

LA SINDICACION DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS EN EUROPA

SUMARIO

1. La situación actual en España.—II. La sindicación de los funcionarios según los Convenios números 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo.—III. La libertad sindical para los funcionarios europeos. *a)* Países en los que se admite libremente la sindicación de funcionarios. *b)* Países con determinadas exclusiones y restricciones respecto de ciertas categorías de funcionarios.—IV. Organizaciones sindicales de funcionarios en Europa. *a)* Grado de sindicación. *b)* Capacidad para negociar con la Administración Pública. *c)* Percepción de cotizaciones. *d)* Discriminación antisindical.—Apéndice legislativo.

I. *La situación actual en España*

El renacimiento de España a instituciones democráticas viene estableciendo, como no podía ser menos, nuevos cauces de participación de los funcionarios públicos, en lo que respecta a la fijación de sus condiciones de empleo y defensa de sus intereses profesionales.

No obstante, el desarrollo legislativo en materia de sindicación funcional es bastante raquítico, viniendo constituido básicamente, hasta la fecha, por el Real Decreto 1622/1977, de 17 de junio, el cual supone el desarrollo de la Disposición Adicional, dos, de la Ley 19/1977, de 1 de abril, sobre regulación del derecho de asociación sindical.

En síntesis, el Real Decreto citado viene a reconocer plena libertad para constituir las asociaciones u organizaciones, que estimen convenientes, los funcionarios públicos y el personal contratado en régimen de derecho

administrativo al servicio de la Administración Civil del Estado, Administración Local, Organismos Autónomos de todo tipo y Entidades Gestoras de la Seguridad Social, con la sola exclusión de los funcionarios de carrera, nombrados mediante Decreto, para cargos políticos o de confianza de carácter no permanente. Asimismo, se excluyen a los funcionarios y personal adscrito a los Servicios de Seguridad, Instituciones Penitenciarias, y a cualquiera otros que usen armas en el desarrollo de sus funciones, para los cuales se establecerán unas disposiciones específicas.

Estas disposiciones específicas han sido ya dictadas para los funcionarios civiles pertenecientes a los distintos cuerpos de la Dirección General de Seguridad, quienes podrán, al amparo del Real Decreto 3624/1977, de 16 de diciembre, «constituir libremente asociaciones para la representación y defensa de sus intereses profesionales».

Para el personal civil al servicio de la Administración Militar debe, asimismo, existir una regulación específica, anunciada en la Disposición Adicional de la Ley 19/1977, de 1 de abril, y que actualmente viene constituida por el Real Decreto 500/1978, de 3 de marzo.

En lo que respecta al personal militar nada se dice de éste, quedando excluido de la normativa del Real Decreto 1622/1977, de 17 de junio, así como de la Ley 19/1977, de 1 de abril, de Asociación Sindical, contrariamente a lo que sucede en otros países europeos, en los que, como veremos, existen disposiciones específicas para regular la defensa de los intereses profesionales de este tipo de funcionarios. En nuestro derecho positivo vigente, no sólo no tienen una normativa propia, sino que expresamente tienen prohibida, la totalidad de los miembros de las Fuerzas e Institutos armados, «el estar afiliado, colaborar o prestar apoyo a ningún tipo de organización política o sindical, ni expresar públicamente opiniones de carácter político o sindical» (Decreto-Ley 8 de febrero de 1977, desarrollado por el Real Decreto de 1-IV-1977), lo cual viene explicado en base a las peculiaridades políticas, que han incidido en nuestro proceso de transición a la democracia.

El panorama legislativo actual es el esbozado en líneas anteriores, que prácticamente ha sido corroborado por el artículo 28 de la Constitución, el cual, tras proclamar el derecho a la libre sindicación, viene a señalar de forma específica que la ley «regulará las peculiaridades de su ejercicio para los funcionarios públicos» (tal como en la actualidad sucede), y que «podrá limitar o exceptuar al ejercicio de este derecho a las Fuerzas o Institutos armados o a los demás Cuerpos sometidos a disciplina militar», habiéndose optado por la modalidad de su exceptuación (tal como hemos reseñado más arriba), para los miembros de las Fuerzas o Institutos ar-

mados, y una regulación específica para los componentes de Cuerpos sometidos a disciplina militar (cual entendemos el caso del personal civil al servicio de la Administración Militar).

