

Juan Antonio Martínez Corral
LLETRAT CORTS VALENCIANES

REFLEXIONES SOBRE LOS ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN DE FUNCIONARIOS EN LOS PARLAMENTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La Ley Orgánica 11/85, de 2 de agosto, de libertad Sindical, en su Disposición Adicional Segunda, apartado 2, emplazó al Gobierno para que remitiera a las Cortes un proyecto de ley en el que se regularan los órganos de representación de los funcionarios de las Administraciones Públicas. Cumplido dicho mandato, y una vez desarrollada la tramitación parlamentaria correspondiente, las Cortes Generales aprobaron la Ley 9/87, de 12 de junio, de Órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Esta norma legal, al instaurar dichos órganos, reguló un derecho — el de «representación unitaria» de los funcionarios públicos— que no se halla expresamente reconocido en la Constitución, ni en norma alguna de derecho internacional suscrita por el Estado español, y cuyo establecimiento y régimen, contenidos en la propia Ley 9/87 «no constituyen un desarrollo legislativo de la libertad sindical», ni pueden «incardinarse en la materia derecho de sindicación» (STC 165/86, de 18 de diciembre, entre otras).

Como señala la Ley en su Exposición de Motivos la regulación que en ella se contiene fue dictada por el Estado en ejercicio de la competencia que le asignan los arts. 149-1-18 y 103-3 de la Constitución, título competencial éste que era el único por el que podía dictarse una normativa que incidiese sobre un aspecto esencial del régimen estatutario de los funcionarios públicos y en cuya virtud se confirió carácter básico a la mayor parte de los preceptos de aquella, lo que les hace ser aplicables a todas las Administraciones Públicas.

El 30 de junio de 1994 las Cortes Generales aprobaron la Ley 18/94, la cual, modificando el contenido de alguno de los preceptos de la Ley 9/87 y derogando otros, introdujo una alteración sustancial en la regulación de las elecciones a los órganos de representación del personal al servicio de las administraciones públicas; el sentido de la modificación efectuada reside, por una parte, en la necesidad de superar los problemas de carácter social y jurídico que, tras la ce-

lebración de dos procesos electorales, se habían puesto de manifiesto en la aplicación del sistema diseñado por la Ley 9/87 y, por otra, en la voluntad de adecuar el sistema de elección de representantes de los funcionarios públicos al instaurado para la elección de representantes de los trabajadores por la Ley 11/94 de 19 de mayo – que modificó, entre otros, los preceptos del Estatuto de los Trabajadores que regulan el derecho de representación colectiva de éstos.

La importancia de la modificación operada, el diferente carácter – básico o no– de unos y otros preceptos de la Ley, la emisión de una normativa de desarrollo de inferior rango, a la que se le ha conferido expresamente la consideración de derecho supletorio, y el hecho de que la reforma legal haya sido efectuada en el último año de mandato de los órganos de representación elegidos tras la aprobación de la Ley 7/90, de 19 de julio, plantean una serie de cuestiones que, de manera sintética, trataremos de formular aquí, haciendo especial hincapié en la singularidad con que puede afrontarse el tratamiento de las mismas desde la perspectiva de la peculiar organización que sirve de soporte administrativo a un Parlamento Autonómico.

En su Disposición Transitoria Primera, la Ley 18/94 establece que «las elecciones para renovar la representación de los funcionarios públicos elegida en el último período de cómputo anterior a la entrada en vigor de la Ley, podrán celebrarse durante quince meses contados a partir del 15 de septiembre de 1994». La previsión legal respondía a la necesidad de establecer un período de carencia, que permitiera al Gobierno atender el mandato que la propia Ley establecía en su Disposición Final Tercera. Dicho mandato quedó cumplido con el RD 1846/94, de 9 de septiembre, que aprobó el Reglamento de Elecciones a órganos de representación del personal al servicio de la Administración General del Estado y que entró en vigor el 14 de septiembre.

