

Los derechos colectivos en la función pública*

RODRIGUEZ PIÑERO: Cara a los contratos privados de trabajo, la Constitución trae una serie de consecuencias para las relaciones colectivas que son bastantes claras. Para el sector público, sin embargo, había algunas posibles perplejidades en función, por un lado, del hecho de que la terminología de la propia Constitución es una terminología ambigua en cuanto al uso del término funcionario-trabajador: y, en segundo lugar, porque la propia Constitución se refiere por un lado al Estatuto de los Trabajadores y en un lugar muy distinto habla del Estatuto de los Funcionarios, aunque quizás el término Estatuto se está dando en un sentido distinto en un caso y en otro...

De todas formas, lo que aparece dudoso respecto a la Constitución es si podía considerarse el trabajo del funcionario dentro de los mismos valores constitucionales en los que se inscribe el trabajo privado; es decir, si los valores constitucionales en torno al trabajo, que son muy dispersos en la propia Constitución, se refieren sólo al trabajo que se presta dentro del régimen del Derecho Privado y el funcionario continuaba siendo una especie de grupo social separado, de burocracia diferenciada de tipo prusiano, que junto a una serie de privilegios que la Administración le concedía, tenía también una serie de desventajas o límites respecto al ejercicio de sus derechos cívicos, de sus derechos colectivos y de sus derechos sociales.

Todos sabemos que este tema incluso ha tenido repercusión y ya en la propia práctica, el Tribunal Constitucional ha adoptado posturas al respecto por todos conocidas y que no necesitamos reiterar aquí.

* Mesa redonda celebrada en Sevilla, el día 27 de Noviembre de 1985. Intervienen: Aurelio Desdentado Bonete, funcionario del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado, Expresidente de la Asociación Española de la Función Pública; Santiago Nieves Andreo, Secretario de Acción Sindical de la Federación de Servicios Públicos de la U.G.T.; Salvador del Rey Guanter, Profesor titular de Derecho del Trabajo de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Sevilla; Tomás Sala Franco, Catedrático de Derecho del Trabajo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Valencia; Miguel Rodríguez Piñero y Bravo Ferrer, Catedrático de Derecho del Trabajo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla y Presidente del Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, quien actúa como moderador.

La aprobación de la Ley Orgánica de Libertad Sindical por un lado, y la Sentencia del Tribunal Constitucional de cara a la constitucionalidad de ésta, ha hecho que el tema se tenga que plantear hoy en una dimensión absolutamente distinta. Hoy el problema no es tanto el régimen jurídico de las relaciones colectivas en el sector público sino cuál va a ser el papel real de los Sindicatos en el seno de la propia Administración Pública. La Ley Orgánica de Libertad Sindical deja muchos puntos sin resolver; tanto es así, que se remite a una Ley cuyo anteproyecto tenemos en la mano, y que podemos analizar ahora, deducir cómo se pueden configurar en nuestro ordenamiento en el futuro las relaciones laborales en la Administración Pública.

Para hacer operativo este coloquio, voy a dar un turno de intervenciones a cada uno de los ponentes para fijar las líneas generales de la primera intervención y, dada ésta, los temas que se vayan suscitando los iremos ordenando para que el coloquio se centre sobre temas específicos.

SALA FRANCO: Me gustaría plantear un primer tema, estrechamente relacionado con el nacimiento de los derechos colectivos en la Administración Pública. El de las críticas a la tradicional concepción estatutaria de la función pública. En principio, el tema surge a consecuencia de la onda democratizadora de la función pública, haciéndose la defensa de los derechos colectivos única y exclusivamente desde esa perspectiva. En ella me encontré hace algunos años cuando tuve que hacer una tesis doctoral sobre este tema, y no iba más allá de la idea de democratizar la concepción autoritaria de la función pública, concretada en la visión estatutaria y en el régimen jurídico administrativo.

Pues bien, esa perspectiva conduce al reconocimiento, —a la equiparación en mayor o menor medida—, de los derechos colectivos, entre el sector privado y los funcionarios públicos; pero no llega a más. En este momento, sin embargo, se abren nuevas perspectivas para criticar la concepción estatutaria de la función pública. Una, primera, se sitúa justo en la misma barricada desde la que tradicionalmente se defendía la concepción estatutaria de la función pública, concretamente desde razones de eficacia administrativa; hoy está extendido defender que la eficacia administrativa puede ser mayor con un régimen jurídico laboral que con un régimen jurídico administrativo, que una laboralización de los funcionarios podría conducir a una mejor organización administrativa y, en definitiva, a un aumento de la productividad.

A veces me he preguntado el por qué de esta afirmación, y la verdad es que no tengo conclusiones claras ni absolutas. Después de darle muchas vueltas, he llegado a la conclusión de que la diferencia básica entre el régimen jurídico laboral y funcional podría situarse en dos temas: por un lado, el de la negociación colectiva “versus” autoritarismo normativo, es decir, una mayor autonomía frente a una regulación heteronómica por parte del Estado; y en segundo lugar, el de la estabilidad real en el empleo de los funcionarios públicos.

Quizás son estos dos aspectos los que podría uno pensar que de modificarse, permitirían una mayor capacidad gerencial, una mejor organización del trabajo. Sin embargo, la verdad es que las respuestas no son claras. Desde el punto de vista de la negociación colectiva, no hay duda de que el personal laboral tiene hoy los mismos problemas que tendrían los funcionarios, en orden a la legitimación para negociar del lado de la Administración, del contenido negocial o del valladar que de hecho suponen los Presupuestos aprobados por ley y el Ministerio de Hacienda.

En cuanto a la estabilidad, efectivamente podría pensarse que una mayor flexibilidad en las plantillas permitiría que, en situaciones de crisis en la organización de la Administración, pudiera llegarse al extremo de instruir un expediente de regulación de empleo a los actuales funcionarios. Sólo que comparando la situación del personal laboral de la Administración y la de los funcionarios creo, y si no que me corrijan los datos, que la estabilidad es idéntica de hecho; que, en realidad, tampoco existen expedientes respecto del personal laboral de la Administración Pública. Y del lado disciplinario ocurre lo mismo. Lo que me lleva a concluir que lo más importante en este orden de cosas no es tanto el régimen jurídico —laboral o administrativo— del personal, cuanto la naturaleza real del “empresario” y la existencia o no de una determinada voluntad política en él.

Hay, además, una tercera perspectiva que critica hoy, junto con las dos anteriores, la concepción tradicional estatutaria de la Función Pública. Es la que exige, en virtud de un principio de solidaridad entre los trabajadores de cualquier clase —ya sean funcionarios públicos, trabajadores del sector público o trabajadores del sector privado—, la necesidad de que tengan todos ellos un régimen jurídico parecido. ¿Por qué, —y estoy pensando de nuevo en el tema de la estabilidad en el empleo en una empresa pública se puede ir a un expediente de regulación de empleo—, y por qué, cuando existan razones organizativas que demandarían una reestructuración de la Administración Pública, a lo más que se llega, según la Ley de Funcionarios Civiles del Estado vigente en este punto, es a colocar al funcionario en una situación de excedencia forzosa con derecho a sueldo y posibilidad de movilidad?