En esta época, en que nuestra sincronización con Europa Occidental resulta cada vez más próxima, puede parecer conveniente efectuar un estudio técnico sobre la sindicación de los funcionarios públicos en nuestro continente, siguiendo las pautas marcadas por los Convenios 87 y 98 de la OIT, y que ya han sido ratificados por España. No se trata de que copiemos unos esquemas y los transplantemos a nuestro país, sino de aprovechar la experiencia que en este campo han sufrido nuestros vecinos europeos. El momento presente, en que aún no se ha legislado suficientemente sobre esta materia, quizá sea el más oportuno para utilizar, en la medida que nos sea provechosa, esa experiencia.

Expuestas estas consideraciones previas, podemos ya pasar al análisis de los Convenios 87 y 98 de la OIT, para continuar posteriormente con el estudio de la situación sindical de los funcionarios públicos en Europa.

II. *La sindicación de los funcionarios según los Convenios 87 y 98 de la OIT*

Formalmente el carácter general del derecho a sindicarse los trabajadores de la Administración Pública se reconoció cuando en 1948 la Conferencia Internacional del Trabajo, en su reunión 30, adoptó por abrumadora mayoría el Convenio número 87, en cuyo artículo 2.º establece el principio de que «los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones». Esta declaración ilimitada se veía sujeta a un cierto control, en lo que se refiere a los miembros de la policía y fuerzas armadas, posibilitándose en el artículo 9 determinar, por parte de los gobiernos, hasta qué punto las garantías previstas por el Convenio serían de aplicación a dicha clase de funcionarios. Al resto de los funcionarios, o trabajadores de la Administración Pública, como quiera denominárseles, se les reconocía, en pie de igualdad con los trabajadores del sector privado, el pleno goce de la libertad sindical, sin distinción ni discriminación de ninguna clase.

Así las cosas, al año siguiente, 1949, se adoptó por la Conferencia Internacional del Trabajo un instrumento complementario, el Convenio sobre el derecho de sindicación y negociación colectiva (núm. 98), cuyo objetivo era prohibir actos de discriminación antisindical por parte de los emplea-

dores y de sus organizaciones en los sindicatos de trabajadores, así como también promover las negociaciones colectivas.

Sin embargo, en este convenio el ámbito de aplicación no aparece tan suficientemente claro, ya que, según su artículo 6, el mismo «no trata de la situación de los funcionarios públicos en la Administración del Estado», con lo cual, a simple vista, podría pensarse que se marginarían de la aplicación del Convenio 98 a la totalidad del funcionariado. No obstante, la Comisión de Expertos de la OIT considera que, si bien el concepto de funcionario público puede variar hasta cierto grado según el derecho positivo de cada país, la exclusión del convenio sólo comprendería a los que estuvieran investidos de «autoridad pública» y que, por tanto, estuviesen «encargados» de la Administración del Estado. Por consiguiente, la Comisión de Expertos estimó esencial establecer una distinción entre los funcionarios públicos empleados con diversas facultades en los ministerios gubernamentales, dedicados «directamente» a gestionar los asuntos públicos, y los funcionarios de menos categoría con funciones meramente auxiliares, así como aquellas otras personas empleadas por el gobierno, por empresas públicas o por instituciones públicas autónomas. Sólo los primeramente citados, en opinión de la Comisión de Expertos, quedarían excluidos de la aplicación del Convenio 98, ya que una interpretación opuesta iría contra el propio sentido del documento adoptado.

III. *La libertad sindical para los funcionarios europeos*

Una vez analizado el contenido y alcance de los Convenios 87 y 98 de la OIT, en lo que a funcionarios públicos se refiere, vamos a pasar al estudio de la situación concreta y específica de cada país.

a) Países en los que se admite libremente la sindicación de funcionarios:

El derecho de los funcionarios públicos a sindicarse está regido por la legislación aplicable a los sindicatos en general, sin ningún tipo de restricciones, en la República Federal de Alemania, Austria, Dinamarca, Finlandia, Francia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Inglaterra, Suecia y Suiza.

