevamente en la gran variedad de medios que los empleados tienen a su alcance, fuera de la huelga, para presionar políticamente y conseguir determinadas ventajas.

10. El siguiente estudio, debido a la colaboración de Carleton F. SHARPE y Elisha C. FREEDMAN, aparece bajo el título de *Collective Bargaining in a Nonpartisan, Council-Manager City* (20), y presenta menor interés que los dos anteriores. De este trabajo se puede destacar:

a) En 1945 se autorizó a los empleados de la municipalidad de Hartford (Connecticut) para sindicarse, sin que se previera aún la posibilidad de celebrar convenios colectivos.

(19) En general, sin embargo, se piensa que la cláusula no es admisible en esta esfera (*infra*). En la doctrina mantienen postura restrictiva SICILIANO, ob. cit., pág. 282, y CONAC, ob. cit., pág. 148 —con especial referencia también, a la cláusula *closed shop*—; postura más amplia en SPERO, *Aspetti*, cit., pág. 241, y A. J. GOLDBERG, *Aspetti del rapporto di pubblico impiego negli Stati Uniti d'America*, 3, *Diritti e responsabilità dei sindacati dipendenti governativi*, «La Scienza», cit., pág. 245.

(20) Cfr. «Public Administration Review», cit., págs. 13-18. El trabajo se reproduce, bajo título distinto [*Collective Bargaining in Hartford, Connecticut*], en la obra dirigida por K. O. WARNER, *Management Relations...* cit., págs. 93-102.

b) Una serie de intentos posteriores, en el sentido de conseguir de la Cámara legislativa de Connecticut la aceptación de proyectos de ley sobre convenios colectivos con los empleados locales, han fracasado. El último proyecto, igualmente no aprobado, fué presentado precisamente por la ciudad de Hartford, para legalizar así su precaria situación de hecho, objeto de las más vivas críticas.

c) Consideran los autores el significado del *city manager* y del *city council*, en cuanto que desempeñan, respectivamente, funciones de tipo ejecutivo y legislativo, en la negociación colectiva. El *city manager* ha de conocer los datos necesarios para la eventual negociación, y negociar después con los sindicatos de empleados, sin intervención del *city council*; es este órgano quien, en uso de sus facultades legislativas, aprobará o no aquellas negociaciones. Hasta la fecha, sin embargo, esta técnica no ha dado resultado positivo alguno.

d) Frente a los inconvenientes de esta separación de poderes, y que se resumen, en definitiva, en la ruptura de la unidad de criterio deseable en toda organización o Administración, SHARPE y FREEDMAN encuentran algunas ventajas al sistema; así, el *city council* debe considerar el resultado de las discusiones como cualquier otra cuestión sometida a su conocimiento, y aprobar, en su caso, el proyecto de convenio ateniéndose a razones de bien público, y no a presiones políticas, fáciles de imaginar, y de presentarse incluso caso de que el *city council* interviniera en la discusión previa; de este modo, además, el *city council* puede actuar como un Tribunal de arbitraje, en el supuesto de que los sindicatos no lleguen a un acuerdo concreto con el *city manager*; finalmente, por medio de este sistema se logra separar las motivaciones políticas —más propias del *city council*— de las motivaciones técnico-administrativas, más propias del *city manager*.

11. El último de los estudios lleva el título de *Collective Bargaining in the U. S. Department of the Interior*, y está firmado por Newell E. TERRY (21); de él podemos destacar:

a) Para conocer las realizaciones operadas en el Departamento del Interior distingue el autor, en lo que se refiere a los sueldos de los empleados, dos sistemas: los sueldos contenidos en la *Classification Act* de 1949 (21), fijados por el Congreso según la clasificación de puestos de trabajo, y los que se establecen al margen de la misma, de acuerdo con criterios que tengan presente el nivel de los salarios locales —es decir, el nivel de sueldos en las empresas privadas—, y al mismo tiempo que tomen en cuenta el interés público del servicio; en este segundo sistema es en el que juegan los convenios colectivos.

b) Hasta el presente, el Departamento del Interior ha celebrado veinticuatro convenios colectivos, convenios que afectan a un total de

(21) Cfr. «Public Administration Review», cit., págs. 19-23.