Sin embargo, la elaboración de este Reglamento – que abrió el camino para la realización de elecciones en la Administración General del Estado– no ha despejado las posibilidades de celebración de elecciones en los parlamentos autonómicos. El carácter supletorio de aquél para la Administración de las Comunidades Autónomas y la subsistencia de disposiciones que, con uno u otro rango, fueron dictadas en cada Parlamento para regular los órganos de representación unitaria y los procesos electorales correspondientes – al hilo de lo establecido con carácter básico, primero en la Ley 9/87 y después en la Ley 7/90– impedía la aplicación del nuevo sistema de elecciones en las Cámaras autonómicas, en tanto en cuanto éstas no procediesen

a la derogación de aquellas disposiciones o a su modificación, para adecuarlas a lo que se prevé en los preceptos de la Ley 18/94 que constituyen bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos. Esta circunstancia explica, quizás, el que en la Resolución de 14 de septiembre de 1994 de la Secretaría de Estado para la Administración Pública (BOE de 29 de Septiembre) no se contenga una referencia específica a las Asambleas autonómicas en el calendario de elecciones sindicales en las administraciones públicas que se pormenoriza en el Anexo 1, donde sí se hace mención expresa al personal funcionario al servicio de las Cortes Generales y al personal de las administraciones autonómicas.

Esta imposibilidad circunstancial de celebración, en los parlamentos autonómicos, del proceso electoral diseñado por la Ley 18/94 impediría, consecuentemente, la tramitación de un escrito de promoción de elecciones que fuese presentado en aquéllos, dentro del periodo de quince meses establecido en la Disposición Transitoria Primera de la Ley, pero con anterioridad a la derogación o modificación de tales disposiciones. Ciertamente, en el articulado de la Ley no se contempla la existencia de un órgano administrativo al que corresponda en todo caso decidir sobre la iniciación del «expediente» de celebración de elecciones a la vista del escrito de promoción que haya sido presentado. No obstante, la nueva redacción dada por la Ley a los apartados 2, 4 y 6, párrafos segundo y tercero, del artículo 13 de la Ley 9/87, permite entender que – en los supuestos que allí se regulan– el órgano competente en materia de personal de la unidad electoral debe verificar la validez del escrito o los escritos que se presenten, o de la renuncia a los mismos que eventualmente se formule y resolver en consecuencia sobre el desarrollo del proceso electoral. Es lícito considerar, al hilo de esta precisión, que el mismo órgano podría constatar, y en su caso declarar, la inviabilidad de la propuesta que se formulara en un escrito de promoción presentado en las circunstancias arriba descritas, resolviendo, en consecuencia, la no tramitación del mismo. Decisión que, adoptada en ejercicio de la competencia que se reconoce a aquél en los expresados apartados del art.13, constituiría un modo procedimentalmente correcto para salvaguardar la aplicación del proceso electoral definido en la Ley.

Desde otro punto de vista, es interesante señalar que la necesidad de efectuar la adecuación normativa antes aludida, ofrece a las Cámaras, por un lado, la posibilidad de introducir, en las normas que se redacten, las peculiaridades que consideren convenientes para atender las características propias de la organización de aquéllas, así como las necesidades singulares que se derivan de la actividad político-institucional que en las mismas se desarrolla, sin que ello conduzca, por supuesto, a contravenir las normas de la Ley que tienen carácter básico; por otro lado, les permite efectuar, en las mismas normas, un tratamiento más claro y preciso de ciertos conceptos y mecanismos técnico-jurídicos que en la Ley aparecen regulados quizás de manera deficiente.

Entre aquellas peculiaridades cabría incluir, a mi juicio, una especificación de las facultades que para el mejor desarrollo del proceso electoral convendría atribuir al órgano competente en materia de personal del Parlamento. Tales facultades podrían ser, entre otras, las siguientes: recibir los escritos en que se formulan propuestas de promoción de elecciones, verificar la validez de las mismas y resolver sobre su tramitación; resolver sobre el desarrollo del procedimiento electoral en el caso de que una vez ordenada la tramitación de una propuesta de promoción, renunciara a ésta quien la hubiere formulado; determinar, en caso de concurrencia de promotores para la realización de elecciones en la unidad electoral, qué propuesta de promoción debe ser considerada válida a efectos de iniciación del procedimiento electoral; establecer, en el mismo acto en el que se ordene la tramitación del escrito de promoción — y sin perjuicio de la competencia última que la Ley atribuye a la Mesa Electoral Coordinadora— el número, la distribución y el carácter de las mesas electorales que habrían de constituirse, si los sindicatos legitimados para promover elecciones en la unidad electoral, no llegaran a un acuerdo por mayoría al respecto; por último, elaborar listas provisionales de electores, distribuidas por mesas electorales, decisión ésta que, junto con la anterior, tendría inicialmente carácter provisional y posibilitaría el cumplimiento del precepto legal que obliga a trasladar el escrito de promoción presentado a los electores que, previsiblemente, vayan a formar parte — como titulares y suplentes— de la mesa o mesas electorales que hayan de constituirse.