DEL REY GUANTER: Me gustaría subrayar que, efectivamente, estamos ahora mismo en un momento de transformación histórica. Si retornamos al momento anterior a 1977, tenemos una situación en la cual había una negación de la libertad sindical para todos los sectores; pero los funcionarios públicos, en su gran mayoría, fueron incluso excluidos del sindicalismo vertical. Incluso con anterioridad al régimen surgido tras la guerra civil, lo que existía era un reconocimiento del derecho de asociación, respecto del cual hubo la preocupación de separarlo de los sindicatos de los trabajadores. Es sólo a partir de 1977, hace apenas ocho años, que se reconoce un derecho fundamentalísimo como es el derecho de sindicación. Pero es que además en

ese período, y más aún en estos dos últimos años, se han reconocido derechos que tradicionalmente se les ha negado a los funcionarios públicos. Por ejemplo, el derecho de negociación colectiva que no ha existido jamás en nuestra legislación como tal en relación a los funcionarios públicos; y el derecho de huelga, el cual, al menos en los términos que hoy conocemos, no ha existido con anterioridad en nuestro ordenamiento jurídico.

Por tanto, estamos en un momento de transformación histórica en la Función Pública, transformación que viene dada fundamentalmente por la introducción de una serie de derechos colectivos en relación a los funcionarios que les estaban negados con anterioridad. Pero hay que tomar conciencia también de que vamos con un poco de retraso en relación al resto de los países occidentales que normalmente nos sirven como punto de referencia. El derecho de sindicación se asentó definitivamente en esos países después de la II Guerra Mundial, mientras que el derecho a la negociación colectiva y a la huelga comenzó a consolidarse fundamentalmente a partir de los años 60.

¿Qué significa esta transformación histórica a la que me he referido? ¿Cómo se ha producido desde un punto de vista jurídico? ¿Ha venido dada fundamentalmente por la Constitución?

En mi opinión, o al menos basándome en la interpretación que el Tribunal Constitucional ha hecho al respecto, la Constitución más que marcar la transformación lo que ha hecho ha sido permitirla. Según yo interpreto de lo que el Tribunal Constitucional ha interpretado de la Constitución, en ésta no se contiene una regulación expresa del derecho de negociación colectiva de los funcionarios públicos, que están excluidos del artículo 37.1 y, punto más discutible si se quiere, tampoco están incluidos en el artículo 28.2. Lo cierto es que, si bien no lo reconoce expresamente, tampoco lo prohíbe. En este sentido, establece un marco flexible para que el legislador ordinario regule de la forma que crea adecuada los derechos colectivos en la Administración Pública.

Y ¿cómo se ha producido esta regulación en la Función Pública? El significado, para mí, de la Ley Orgánica de Libertad Sindical es que ha optado por una de las posibles alternativas que la Constitución permitía, y esa alternativa ha sido la de reconocer un contenido básico de la libertad sindical de los funcionarios públicos donde, en el artículo 2º.2 d) están contenidos una serie de derechos fundamentales, como es la negociación colectiva, como es la huelga.

Evidentemente la huelga plantea problemas en la Función Pública; pero el problema jurídico fundamental es si la introducción del derecho de negociación colectiva supone una transformación, como decía el profesor Sala, del régimen estatutario tradicional que tenían los funcionarios públicos. ¿Significa la pérdida del carácter unilateral que tanto genéticamente como en su desarrollo ha tenido tradicionalmente la Función Pública en nuestro ordenamiento jurídico? La verdad es que la Ley Orgánica de Libertad Sindical no da

soluciones en ese sentido; lo que hace es apuntar que se tiene un derecho, un derecho a la negociación colectiva.

Si nos vamos a la Ley que también ha mencionado la negociación colectiva de los funcionarios públicos, que es la Ley de Reforma de la Función Pública de 1984, ciertamente la respuesta es ambivalente. Y es ambivalente porque en una primera interpretación se podría decir que esta Ley no transforma el régimen estatutario, en términos absolutos, de los funcionarios públicos; lo que está introduciendo es un trámite especial en el procedimiento de elaboración de disposiciones generales. Pero a la vista del anteproyecto de Ley de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas, me he dado cuenta que éste ha adoptado otra interpretación, porque, según al menos lo que yo he deducido, lo que está indicando es que la validez y eficacia se le da al propio acuerdo, mientras que yo, al menos en relación a la Ley de Función Pública, la interpretación que daba es que el acuerdo lo que hace es integrarse en un Decreto. Sin embargo, con el anteproyecto en la mano, puedo interpretar que considera que el Consejo de Ministros lo que está aprobando es un acuerdo, con lo cual nos vamos a encontrar con un tipo de homologación similar al que teníamos en el régimen anterior con respecto a los convenios colectivos.

Si eso es así, si esa interpretación puede prevalecer, que habría que discutirla, entonces sí que nos encontramos ante una transformación, porque van a ser los acuerdos directamente los que regulen las relaciones de los funcionarios públicos. Me explico: mientras que si lo que hace el Gobierno es integrar el acuerdo al que se ha llegado, normalmente entre los sindicatos y el Ministerio de la Presidencia, en un Decreto, esa norma va a ser la que regule las relaciones funcionariales y por lo tanto nos vamos a encontrar, como decía el profesor Sala, con que la única innovación es una transformación del procedimiento. Si por el contrario, como creo que el Anteproyecto de Ley de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas apunta, lo que hace el Gobierno es aprobar el acuerdo y ese acuerdo es registrado y publicado en el B.O.E., nos encontramos con que es el acuerdo el que regula, y no una norma del Estado, las relaciones funcionariales. Eso, a mi juicio, sí marcaría una transformación, porque estaríamos ante acuerdos con eficacia normativa, no solamente obligacional.

DESDENTADO BONETE: Quisiera hacer, en primer lugar, una breve reflexión sobre los que yo creo son los problemas fundamentales de la sindicación de los funcionarios públicos, y luego, simplemente, intentar establecer un elenco de cuestiones problemáticas dentro de la ordenación jurídica actual de la sindicación de los funcionarios públicos, considerando tanto la Ley Orgánica de Libertad Sindical como los proyectos existentes que pueden incidir en el ámbito de la sindicación en la Función Pública.

Como reflexión general, pienso que el gran problema histórico, como indicaba Sala anteriormente, que ha planteado el reconocimiento de derechos sindicales en la Función Pública, ha sido la consideración de la determinación unilateral de condiciones de trabajo en la Función Pública como algo que corresponde a una situación de supremacía general de la Administración y, por tanto, a un estado especial de sujeción del funcionario. Esta concepción empieza a estar en crisis cuando se producen los reconocimientos constitucionales de derechos de sindicación de los funcionarios. Pero junto a ese elemento ideológico, que podemos entender superado mediante esos reconocimientos constitucionales, y creo que en el caso de la Constitución española ello no plantea demasiados problemas, existen problemas importantes de concreción y de carácter técnico. Uno de ellos es el relativo a las técnicas de ordenación jurídica de la Función Pública, y concretamente, a los problemas de ordenación que plantea la existencia de reserva de Ley para la regulación de determinadas materias y, en concreto, la incidencia combinada de Ley, del Reglamento y de los acuerdos como formas de determinación de las condiciones de trabajo en el sector público.

La reserva de Ley operaría, a la vista del artículo 103 de la Constitución, que señala que: "... la Ley determinará el estatuto de la Función Pública", para luego añadir otras materias relacionadas con el propio estatuto de la Función Pública, entre ellas las peculiaridades, dice, de la sindicación de los funcionarios.

Por tanto, un problema fundamental, para plantearnos desde una perspectiva adecuada las relaciones colectivas en la Función Pública, es determinar claramente cuál es el ámbito de la reserva de Ley en materia de la ordenación de la Función Pública, y cuáles son las materias que por no estar incluidas en esa reserva de Ley pueden ser objeto de acuerdos. Y con ello surge otro problema fundamental, el del reglamento como escalón intermedio entre el acuerdo colectivo en la Función Pública y la reserva de Ley en sentido estricto, en la medida que la Ley pueda establecer remisiones al reglamento, remisiones que entren en conflicto con el acuerdo en la medida que se entienda que el reglamento es sede exclusiva de regulación.