(22) Sobre la Ley, y con referencia a los escritos en español, ha de consultarse M. HEREDERO, *La calificación de los puestos de trabajo en la función pública*, cit., páginas 29 y ss.

tres mil quinientos empleados. El primero de ellos tuvo lugar en el seno del Ferrocarril de Alaska; *The Alaska Railroad* es una empresa que pertenece al Departamento del Interior; su personal, en su mayor parte venido de la empresa privada, exigió el procedimiento del convenio para la fijación de condiciones de trabajo, y se les concedió ya en 1920; posteriormente no se celebra convenio alguno hasta el 1945, en que tiene lugar el de la empresa pública de energía *Boneville Power Administration*, y que fué posible gracias al ambiente creado por el convenio colectivo que en 1940 se celebra en el seno de la Administración del Valle de Tennessee. Después de 1945 empiezan a multiplicarse los ejemplos, hasta llegar a 1948, fecha en la que el Departamento del Interior se declara abiertamente favorable a la negociación colectiva.

c) Repite otra vez TERRY la prohibición de la huelga en esta esfera pública de la negociación colectiva; la huelga ha sido desaconsejada no sólo por los políticos —así, el mismo Kennedy, en el Memorándum de 22 de julio de 1961—, sino por los propios sindicatos, es decir, por los dos mayores sindicatos de empleados federales; estos sindicatos, o federaciones sindicales, son la *American Federation of Government Employees* y la *National Federation of Federal Employees* (23).

d) Esta carencia de procedimientos violentos para imponer derechos, o pretendidos derechos, ha de ser compensada de algún modo; fuera de los medios de presión a que se ha hecho referencia en los estudios anteriores, señala TERRY que la indefensión en esta esfera se salva con la promesa del Departamento del Interior de no introducir cambios arbitrarios en cualquier parte del contenido del convenio, sin consultar previamente al sindicato firmante del mismo en representación de los empleados, y sin contar con la aprobación del *Administrative Assistant Secretary*, quien controla los cambios e impone regímenes uniformes.

e) Indica TERRY que en este ámbito de la Administración pública no se admite la cláusula *union shop* (*supra*), de modo que los empleados son contratados de modo natural, siguiendo las normas de la *Civil Service Commission*.

f) Los empleados de cada organismo, o empresa pública, votan al sindicato que desean les represente; de este modo el sindicato obtiene la representación en exclusiva para negociar con el organismo o empresa de que se trate.

(23) Quizá esta línea uniforme de pensamiento puede explicarse si se parte de la actitud de Kennedy frente a la sindicación del personal al servicio de la Administración pública; en su discurso de enero de 1962, Kennedy prometió libertad para que los empleados del Gobierno se sindicasen «sin temor a sanción o a responsabilidad algunas»: cfr. SPERO, *Aspetti*, cit., pág. 241; igualmente, ya durante su campaña electoral en 1960, Kennedy defendió la posibilidad de la negociación colectiva en la esfera pública; confóntese GOLDBERG, *Aspetti*, cit., págs. 242-3. En general, sobre la temática de los derechos colectivos del personal al servicio de la Administración pública, en torno a la sindicación, vid. los estudios de SPERO, *Labor Movement in a Government Industry*, Nueva York, 1927; *Government as Employer*, Nueva York, 1949.

12. De los estudios que componen el *symposium*, y que han sido resumidos, se desprende un conjunto de enseñanzas interesantísimas a la hora de formar criterio sobre el significado, alcance y posibilidad de los convenios colectivos en la Administración pública, o, si se quiere, de los convenios colectivos administrativos. Estas enseñanzas no puede decirse que sirvan para conocer de un modo absoluto el régimen norteamericano, debido a su heterogeneidad, pero esto, a fin de cuentas, es lo menos importante; lo realmente importante es apreciar el auge de los convenios colectivos administrativos, valorar sus inconvenientes, destacar los campos en los que su celebración resulta más factible, las materias que pueden ser objeto de regulación en los mismos, o las personas a las que ha de atribuirse, en cada caso, capacidad negocial; significar, también, el papel del convenio como instrumento para vitalizar la sindicación, para acabar con la desigualdad económica existente entre diversos cuerpos al servicio de la Administración, etc. Lo deseable es que en nuestro país, por el esfuerzo inicial de la doctrina —laboralista y administrativista—, se vaya formando criterio sobre una problemática tan rica en implicaciones y en consecuencias prácticas, y llamada a plantearse en los próximos años, ya que inexplicablemente no se ha suscitado todavía.

LUIS ENRIQUE DE LA VILLA,
Profesor Encargado de Seguridad Social,
en la Facultad de Ciencias Políticas,
Económicas y Comerciales de Madrid.

DOCUMENTOS Y DICTAMENES