En cambio, Bélgica y Grecia, poseen un conjunto de disposiciones, más o menos específicas, que figuran en el estatuto del servicio público o en una legislación especial, pero reconociéndose abiertamente el principio de libertad sindical.

En Europa, únicamente, Turquía, y antes también España, eran los

únicos miembros de la OIT, que no habían ratificado los convenios sindicales.

b) Países con determinadas exclusiones y restricciones respecto de ciertas categorías de funcionarios.

A algunas categorías de funcionarios se les excluyen, por las circunstancias especiales que concurren en las mismas, de la aplicación de las normas sobre libre sindicación. Así, no gozan de este derecho los miembros de las fuerzas armadas en Bélgica y en Italia. En cambio, en otros países, República Federal de Alemania, Austria, Dinamarca, Finlandia, Luxemburgo, Noruega, Inglaterra y Suecia, los militares tienen derecho a organizarse para «defender sus intereses profesionales».

En lo que se refiere a las fuerzas de policía y seguridad existen, igualmente, algunos países que prohíben el derecho a sindicarse, tales como Italia y Grecia. En cambio, en la mayoría de los países europeos (República Federal de Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Irlanda, Islandia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Inglaterra y Suecia), los miembros de la policía y otras fuerzas de seguridad gozan de dicho derecho en iguales condiciones que las demás categorías de funcionarios públicos, o con alguna ligera particularidad.

En lo referente al personal de la administración penitenciaria ningún país europeo posee disposiciones legislativas especiales, mediante las cuales se les niegue el derecho de sindicación.

IV. Organizaciones sindicales de funcionarios en Europa

Los funcionarios públicos europeos se han organizado en un doble aspecto, unas veces constituyendo sus propias «asociaciones», diferenciándolas de las del sector privado, y en otras no han creado ninguna organización autónoma, afiliándose directamente a las centrales sindicales existentes. Pero hay que hacer constar que esta posibilidad no es alternativa, sino ambivalente, encontrándonos, en un mismo país, con ambos tipos de organizaciones.

a) Grado de sindicación.

En la actualidad, un rasgo característico de las organizaciones de funcionarios públicos en Europa es el alto grado de sindicación de dicho personal, en relación con el sector privado. Así, en Francia tenemos un porcentaje de afiliación sindical que oscila entre el 60 y el 80 por 100; en Bélgica, Noruega y Suecia se estima en el 80 por 100 aproximadamente; en la República Federal de Alemania el grado de sindicación se ha evalua-

do en el 75 por 100; en Austria se calcula en un 70 por 100, mientras que en Suiza la estimación es del 50 por 100 y en Inglaterra el porcentaje de sindicación alcanza el 90 por 100.

b) Capacidad para negociar con la Administración Pública.

La importancia de las organizaciones sindicales no puede evaluarse teniendo sólo en cuenta el número de sus miembros, sino que también depende de su capacidad para intervenir efectivamente en defensa de los intereses de éstos, y esa capacidad depende de que la organización haya sido reconocida por el interlocutor correspondiente (el gobierno o departamento ministerial interesado).

En Bélgica, de conformidad con la legislación, basta con un simple procedimiento de registro para que se otorguen ciertos derechos de representación y de intervención a las organizaciones de funcionarios públicos, que implican las correspondientes obligaciones para las autoridades empleadoras. Pero para conseguir el reconocimiento nacional se precisa que el sindicato interesado obtenga un puesto, por elección, en el Consejo Consultivo General de Sindicatos, o que esté representado en el Consejo Nacional del Trabajo.

En Noruega, para que a un sindicato se le reconozca el derecho de negociar debe tener por lo menos 50 miembros y contar como mínimo con el 50 por 100 de los funcionarios públicos del departamento o servicio, cuya representación invoca; a nivel nacional una federación de organizaciones de funcionarios públicos sólo tendrá derecho a celebrar negociaciones colectivas si cuenta entre sus miembros con funcionarios pertenecientes, como mínimo, a cinco departamentos gubernamentales, con no menos de 7.000 afiliados, y si se ha reconocido, al menos, a cinco de sus organizaciones afiliadas el derecho de negociación a nivel departamental.