Por tanto, problemas por una parte ideológicos, que considero en gran medida superados, pero, por otra parte, problemas de organización jurídica. El profesor Sala señalaba antes que tales problemas se plantean igualmente en materia de contratación colectiva del personal laboral de la Administración. Pero incluso en este marco se ha visto cómo se han producido conflictos importantes en relación con los topes salariales fijados por la Ley de Presupuestos en relación con las subidas salariales del personal laboral de la Administración, y cómo ello produce conflictos no solamente en relación a convenios colectivos de centros de trabajo o de "empresas" en el ámbito de la Administración Pública, sino con las negociaciones de otros convenios colectivos que afectan a la Administración.

Lo que quisiera resaltar es que, en las técnicas de organización jurídica de la Función Pública, hay algunos elementos que dificultan una homologación total de las relaciones colectivas en el ámbito del sector público con relación a lo que ocurre con el resto de los trabajadores.

Aparte de esa consideración general, yo señalaría, en primer lugar, a partir de la Ley Orgánica de Libertad Sindical el problema del ámbito subjetivo, de la fragmentación, disgregación, y corporativización de los ámbitos contractuales o de sindicación en la Función Pública. Aquí creo que, frente a una situación fragmentaria que se había producido como consecuencia de la Ley Sindical de 1977 donde había regímenes sindicales separados, en la Ley Orgánica de Libertad Sindical, y eso es objetivamente un avance, se establece la equiparación de los derechos sindicales de los funcionarios públicos con el resto de los trabajadores. Este es un paso importante que da la Ley Orgánica de Libertad Sindical y que habría que subrayar, si bien se siguen planteando determinados problemas, porque la Ley Orgánica de Libertad Sindical no solamente mantiene las exclusiones con respecto a las Fuerzas Armadas y los Jueces Magistrados y Fiscales, sino que contiene una remisión, que a mi me resulta particularmente problemática, con respecto a lo que califica "Institutos Armados de carácter civil"; concepto a mi juicio bastante indeterminado, tanto si se considera la evolución legislativa actual, como si se entra a considerar el proyecto de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad actualmente presentado a las Cortes Generales.

En primer lugar, porque efectivamente tanto en el Decreto-Ley del 77 como en la Ley de Policía del año 78, había una configuración de la Guardia Civil y de la Policía Nacional como institutos armados de carácter militar. Yo entiendo que a partir de la Ley Orgánica de 1980, sobre principios básicos de la defensa nacional, el único cuerpo de carácter militar es la Guardia Civil; por lo que se plantea la duda de qué ocurre, en primer lugar, con los funcionarios del Cuerpo Superior de Policía, y con la actual Policía Nacional, y, de forma muy particular además, con las Policías Autonómicas y con las Policías Locales. El proyecto de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad da una respuesta a esta pregunta, porque califica como institutos armados de carácter civil a todos estos cuerpos, refunde el Cuerpo Superior de Policía y la Policía Nacional en el Cuerpo Nacional de Policía y da la caracterización de institutos armados de carácter civil a todas las policías, las autonómicas y las locales, y no solo a la nacional. Pero tiene una regulación que a mí me parece hasta cierto punto desconcertante, porque mientras que la exclusión del derecho de huelga se produce con carácter general, sin embargo la regulación del régimen sindical de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad se refiere solamente a los estatales, y no regula las autonómicas y las locales, lo que plantea la pregunta de cuál es el régimen sindical aplicable a éstas.

Esto en cuanto al ámbito subjetivo, en cuanto al ámbito funcional, de los derechos sindicales en la Función Pública, que el problema ha sido si el reconocimiento del derecho de sindicación implicaba también el reconocimiento

de los derechos de negociación colectiva y declaración de conflicto y, por supuesto, el ejercicio de la huelga.

Entiendo que esto queda relativamente claro desde la Ley Orgánica de Libertad Sindical, si se interpreta el reconocimiento general del derecho de sindicación con la amplitud que lo define el artículo 2, aunque pudiera plantearse algunas dudas en relación con el apartado c) del número 3 del artículo 6, al referirse éste a procedimientos de consulta y negociación en el ámbito de la Función Pública como algo distinto al derecho de la negociación colectiva que se contempla en el apartado b) anterior. Y aquí se plantea un problema interpretativo que como se sabe fué suscitado por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 27 de Julio de 1982, negando la existencia de un derecho a la negociación colectiva por parte de los funcionarios, cuando de la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la conexión de los derechos sindicales con la negociación colectiva y con los derechos en materia de conflictos, cabía inducir claramente una conclusión contraria, y, por otra parte, cuando de la propia Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de Abril de 1981 cabía también entender un reconocimiento no problemático del derecho de huelga en la Función Pública.

Esto nos lleva a entrar, de forma más directa, en el análisis del Anteproyecto de Ley de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Para mí el anteproyecto, en primer lugar, aporta, y éste es también un avance a subrayar, el establecimiento de unos mecanismos para medir la representación sindical en la Función Pública, pero, por otra parte, suscita determinados problemas de regulación, sobre todo en materia de negociación colectiva. En primer lugar, y con respecto a la legitimación para negociar, de un análisis del anteproyecto se puede sacar algunas conclusiones problemáticas. Problemáticas porque se llega a la conclusión de que no hay un reconocimiento de la unidad de negociación centro de trabajo o "empresa" en la Administración. Y, de que, en consecuencia, la negociación se movería siempre con carácter general en el ámbito estatal o en las Comunidades Autónomas, o también con carácter general por sectores en el Estado y en las Comunidades Autónomas, pero que nunca habría negociación en los centros de trabajo, en los Ministerios, Organismos Autónomos, Universidades, etc.

Esa puede ser una lectura del Anteproyecto de Ley de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas, pero también puede entenderse que sí hay esa unidad de negociación, pero entonces lo que se plantearía sería un problema de discriminación en el tratamiento de la legitimación para negociar entre las secciones sindicales que sí tienen reconocidas la legitimación para negociar en ese ámbito y las juntas y delegados de personal que no tienen ese reconocimiento. Ese es un punto que me parece importante para el debate.

También me parece, y no quiero extenderme demasiado, que el Anteproyecto puede ser también problemático en relación con el establecimiento de la capacidad negocial y, y eso enlaza con lo que señalaba antes del Rey, con la eficacia del convenio. ¿Cuál es la eficacia del convenio? ¿El acuerdo colectivo en la Administración es simplemente un procedimiento para la formación de la voluntad del órgano administrativo o, por el contrario, es un acuerdo que va a tener en primer lugar eficacia inmediata por sí mismo y que además va a tener una eficacia "erga omnes"?