Cabría, asimismo, hacer una asignación específica, al órgano que en cada Parlamento se estime adecuado, de la competencia necesaria para determinar los modelos de impresos, sobres y papeletas que habrán de ser utilizados en el procedimiento electoral (téngase en cuenta que los

modelos aprobados por la Orden del Ministerio para las Administraciones Públicas de 27 de julio de 1994, sólo se aplican con carácter supletorio en las unidades electorales de la administración de las Comunidades Autónomas) y de la competencia precisa para establecer el régimen de permisos a miembros de candidaturas, componentes de mesas electorales, representantes de la Administración en las mismas, interventores y apoderados y electores en general (sirva como referencia indicativa, que la Secretaría de Estado para la Administración Pública — mediante la Resolución de 14 de septiembre de 1994— ha dictado unas Instrucciones, dirigidas a la Administración General del Estado en las que considera subsumibles los permisos referidos dentro del concepto regulado por el art. 30.2. de la Ley 30/84, de 2 de agosto: permisos por el tiempo indispensable para el cumplimiento de un deber inexcusable de carácter público o personal).

Sería interesante, por último, articular un mecanismo para garantizar que la Mesa Electoral Coordinadora - al ejercer la potestad que le asigna la Ley 18/94 en orden a la fijación del día de la votación - tenga en cuenta la conveniencia de evitar que el mismo coincida con alguna fecha en la que la actividad parlamentaria, previsiblemente, vaya a exigir una disponibilidad excepcional de los medios personales y materiales al servicio de la Cámara. La claridad con que aquella potestad es atribuida en la Ley a la Mesa Electoral Coordinadora y la falta de especificación de circunstancias o elementos que dicho órgano ha de tener en cuenta para el ejercicio de la misma, no impiden la articulación normativa en cada Parlamento del referido mecanismo, cuya necesidad, en mi criterio, queda fuera de toda duda. La dificultad estribará sin embargo en hallar el modo de que, con la aplicación de aquel - y sin merma de la potestad que la Ley define y asigna a la Mesa Electoral Coordinadora - se garantice, por ejemplo, la imposibilidad de que sea fijado como día de la votación el que hubiere sido señalado para la sesión de constitución de la Cámara tras la celebración de unas elecciones autonómicas, o para la celebración del siguiente debate y votación de Investidura del Presidente de la Comunidad Autónoma.

La regulación de estas peculiaridades — o de otras que pudieran considerarse convenientes— comportaría un uso legítimo de la potestad normativa que en materia organizativa y administrativa poseen los parlamentos autonómicos, siempre que al ejercer ésta no se incidiera en aspectos que en el proceso electoral pudiesen afectar al derecho de sindicación, cuyo carácter de derecho fundamental exige por imperativo constitucional que la regulación del mismo se pro-

duzca a través de ley orgánica (esto ocurriría por ejemplo si se modificase de algún modo la legitimación de las organizaciones sindicales para promover la celebración de elecciones o para presentar candidatos en las mismas), ni se alterase el diseño del proceso electoral, o se restringiese el contenido del derecho de representación unitaria, que se configuran en los preceptos de la Ley que tienen carácter básico.

Había señalado anteriormente que la necesidad de efectuar una adecuación de la normativa parlamentaria reguladora de esta materia a lo dispuesto en la Ley 18/94, ofrece también una buena oportunidad para intentar un tratamiento más claro y preciso de ciertos conceptos y mecanismos técnico-jurídicos que en la misma aparecen regulados quizás de manera escasa o deficiente; esfuerzo cuyos frutos quedarían, lógicamente, reducidos al ámbito organizativo sobre el que se proyectasen las normas afectadas por aquella adecuación.