En otros casos, el reconocimiento para negociar depende únicamente de la buena voluntad de las autoridades públicas, que serán jueces únicos para decidir si las organizaciones pueden justificadamente pretender que representan a un sector del personal de la Administración del Estado. Así sucede, por ejemplo, en Inglaterra, en donde el reconocimiento nacional puede concederse de acuerdo con las condiciones estipuladas por el Ministerio de Hacienda, y el reconocimiento departamental se otorga a la asociación que representa exclusivamente a su personal, no habiéndose estipulado, ni en uno ni otro caso, un porcentaje determinado de afiliación para determinar la representatividad.

c) Percepción de cotizaciones.

En toda organización sindical de funcionarios, al igual que en el sector privado, uno de los factores principales para el buen funcionamiento de la

misma es el de su financiación, existiendo hoy la tendencia generalizada entre los sindicatos funcionariales para obtener la deducción de la cuota sindical de los salarios de sus afiliados, entregándose por parte del gobierno su importe a la organización correspondiente. Así, en los Países Bajos ya se sigue este sistema, igualmente que en Italia, Inglaterra e Irlanda, país en el que el Ministerio de Hacienda se reserva el 5 por 100 del total de las deducciones, como compensación a la labor recaudadora.

d) Discriminación antisindical.

Por último, vamos a entrar en el análisis de la protección contra los actos de discriminación antisindical, punto básico en toda esta materia de la sindicación de los funcionarios públicos, si queremos que todas sus organizaciones gocen de un mismo trato igualitario.

En algunos países (República Federal de Alemania, Países Bajos y Suecia), es la propia constitución la que establece diversas disposiciones relativas a los empleos públicos, prohibiéndose cualquier discriminación en razón a la pertenencia a algún sindicato, viéndose además estos principios desarrollados reglamentariamente.

En Francia son disposiciones específicas las que condenan esta discriminación, precisándose que el hecho de pertenecer, o de no pertenecer, a un sindicato no debe acarrear consecuencia alguna en la situación de los funcionarios públicos.

En otros países la protección de los funcionarios, contra los actos de discriminación antisindical, consiste en aplicarles directamente las disposiciones aplicables a todos los trabajadores, siendo este el caso de Austria, Italia, Luxemburgo, Inglaterra y Suecia.

El supuesto más claro de protección nos viene dado por Luxemburgo, país donde se castiga, incluso con «prisión», a todo aquel que cometa un acto de tal naturaleza que impida el libre ejercicio de la opción sindical.

Y ya, para concluir, en lo que respecta a la protección de los representantes sindicales de los funcionarios públicos, los textos legislativos no contienen disposiciones especiales tendientes a protegerlos, salvo en Francia. Pero, en cambio, son cada vez más países, entre ellos Inglaterra, Italia y Bélgica, los que comienzan a otorgar mayores facilidades a los representantes sindicales de los funcionarios, para que puedan dedicarse de un modo normal al desempeño de las funciones propias de su cargo, tales como recaudación de cuotas, reuniones, información, etc.

En términos generales los aspectos básicos de la sindicación funcional en Europa son los expuestos en las líneas precedentes. El aproximarnos a sistemas progresivos y democráticos, o quedarnos atascados en soluciones

intermedias, que en definitiva no solucionarían el problema de fondo, es una cuestión política que deberá dilucidarse en los próximos meses.

APENDICE

Disposiciones legales sobre sindicación de funcionarios

BELGICA:

Real Decreto 20-VI-1955.

Real Orden 20-VI-1955.

GRECIA:

Ley núm. 4.879, de 1931.

Ley núm. 5.403, de 1932.

ITALIA:

Decreto 205, de 24-IV-1945.

Ley 300, de 2-V-1970.

REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA:

Ley de 17-VII-1971.

SUIZA:

Ley Féderal de 30-VI-1927.

Ley Federal de 24-VI-1949.

NORUEGA:

Ley de 18-VII-1958.

FRANCIA:

Ley de 28-IV-1952.

Ordenanza de 4-II-1959.

Instrucción Ministerial de 14-IX-1970.

AUSTRIA:

Ley de 5-IV-1930.

LUXEMBURGO:

Ley de 11-V-1936.

INGLATERRA:

Ley de 1974, sobre sindicatos y relaciones profesionales.

SUECIA:

Ley de 11-IX-1936.