NIEVES ANDREO: Creo que todos los que han intervenido han indicado que la Administración lleva un retraso de 10 años respecto a la Libertad Sindical. Nosotros lo que hemos intentado en el Anteproyecto de Ley de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas, en cuya elaboración ha existido digamos más que consulta y menos que negociación, es solventar el problema de los colectivos de funcionarios que, de alguna manera quedaban en el aire en la Ley Orgánica de Libertad Sindical. Y no me refiero sólo al tema, importantísimo, del personal al servicio de establecimientos militares o a los funcionarios de policía, nacional, autónoma o local, nosotros hemos ido a la negociación de este Anteproyecto por dos motivos importantes: el primero era que había que acabar, o a nosotros nos parecía que se debía acabar, con que no existiera una representatividad oficial dentro de la Administración Pública para el personal funcionario. Esto conllevaba que hubiera una Ley similar a lo que es el Estatuto de los Trabajadores que permitiera comparar las condiciones del personal funcionario. En segundo lugar, que no parecía razonable que si la especificidad de los funcionarios públicos se centra en que están a las órdenes de un patrón peculiar, que es el Gobierno, hubiera esta disyuntiva entre funcionarios y laborales; es decir, que siendo el mismo patrón y siendo en algunos casos servidores públicos, nuestro objetivo era que este anteproyecto afectara también al sino ampliando la que tenía el personal laboral al personal funcionario. Es, sin embargo, evidente que no ha resultado así.

Otra cuestión que consideramos importante es la de cómo regular la negociación colectiva en Función Pública. Nosotros partimos de la idea de que todo puede ser objeto de la negociación colectiva, y puesto que hay materias que están reservadas por la Ley 30/84 como competencias del Gobierno, o con rango de Ley y éstas a su vez deben ser aprobadas por el Parlamento, la misión del sindicato respecto a ellas sería negociar con el Gobierno en determinado momento, quedando a la expectativa de que el Parlamento lo materializara en Ley. A partir de este dato hemos llegado a la conclusión entre negociación y consulta, que por otro lado también recoge el Convenio 151 de la O.I.T., que habla de la determinación de las condiciones de empleo como negociación colectiva o como consulta.

Hasta ahora ha habido experiencias de acuerdos firmados con la Administración, en concreto en el sector sanitario, firmados por el propio Ministerio, que el Gobierno después ha incumplido; es el caso del personal A.T.S. o de las reconversiones del personal de Auxiliar de Clínica, y los ha incumplido porque no hay ningún tipo de respaldo jurídico que garantice su cumplimiento. Para evitar esto, nuestra idea, lo que nos ha llevado a apoyar el texto de este anteproyecto, ha sido el procurar que la negociación colectiva quedara recogida en unos términos similares a los que tiene ahora mismo reconocido el personal laboral. Y, de hecho, creo que se ha conseguido; el personal laboral tiene unas posibilidades de negociación de sus condiciones de trabajo pero también tiene unos frenos tremendos, es decir, el personal laboral no negocia un crecimiento de masa salarial que no sea el que impone la Ley de Presupuestos, incluso la Ley de Presupuestos de los tres últimos años ya no sólo condiciona el crecimiento de la masa salarial, sino que condiciona las partidas en las que se pueden distribuir, incluye las reclasificaciones, incluye la vegetativa por antigüedad, y una serie de partidas que es evidente que condicionan la negociación; se negocia en realidad la aplicación de lo que determina la Ley de Presupuestos.

Por lo tanto a nosotros, este criterio de garantía de la transformación del acuerdo en norma no nos ha parecido mal. Y no es muy diferente de lo que ocurre en Alemania o Italia donde, el caso alemán, los funcionarios no negocian, negocian los laborales, o han estado negociando los laborales hasta los dos últimos años, y después ese crecimiento se les aplica a los funcionarios; o en Italia, donde la consecución de unos acuerdos conllevan que el Consejo de Ministros los autorice posteriormente y que a través de Decreto o de Ley los aplique. Por tanto pensamos que este es un sistema diseñado por el anteproyecto, es de alguna manera igual.

Lo que sucede es que partimos de una situación sindicalmente muerta, es decir, no ha habido práctica sindical en la Administración, o no la está habiendo, o la empieza a haber ahora, y es un fenómeno en el que tenemos parte de culpa los sindicatos, que estamos exigiendo que exista mucha legislación y no que exista práctica sindical, es decir, negociamos más leyes que negociamos condiciones dejando que sea luego el Gobierno quien articule toda la legislación posterior que incorpore las condiciones conseguidas en una mesa de negociación.

Otro dato a tener en cuenta es la velocidad del cambio legislativo que está habiendo, es decir, estamos en una dinámica donde ahora mismo el Anteproyecto se remite en algunos temas a otra Ley, en este caso a la Ley de Cuerpos de Seguridad que ha sido aprobada en Comisión hace un par de días y no ha terminado el debate parlamentario y por tanto, deja abierto en el Anteproyecto el tema de la Policía Municipal a la espera de lo que pueda pasar en la Ley de Cuerpos de Seguridad. Pienso que el ritmo vertiginoso del cambio de legislación, la poca práctica del sindicato, y el que la negociación esté tan vinculada a la norma es lo que caracteriza la situación actual.

De todas formas me parece, y quizás estoy un poco condicionado por haber participado en la negociación, me parece digo, que este anteproyecto de Ley, que tendrá que debatirse y que quizás vaya a tener modificaciones, viene a hacer tres cosas importantes: una, aplicar la Ley Orgánica de Libertad Sindical a los funcionarios públicos, al cien por cien de la idea que ha inspirado la Ley Orgánica; otra, establecer un sistema de representación, un sistema que quizás pueda ser discutible pero que evidentemente tiene un principio básico, cual es el de tener una representación electa allí donde existe un responsable de un nivel elevado de la propia Administración; y, en tercer lugar, que la sección sindical en el ámbito inferior tenga más poder que la propia Junta de Representantes, o la Junta de Personal, cubriendo un espacio que la Junta de Personal no llega a cubrir, y que es el centro físico de trabajo.

Es decir, que el esquema es que la sección sindical en el centro físico de trabajo, negocia, participa o informa; la Junta de Personal informa en las grandes áreas de la Administración y luego vuelven a ser los sindicatos más representativos y los sindicatos con más del diez por cien y los representativos del sector, aquellos que en las mesas generales son los que verdaderamente negocian o tienen las posibilidades de la firma del acuerdo.

RODRIGUEZ PIÑERO: Creo que en esta primera exposición han quedado esbozados todos los complejos problemas que supone la presencia efectiva de los sindicatos en el seno de la Administración Pública, y además con competencias y funciones claras, lo que no existía hasta este momento. Creo que hay varios bloques de materias y en algunos creo que deberíamos centrarnos y otros quizás dejar aquí de lado. Creo que en primer lugar está el significado de la opción unificadora que significa la Ley Orgánica de Libertad Sindical y cómo éste va a condicionar el sindicalismo en la Función Pública. Se trata, no solamente de la unificación de régimen jurídico, sino también hay un tema de cálculo de mayor representatividad, una serie de consecuencias que van de alguna manera a animar a muchos funcionarios a vincularse a los sindicatos de los trabajadores; es una opción que favorece evidentemente la penetración de las centrales sindicales tradicionales en el sector de la Función Pública. Este es un elemento transcendente de esa Ley y creo que va a afectar al comportamiento sindical de la Función Pública.

Creo por lo tanto que este sería un primer tema, un tema además de relaciones laborales: hasta qué punto el movimiento sindical funcional se va a integrar en el movimiento sindical global o va a haber una tendencia de separación del sindicalismo funcional. La opción repercutirá evidentemente, en la práctica sindical en la Función Pública.

En segundo lugar, el tema de cómo el sindicalismo va a penetrar en la Función Pública en el momento que se está planteando profundamente la reforma del derecho funcional. Es decir, no se trata ya de que exista un sistema funcional consolidado donde entre el sindicato, sino es que éste va a entrar

en un sistema funcional profundamente en crisis, y en un mundo funcional muy heterogéneo. Aún cuando haya un gran empresario para un sector muy importante de los funcionarios, que son los funcionarios de la Administración del Estado, pero incluso dentro de ellos hay muchas heterogeneidades.