El examen puntual de la Ley, desde esta perspectiva, podría comenzar resaltando la conveniencia de efectuar una referencia explícita en las normas al carácter representativo del mandato que se confiere en virtud del proceso electoral que se regula - carácter que está ciertamente implícito en el régimen del mismo que la Ley establece y que no queda desvirtuado por la previsión legal de un mecanismo de revocación, al que luego aludiré. El silencio que sobre este punto ha mantenido la legislación dictada desde el año 1987, y la existencia de jurisprudencia constitucional que sienta criterio al respecto (STC de 9 de mayo de 1994), son circunstancias cuya constatación aboga en pro del interés de la explicitación señalada. Asimismo convendría especificar el momento en que ha de entenderse iniciado el mandato y aquel en que el mismo se extingue, teniendo en cuenta que para la resolución de esta cuestión habrá de adoptarse un criterio que sirva tanto para el supuesto de elecciones «generales» como para el de elecciones «parciales», y que sea congruente con el que se adopte en caso de sustituciones en el órgano de representación por cese de alguno de sus miembros, o de prórroga del mandato por no haberse promovido elecciones dentro del plazo fijado legalmente. Hay que señalar, en este punto, que la Ley 9/87 contenía en su art. 12, párrafo segundo, un criterio (el momento de la proclamación de resultados en cada elección), que desapareció al ser derogado dicho párrafo por la Ley 18/94, la cual no ha establecido nada al respecto.

Prevé la Ley 9/87, de manera dispersa, el cese de los miembros del órgano de representación por dimisión, revocación o «por cualquier otra causa». La indeterminación con que se han redactado los preceptos de aquella posibilita el realizar una concreción ordenada de las causas que pueden producir dicho cese, precisando la articulación de las mismas de modo que se determine en cada supuesto el modo y el momento en que se produce la sustitución automática a que se refiere el art. 20.3 de la Ley. Por otra parte, en la «revocación» el art. 20.2 de la Ley refiere la adopción de la decisión revocatoria de los miembros del órgano de representación a «quienes los hubieran elegido», o a «sus electores»; estas expresiones, a mi juicio, no contienen un criterio claro para determinar quienes pueden proponer y votar la revocación de los miembros electos del órgano de representación. ¿Podrían votar todos los que fueron electores en el último proceso electoral celebrado, sólo los que efectivamente votaron en él, o sólo quienes votaron a favor de los candidatos que resultaron elegidos y cuya revocación se propone? ¿Podrían proponer la revocación y votarla quienes habiendo participado en la elección de aquéllos, hubieran perdido con posterioridad la condición de elector?. Una articulación del mecanismo de la revocación que partiendo de la redacción literal de la Ley y respetando el espíritu de la misma, el secreto del voto y la naturaleza revocatoria del acto que se contempla, resolverá el problema que plantea la equívocidad de sus expresiones, conduciría a referir el «tercio» y la «mayoría absoluta» — exigidos por el art. 20.2 de la Ley— a un censo integrado por quienes hubieran tenido la condición de elector en el último proceso electoral celebrado y la continuarán teniendo en el momento en que se propusiese y votase la revocación de los representantes elegidos en aquél.

En cuanto al proceso electoral mismo, cabría hacer una referencia inicial a la legitimación que la Ley reconoce, para presentar escritos de promoción de elecciones, a «los funcionarios de la unidad electoral, por acuerdo mayoritario». La previsión de la Ley 18/94 en este punto reproduce el precepto del Estatuto de los Trabajadores correspondiente (art. 67.1), según la redacción dada al mismo por la Ley 11/94, de 19 de mayo. De las expresiones utilizadas pueden desprenderse dos consecuencias: la primera, que podrían participar en la adopción del acuerdo de promoción, quienes teniendo la condición de funcionario en la unidad electoral, no tuviesen la condición de elector en la misma conforme a lo que la Ley dispone; la segunda, que la acreditación del acuerdo mayoritario no necesariamente habría de instrumentarse a través de la presentación del acta de la asamblea convocada al efecto (solución dada a la cuestión por el RD 1846/94, de 9 de septiembre, que además parece restringir la participación en la asamblea a los funcionarios que tengan la condición de elector), pudiendo establecerse que el acuerdo

existe y queda acreditado suficientemente cuando el escrito de promoción aparece suscrito, con las debidas garantías, por un número de firmas que alcance el mínimo exigido por la Ley: la mayoría de los funcionarios de la Unidad Electoral.

La ausencia de una mayor concreción en la Ley respecto a la posibilidad de efectuar una promoción de elecciones parciales «cuando se produzca un aumento de, al menos, un 25 por 100 de la plantilla» no ha sido subsanada por el RD 1864/94. Ello obligará a reflexionar sobre la viabilidad real de una convocatoria de tal naturaleza y sobre el modo de determinar la parte del órgano de representación a que afectarían esas elecciones parciales, en el caso de que el aumento de plantilla referido no comporte, por aplicación de la escala prevista en el art. 8 de la Ley, un aumento del número de miembros del citado órgano; habrá de tenerse en cuenta, por otro lado, que la expresión «plantilla» resulta poco afortunada, en la medida en que únicamente la provisión de plazas, y no su mera creación, puede suponer un aumento del censo de electores que justifique la celebración del proceso electoral aludido.