Un tercer tema importante general, es el de cuáles son los vehículos de participación sindical, cómo de alguna manera se potencia claramente dentro de los funcionarios más las secciones sindicales de lo que ocurre en el mundo del trabajo privado; es decir, en el mundo del trabajo privado la Ley Orgánica de Libertad Sindical de facto respeta el papel de los Comités, que es un papel fuerte en nuestras relaciones laborales, y sin embargo las secciones sindicales adquieren en la Función Pública una importancia que no tienen en este momento en el trabajo privado. Los mecanismos de participación, el juego de la sección sindical y de la representación electiva, puede ser que tenga significación diferente en la Función Pública y en el trabajo privado.

El tema de la frontera entre la negociación y la consulta, es un cuarto tema interesante. Aún cuando desde el punto de vista de las relaciones laborales hay que insistir en que es una diferenciación, muchas veces formal y no real, considero que el hecho de negociar unas condiciones es bastante importante al margen de que luego el resultado de esa negociación cree un pacto colectivo. Es decir, habría que ir distinguiendo ya entre negociación colectiva y contratación colectiva en sentido propio y quizás haya muchos procedimientos en la Administración que van más hacia la negociación en sentido genérico que hacia la contratación colectiva.

Puede ser un elemento de distorsión, aunque la Ley lo resuelva, la doctrina planteada por el Tribunal Constitucional de que la Constitución no reconoce el derecho a la negociación colectiva de los funcionarios, yo no estoy de acuerdo personalmente con la tesis, aunque el Fallo de la Sentencia en concreto pueda ser adecuado; pero llámese contratación colectiva o como sea, no cabe un derecho de sindicación si no hay algún sistema de negociación y de ejercicio de autonomía colectiva. En todo caso, es importante saber qué temas se van a negociar, qué temas se van a contratar y cuál es la fuerza jurídica del pacto.

El último tema es el de la huelga, que hoy creo que está bastante superado y su admisión no plantea excesivas dificultades. Sin embargo falta un régimen jurídico del tratamiento de la huelga en la Función Pública que en el presente existe en el trabajo privado, pero no en la Función Pública porque no se aplica el Decreto-Ley de 1977 a los funcionarios. Hasta qué punto este vacío legal puede plantear problemas, no ya el tema anecdótico de que si se puede o no a los funcionarios reducir el salario ese día, que puede ser un tema marginal aquí, sino todos los temas del procedimiento de la huelga, avisos, abusos del derecho de huelga, el status jurídico de la huelga en el funcionario es ahora mismo inexistente, y crea evidentemente inseguridad al funcionario que se declara en huelga, al ciudadano que tiene que soportar la huelga del funcionario y a la propia Administración que tiene que adoptar medidas.

Sugeriría centrarnos en algunos de estos temas, que son muy globales, y dejar de lado otros temas, aunque muy importantes como es el de los límites del derecho sindical de los militares o de la policía, que sólo podría desviar del objetivo central de análisis de la opción global que significa la Ley Sindical y que significa el nuevo anteproyecto de Ley de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

SALA FRANCO: Yo me centraría en los dos últimos aspectos que ha planteado el profesor Rodríguez Piñero: el de la negociación o consulta y el de la huelga. Intentaré ordenar mis ideas partiendo del modelo constitucional.

No acabo de estar de acuerdo con la Sentencia del Tribunal Constitucional de 27 de Julio de 1982 en cuanto a su negativa a admitir reconocido en artículos 37.1, 28.1 y 14 de la Constitución el derecho de negociación colectiva de los funcionarios públicos. Creo que el artículo 37.1, al hablar de representantes de los trabajadores utiliza un término tan ambiguo como el que utiliza el artículo 28.1. Este último habla de "todos", remitiéndose al artículo 7 donde se habla de sindicatos de trabajadores. Ello no ha impedido admitir la libertad sindical de los funcionarios públicos, máxime cuando en el propio artículo 28.1 se hace mención expresa de ello. En el tema de la huelga, el artículo 28.2 habla de un derecho de huelga de los trabajadores y no parece tampoco que exista excesiva violencia para admitir el derecho de huelga de los funcionarios públicos, si bien con los problemas que luego veremos. Por tanto, entiendo que en el artículo 37.1, con base en estas interpretaciones literal y sistemática, no habría excesivos problemas en admitir también el derecho de negociación colectiva de los funcionarios públicos. Por otra parte, el acudir al artículo 10.2 de la Constitución, que nos remite a los Convenios Internacionales ratificados por España, no soluciona gran cosa, puesto que el Convenio 98 de la O.I.T. excluye a los funcionarios públicos, el Convenio 154 permite la modalización respecto de los funcionarios públicos, —dice que la legislación o la práctica nacionales podrá fijar modalidades particulares de aplicación de este Convenio, con lo cual nos deja en blanco sobre el tema—, y el último Convenio, el 151, específico para la Administración y respecto de los funcionarios, a lo que obliga es a establecer alternativamente bien procedimientos de negociación, bien otros métodos de participación. Por lo tanto de los Convenios Internacionales no se deduce gran cosa.

Pero pienso que el problema está, y lo ha señalado antes Desdentado, en la interpretación del artículo 103.3 de la Constitución cuando establece una reserva de Ley respecto del Estatuto de la Función Pública. ¿Por qué mitificar el Estatuto de la Función Pública y no hacer lo mismo paralelamente con el Estatuto de los Trabajadores, reconocido también en otro precepto constitucional con una reserva de Ley?

El artículo 35, en paralelo al 103.3, establece una reserva de Ley al hablar de una ley que regulará el Estatuto de los Trabajadores, del mismo modo que el artículo 103.3 habla de una ley que regulará el Estatuto de la Función Pública. El problema que yo me planteo entonces es si la reserva de Ley se ha de situar en el plano del reparto de poderes entre Parlamento y Ejecutivo, entre Ley y Reglamento, o si por el contrario hay que situar el tema de la reserva de Ley en el plano de las relaciones entre ley y convenio colectivo. Las perspectivas varían lógicamente de situarnos en uno u otro plano. Si nos situamos en el primer plano, —que es para lo que creo que se establecen las reservas de Ley, para repartirse los poderes entre el Parlamento y la Administración—, obviamente el Estatuto de la Función Pública como el Estatuto de los Trabajadores exigen una Ley y no puede regularse por Reglamento; esto parece claro, pero ahí acaba la cosa. Si por el contrario lo que hacemos es interpretar que reserva de Ley y negociación colectiva son ideas contrapuestas, que la legislación excluye la negociación, entonces obviamente concluiremos, como hace el Tribunal Constitucional, que el artículo 103.3 al establecer una reserva de Ley niega la posibilidad de aplicación de los artículos 37.1, 28.1 y 14, afirmando que en nuestra Constitución no hay reconocido un derecho de negociación colectiva a los funcionarios públicos.

Pero la conclusión, a la vista de la Sentencia del Tribunal Constitucional es mucho más matizada, porque lo cierto es que el Tribunal Constitucional no dice que no pueda establecerse un sistema de negociación colectiva; lo único que dice es que éste no se deriva del artículo 37.1, del 28.1 o del 14. Consiguientemente, con el artículo 103.3 en la mano, podemos establecer en el Estatuto de la Función Pública un modelo de negociación colectiva o podemos mantenernos dentro de un rígido régimen autoritario, normativista, heterónimo, tradicional a la concepción de la Función Pública estatutaria.

En mi opinión, la reserva de Ley ha de situarse más en el plano del reparto de poderes legislativo-ejecutivo, que en el plano de la oposición ley-negociación colectiva; e, incidiendo en este segundo aspecto, diría que ello no obsta para que determinadas materias no puedan negociarse; del mismo modo que el Estatuto de los Trabajadores establece en el artículo 85.1 una limitación a la libertad del contenido negocial y en el respecto a las leyes, entendiéndolo por tales, con el artículo 3.3, los mínimos de derecho necesario. Quizás en la Administración Pública, respecto de los funcionarios, podría haber un contenido más limitado que en el sector privado, pero en todo caso eso sería un problema de oportunidad política, no estrictamente jurídico.

Desde esa perspectiva, ¿cuál es la opción seguida por el Anteproyecto? A mi juicio, lo que pretende el anteproyecto de Ley de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas, y no deja de ser una interpretación apresurada, es establecer un sistema triple de determinación de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos. Un sistema, el tradicional, que

es el de la exclusión de la negociación y de la consulta de determinadas materias como las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización, que afecten al ejercicio de los derechos de los ciudadanos frente a los funcionarios públicos y que afecten al procedimiento de formación de los actos y disposiciones administrativas. Vendría a ser esto una especie de derecho necesario absoluto en el que no cabría entrar ni a nivel de negociación ni tampoco a nivel de consulta.

NIEVES ANDREO: Pero el Anteproyecto señala también que cuando los efectos de las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización puedan tener repercusión sobre las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos, procederá la consulta a las organizaciones sindicales. Es decir, vuelve a abrir de nuevo la puerta ¿dónde está la amplitud de esto?

SALA FRANCO: ¿Pero se establece que será obligatorio acudir cuando se den esas circunstancias, o dice que podrá acudirse?

NIEVES ANDREO: Sólo indica que procederá la consulta.

DESDENTADO BONETE: Lo que establece el texto es una distinción entre las materias que son objeto de negociación y las materias objeto de consulta, y las liga al principio de reserva de Ley. El anteproyecto dice que procederá la consulta con las organizaciones sindicales cuando se trate de materias reservadas a la ley o que supongan incremento de las disponibilidades presupuestarias.

SALA FRANCO: Lo que intentaba decir es que la finalidad, a mi juicio, del anteproyecto de ley, es establecer un triple sistema de determinación de condiciones: unos que habrá de fijar por el procedimiento estatutario tradicional, por la ley en su caso; otras, por el procedimiento de consulta, y otras, finales por el procedimiento de negociación. ¿Qué diferencia hay entre la negociación y la consulta? Por un lado, el contenido material de la misma. Habrá contenidos sobre los que no cabrá negociar sobre ellos, pero sí consultar; yendo de mayor a menor importancia política, se supone, en la fijación de unas condiciones u otras. Pero desde el punto de vista jurídico, y enlazo con lo que planteaba Del Rey, el Anteproyecto habla de "pactos" y de "acuerdos" que es el resultado natural de una negociación que puede no darse, porque evidentemente no hay una obligación de llegar a un pacto o acuerdo —habrá la obli-

gación de sentarse en la mesa, una obligación de negociar, pero no un deber de acordar—, añadiendo que se celebrarán sobre materias que se correspondan estrictamente con el ámbito competencial del órgano administrativo que lo suscriba y vinculará directamente a las partes en el caso de los pactos; y en el caso de los acuerdos; que afectarán a materia de la competencia del Consejo de Ministros o de los Consejos de los gobiernos anteriores y que para su validez y eficacia será necesaria la validez expresa y formal de estos órganos en su ámbito respectivo.

¿Cómo puede interpretarse esto? Yo lo que diría es que en el caso de los acuerdos, a lo que obliga el Anteproyecto de Ley es a que el Gobierno, o el Consejo de la Comunidad Autónoma correspondiente, aprueben expresa y formalmente esos acuerdos a los que se ha llegado en la mesa de negociación. Pero, ¿qué ocurre si incumplen esa obligación que establece el Anteproyecto? En caso de incumplimiento, a mi juicio, el acto administrativo consistente en la disposición del rango oportuno según la competencia, podrá impugnarse por ilegal. Hasta ahí llevo; si eso es mantenerse dentro de la tesis del reglamento negociado con eficacia jurídica interna, o si eso es dar un salto y seguir la interpretación del artículo 103.3 acerca de que no la establece pero permite una negociación colectiva con eficacia jurídica externa, estoy de acuerdo con lo que Nieves señalaba de que esta cuestión es menos importante; lo importante es saber hasta dónde se puede llegar negociando y hasta donde se vincula a la Administración Autonómica o Central en relación con el pacto. Por lo tanto, en ese punto, creo que la intención del Anteproyecto de Ley es vincular a la Administración para que apruebe el acuerdo, aunque posteriormente, y aquí es donde surge la confusión, exige que los acuerdos y pactos celebrados se remitan a la Oficina Pública y sean publicados, es decir, que no se publican tanto los Decretos aprobatorios de los acuerdos sino los acuerdos o pactos; si esto es un defecto técnico de redacción del Anteproyecto o no lo es, es algo que se me escapa, aunque efectivamente desde el punto de vista teórico una vía u otra tienen repercusión sobre la naturaleza jurídica de ese acuerdo o pacto.

DEL REY GUANTER: Vuelvo al enfoque constitucional de la negociación colectiva. Creo que la tesis sostenida por el Tribunal Constitucional, es válida; distinto es que pueda estar de acuerdo con que se haya llegado a esta situación en la cual los funcionarios públicos no les esté expresamente reconocido el derecho de la negociación colectiva en la Constitución. Pero desde un punto de vista exclusivamente técnico, la distinción entre trabajadores y funcionarios en la Constitución, creo que es evidente. El acierto de la Constitución, es que ha dejado un marco amplio, flexible, en el cual se pueda mover el legislador ordinario de turno.

Podemos distinguir en el tema de la negociación colectiva tres aspectos: la cuestión de las partes, del contenido y de la eficacia.

La negociación colectiva se reconoce por la Ley Orgánica de Libertad Sindical y se reconoce evidentemente a los sindicatos. La Ley de Reforma de la Función Pública, cuando habla de negociación colectiva, habla de representación sindical, y en gran medida lo que hace este anteproyecto de ley de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas es de nuevo insistir en que la negociación colectiva se sindicalice. La consecuencia fundamental es que va a surgir una diferencia esencial con el sector privado; mientras que en sector privado la negociación colectiva, a nivel de empresa o centro de trabajo, está desarrollada por el Comité de Empresa, aquí, en la Función Pública, la tendencia que se apunta es que quede dentro del campo de las organizaciones sindicales, a través de las secciones sindicales.

De hecho, el dato fundamental que se observa en el anteproyecto es que las competencias de la Junta de Personal son bastantes débiles, al menos en relación a las competencias que el Estatuto de los Trabajadores reconoce al Comité de Empresa. Le reconoce unos derechos de consulta en materia de jornadas y otros temas que en el sector privado, en primer lugar, serían objeto de negociación colectiva, no serían objeto de consulta, y, en segundo lugar, serían competencia fundamentalmente del Comité de Empresa; como sabemos, en el sector laboral, las secciones sindicales también tienen en teoría competencia para negociar, pero en la práctica quien está negociando a nivel de empresa fundamentalmente es el Comité de Empresa.