Siguiendo el desarrollo que en la Ley 18/94 se hace del proceso electoral, podríamos referirnos ahora a la posibilidad de presentación de candidaturas por los propios electores, la cual queda condicionada a que las mismas estén avaladas por un número de firmas equivalente, al menos, al triple de los miembros a elegir. En este punto, la Ley ha reducido la inicial exigencia del art. 17.2 de la Ley 9/87, cuya primera redacción requería el aval de la candidatura, al menos, por el quintuplo de los miembros a elegir. El carácter básico del precepto parece abocar a una inflexible aplicación del mismo. Sin embargo, el criterio que se contiene en la Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 140/90 de 20 de diciembre, permite considerar que la reducción del número de firmas necesarias para la presentación de candidaturas por los propios electores no constituiría una alteración ilegítima del proceso diseñado en la Ley para hacer efectivo el derecho de representación unitaria de los funcionarios públicos, puesto que ni incide sobre el contenido de la acción sindical regulada por la Ley Orgánica 11/85, ni comporta una restricción del derecho de representación de aquellos. El juicio sobre la conveniencia o no de efectuar dicha reducción, queda necesariamente diferido al examen de las circunstancias que en cada Parlamento hayan de ponderarse, pero habrá de tenerse en cuenta, por ejemplo, que en una Cámara con 101 electores y un órgano de representación formado por siete miembros, el tenor literal de la Ley impediría presentar candidatura a un colectivo de veinte funcionarios, que, si votaran en el

mismo sentido, obtendrían por lo menos un representante al aplicarse el sistema electoral previsto en el art. 18-1-c) de la Ley.

Resta, por último, hacer mención a dos cuestiones. Por un lado, ha de reseñarse que la Ley omite una referencia al principio de igualdad al relacionar las notas que caracterizan el sufragio de los funcionarios en el proceso de elección de sus representantes. Podría entenderse que la «igualdad» queda garantizada cuando el sufragio es personal y directo, y el sistema de escrutinio y asignación de resultados computa todos los votos válidamente emitidos y les otorga el mismo valor en la operación tendente a efectuar aquella asignación. No obstante, esta consideración no es óbice para señalar la conveniencia de realizar una referencia expresa a la igualdad del sufragio, que no es sino una proyección — en la articulación de las elecciones a órganos de representación unitaria de los funcionarios públicos— del principio de igualdad de todos ellos en el ejercicio de sus derechos, al que se alude en la propia Exposición de Motivos de la Ley 9/87. Cabría, por último, considerar la procedencia de posibilitar la participación en la votación a quienes adquiriesen la condición de elector con posterioridad a la elaboración y aprobación de las listas de electores; posibilidad no contemplada en la Ley, pero a la que sí se hace referencia en el art.14.5 del RD 1846/94. El carácter supletorio del precepto en la Administración de las Comunidades Autónomas y la ausencia de una especificación en el mismo del modo en que habrá de acreditarse en este caso la condición de elector adquirida antes del día de la votación, pero con posterioridad a la aprobación de las listas, obligarían a explicitar el «modus operandi», si en las normas elaboradas por cada Parlamento se contemplase aquella posibilidad. Ello no plantea excesivos problemas, pues el mecanismo no es complejo; comporta, eso sí, una exigencia adicional de eficacia y coordinación en el órgano — la Mesa Electoral Coordinadora— al que debería asignarse la facultad de verificar y comunicar a las Mesas Electorales la existencia de nuevos electores en el período mencionado.

Con la anterior consideración queda concluido el acercamiento puntual que en estas notas se ha intentado hacer a la problemática generada por la Ley 18/94 al establecer un nuevo sistema de elecciones de representantes de los funcionarios públicos. El análisis de aquella y de su incidencia singular en la regulación de las correspondientes elecciones que habrán de celebrarse en los distintos Parlamentos Autonómicos es, en todo caso, un punto de partida obligado para re-

alizar un estudio con mayor profundidad del tema examinado, que no correspondía efectuar en este apunte, pero cuyo interés y utilidad resultan indudables.