Desde el punto de vista del contenido de la negociación, la experiencia que hay a nivel comparado es que el contenido de la negociación colectiva en la Función Pública normalmente es más restringido que en el sector privado. En primer lugar, queda fuera de la negociación colectiva lo que se conoce como relación orgánica, aunque el que quede fuera de la negociación colectiva no quiere decir que los funcionarios no tengan nada que decir en relación a la formación de los órganos y a la actividad de los órganos; lo que sí ocurre es que normalmente ahí es donde se ha desarrollado el derecho de consulta, y la negociación colectiva ha quedado excluida de ese ámbito. De hecho, si no mal recuerdo, en el Anteproyecto de Ley, no se dice, al menos esa es mi interpretación, que no pueda ser objeto de consulta; lo que sí se dice es que no es objeto de consulta obligatoria, con lo cual lo que se está permitiendo es que se puedan desarrollar efectivamente consultas en relación a esos temas digamos orgánicos de la Administración.

En segundo lugar y pasando a lo que puede ser el contenido de la negociación colectiva, el problema que se plantea es cuáles son las materias, lo que en el sector laboral se reconoce como materias obligatorias y materias permisibles. Para mí, un hecho fundamental en la negociación colectiva de la Función Pública, es que se tenga muy en cuenta la obligación de negociar en buena fé; en gran medida, el anteproyecto de ley ha seguido en bastantes

puntos al Título II del Estatuto de los Trabajadores, pero me temo que cuando ha llegado al Título III, digamos que se ha parado. La obligación de negociar en buena fé; se ha mostrado, sobre todo en EE.UU., como una institución fundamental, y en nuestro país eso lo vamos a ver ya que tanto la Ley de Reforma de la Función Pública como este Anteproyecto de Ley de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas reservan a la Administración, al Gobierno, la posibilidad de intervenir con su potestad normativa en caso de que no haya acuerdo. ¿Qué es lo que ocurre?, que si no existe una voluntad negociadora por parte de la Administración, si no se estructura un poco la actividad negociadora de la Administración, se va a llegar a un momento en el cual la Administración va a ir a la mesa de negociación, pero no va a tener que ceder en sus posiciones, sabiendo que en última instancia va a tener siempre el recurso a establecer las condiciones de forma unilateral. La obligación formal de negociar en buena fé, a mi juicio, es una institución de regulación fundamental que el anteproyecto de ley no toca.

De otro lado y desde un punto de vista sustancial, no procedimental, el gran tema que a mi me parece que no queda claro en el Anteproyecto de ley es el tema de las remuneraciones, de cómo se va a regular el tema de las remuneraciones. Hace poco leí en la prensa que dado que estas cuestiones se aprueban por las Cortes, que entran en la fijación de los presupuestos, la cuestión de remuneraciones tenía que quedar fuera de la negociación colectiva. No creo que existan problemas jurídicos para aceptar la negociación en este campo, porque esa es una cuestión que el Gobierno presenta a las Cortes en el proyecto de Ley Presupuestaria, pudiéndola negociar previamente con los sindicatos.

El resto de los temas relativos al contenido de la negociación establecido en el anteproyecto de ley, lo encuentro un tanto defectuosamente fijados. A nivel comparado se conocen dos tipos de clasificaciones en relación al contenido; por una parte, una enumeración más o menos en detalle de los contenidos que se van a poder tratar, y, por otra parte, una cláusula como la que conocemos en el artículo 85.1 de Estatuto de los Trabajadores, muy general. En el anteproyecto de ley de órganos de representación y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas, se establece una situación mixta, que no aclara suficientemente ese contenido posible.

Un último punto en relación a la eficacia. Creo que es evidente que lo que tenga eficacia sea el acuerdo o que sea el Decreto tiene una importancia teórica, pero a efectos prácticos me parece que hay unos problemas mucho más evidentes. A nivel teórico, no se puede negar el que, si hay acuerdo con eficacia normativa, eso ciertamente va a representar un cambio jurídico muy importante, en tanto que ya no va a ser la normativa reglamentaria la que regule las condiciones de empleo sino que van a ser unos acuerdos colectivos.

Ahora bien, desde el punto de vista práctico, a mi me parece que lo interesante es que haya un procedimiento de negociación ágil, en el cual las partes puedan ponerse de acuerdo de forma rápida y eficaz; que después el método sea un decreto o un convenio me parece de menor importancia.

Para terminar voy a hacer una última observación. Al menos a nivel comparado, se ha demostrado que los medios de solución de conflictos colectivos tienen una importancia transcendental en el sector público. Esto es un dato que el Anteproyecto ignora, y a mi me parece que, precisamente porque la Administración va a tener todavía un poder unilateral muy fuerte, es muy conveniente que se estructure claramente el arbitraje. Porque el arbitraje, al menos en el país donde se ha practicado más que es en EE.UU., se ha demostrado como una institución central y no hay problemas jurídicos para que se estructure el arbitraje en la Función Pública. Tengo la sensación de que el Anteproyecto de Ley de representación y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas, ha seguido el ejemplo del Estatuto de los Trabajadores, en el sentido de que, como sabemos, el Estatuto toca el tema de la participación en el Título II, toca el tema de la negociación colectiva en el Título III, y, por razones históricas, abandona el tema de los medios de solución de conflictos colectivos porque estaba regulado por un Real Decreto Ley y se estaba todavía en una fase de consolidación. Me parece que, en este sentido, la Función Pública debería apartarse un poco de la legislación laboral, debería incorporar en un mismo texto la negociación colectiva y los medios de solución de conflictos colectivos, precisamente porque es en la Función Pública donde se ha demostrado que estos medios pueden tener gran importancia si se quieren evitar situaciones de tipo conflictivo.

DESDENTADO BONETE: En cuanto al reconocimiento del derecho de negociación colectiva de los funcionarios, la tesis restrictiva de la Sentencia de de Julio de 1982, es ya una tesis histórica, superada, por una parte, por la propia realidad contractual de la Administración (se ha estado negociando y se ha reconocido de hecho la negociación colectiva) como por una interpretación progresista de los artículos 2 y 6 de la Ley Orgánica de Libertad Sindical y por toda la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la conexión funcional entre derecho de sindicación y derecho de negociación colectiva.

El problema de la negociación colectiva es fundamentalmente el de la instrumentación; el primer problema que plantea al Anteproyecto de Ley es el del objeto de la negociación, qué materias pueden ser objeto de negociación colectiva. Aquí yo creo que, en principio, el Anteproyecto de Ley de representación y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas, suscita alguna duda sobre el contenido de la negociación y considero que eso responde en gran medida a que no ha habido una previa delimitación de qué materias en sentido estricto pueden entenderse como reserva de Ley última a la vista del artículo 103 de la Constitución. Es decir, hay algunos

aspectos de la organización de la Función Pública en cuanto a garantía de imparcialidad y de eficacia, que sí deben ser objeto de una reserva de Ley y ahí no habría espacio para el convenio; pero yo creo que esa delimitación no ha estado presente a la hora de configurar el Anteproyecto y de ahí se advierten los desequilibrios que se producen en su articulado.

Otro punto bastante inquietante del Anteproyecto enlaza con lo que se señaló antes sobre las dificultades de organizar un sistema fluido de negociación en materia de retribuciones. Porque efectivamente el Anteproyecto habla solo de negociación de "la aplicación" del sistema retributivo de los funcionarios públicos; aunque, efectivamente, también existe una cláusula general en la que se dice que todo es negociable. Ahora bien, el hecho de que en principio se hable solamente de la aplicación del sistema retributivo, a mí me está dando a entender que se está sustrayendo a la negociación colectiva el sistema retributivo en su configuración y en su cuantificación en general, para solamente proceder a la aplicación de aspectos concretos una vez determinado globalmente. Es decir, el sistema retributivo sería parte del Estatuto de la Función Pública, reservado para Ley y siendo determinado el "quantum" global de incremento de retribuciones del sector público en la correspondiente Ley de Presupuestos.

Lo anterior se complica además con la exclusión de negociación de las materias reservadas a la Ley y de las que supongan incremento de disponibilidades presupuestarias, cuya utilización corresponda a las Cortes Generales. En la medida en que queda excluida cualquier negociación que tenga transcendencia presupuestaria, ello podría impedir negociar incluso el "quantum" de retribuciones, lo cual es contrario a la práctica real donde ese "quantum" realmente ha sido objeto de negociación. Pienso que aquí ha habido una especie de desfase técnico del Anteproyecto de Ley, probablemente debido a determinadas cautelas del Ministerio de Economía y Hacienda que se han traducido en la sustracción al ámbito de la negociación de un aspecto fundamental y que usualmente ha formado parte del contenido contractual de la Función Pública. Creo que la corrección de esos defectos se centra en una determinación más clara en lo que es estrictamente reserva de Ley (lo relativo a la organización jurídica de la Función Pública) y cuál es el espacio en que puede entrar la negociación colectiva. Porque aquí no puede jugar el principio que rige en el ámbito laboral, de disponibilidad prácticamente absoluta, porque no juega tampoco el principio de norma más favorable, y, efectivamente, la Administración está muy limitada de acuerdo con el principio de legalidad para organizar la Función Pública; pero hay una amplia gama de materias relativas a esa organización de la Función Pública que podrían ser objeto de negociación y que, sin embargo, si prevalece esa interpretación del Anteproyecto de Ley de órganos de representación y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas, podría encontrar restricciones importantes.

Por otra parte, creo que el Anteproyecto de Ley ha tratado de acercarse a esa limitación distinguiendo lo que es participación, que serían materias reservadas a la Ley, y lo que es negociación, que sería esas materias sobre las que ya la reserva no actúa; pero claro, como la reserva es indeterminada, hay, a su vez, un elemento de indeterminación muy importante en el Anteproyecto y que nos impide una valoración del mismo pese al progreso que evidentemente representa. Pienso además que las materias reservadas a la Ley y a la participación están vinculadas a la propia concepción del Consejo Superior de la Función Pública y a la presencia de representaciones sindicales dentro de ese Consejo, y, evidentemente, ahí se podría establecer el correspondiente equilibrio de esas medidas.

Otro punto que creo que puede preocupar de la regulación que se refleja en el Anteproyecto de Ley de órganos de representación y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas, es el relativo a la legitimación y a la capacidad convencional. Ya me he referido antes a que quedaba excluido del ámbito o la unidad de negociación correspondiente al centro de trabajo o establecimiento administrativo, o bien que si se admitía esa negociación por centros o establecimientos administrativos, iban a negociar exclusivamente las secciones sindicales y en ningún caso las Juntas y Delegados de Personal. Eso parece una opción clara, pero no deja de ser una opción inquietante, porque puede evitar una profundización del fenómeno sindical en la Función Pública. Creo que si nacen en la Función Pública unas Juntas y unos Delegados de Personal, con unas competencias tan restrictivas, y, realmente, la representación de los funcionarios en los centros de trabajo se convierte en algo simbólico con la única función de detectar la representatividad de quienes van a negociar en otros ámbitos, cabe que se produzca un fenómeno, que a mí me preocupa, de excesiva centralización de la negociación colectiva, de alejamiento de las prácticas sindicales con respecto a la realidad de los centros de trabajo y, en definitiva, un fenómeno que perturbe la implantación de las propias centrales sindicales en los Ministerios y en la Administración. Es decir, podríamos llegar a la paradoja de una excesiva sindicalización de la negociación y del conflicto en la Función Pública que podría repercutir en una falta de implantación real de las centrales sindicales, porque el mecanismo de profundización que son las Juntas de Personal fallaría.

El tercer punto que me suscitaba algunas dudas, es el de la eficacia de los convenios, que está ligado con la inexistencia del convenio de eficacia general en el ámbito de la Función Pública. Ese problema se corrige porque en la medida que el convenio se refleje en reglamentos o en disposiciones generales, va a tener eficacia general, pero lo que me preocupa aquí es la eficacia interpartes, porque efectivamente no va a quedar vinculado ninguno de los sindicatos no firmantes, con lo que puede haber acuerdos y pactos de eficacia general pero que, paradójicamente puede que no tengan eficacia interpartes, y eso, evidentemente, produciría perturbaciones en el funcionamiento de un sistema estable de relaciones colectivas con la Función Pública.

NIEVES ANDREO: Aquí se han tocado varios puntos que, a mi modo de ver, son los verdaderamente importantes. En primer lugar, a la hora de elaborar el Anteproyecto de Ley de órganos de representación y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas, no estaba claro cómo se podía aplicar la idea de centro de trabajo en los órganos de la Administración. ¿Era, por poner un ejemplo, un centro de trabajo una confederación del Ministerio de Obras Públicas, o cada uno de los centros de esa confederación, cada una de las presas con su personal? ¿tenía virtualidad que allí hubiera un delegado de personal? Las posturas fueron diversas, pero lo cierto es que la atomización de los centros de trabajo podría llevar a una situación de tener que hacer listas de candidatos o elegir delegados de personal por centros que forzarían luego a construir llamémosle "Comités Intercentros", proceso en el que al final la única Junta de Personal que podría ser válida sería la Junta de Personal del departamento ministerial a nivel central. Porque, y en el caso de las Autonomías pasaría lo mismo, tales delegados aislados no tendrían casi nada que negociar; teniendo verdaderamente capacidad de negociar la Junta de Personal del organismo central sobre la base de que los verdaderamente capacitados para negociar serían, en el ámbito estatal, los Gobernadores Civiles y los Subsecretarios, pues es allí donde se les ha ido a poner por lo tanto una Junta de Personal como tal negociador.

Otro problema, es que el propio Subsecretario o el Gobernador Civil, no estén en condiciones de representar a la Administración en cuestiones que se le escapan del propio ámbito del cual son gestores. Por ello era evidente que había que llegar a un sitio donde la negociación, como tal negociación, pudiera producirse, esto es, unas grandes mesas de negociación que dieran la más amplia representatividad derivada de los resultados electorales y, por lo tanto, siguiendo a la de la Ley Orgánica de Libertad Sindical, habría que recoger a los sindicatos más representativos, tanto a nivel nacional como a nivel de Comunidad Autónoma, como a aquéllos que en el ámbito de todas las Administraciones hubieran obtenido más del diez por cien de representatividad. Yo creo que esto, de alguna manera, se recoge en el Anteproyecto de Ley de órganos de representación y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

Respecto del contenido de la negociación, el Anteproyecto parece que deja fuera cuestiones como pueden ser la oferta de empleo público, o incluso el sistema retributivo, quedando sólo su aplicación que no sería otra la cosa que cumplir la Ley 30/84. Pero es que la propia Ley 30/84 no da por cerrado el sistema, sino que lo deja abierto. Respecto de los complementos, la ley lo único que fija es que sean 30 los niveles de complementos, pero no fija ni la cuantía ni la modalidad de la aplicación, y luego, por supuesto, para nada habla de los complementos específicos como productividad, etc., etc. Por lo tanto, no parece lógico que la ley hable de la aplicación del sistema retributivo, sino que la ley tendría que hablar en todo caso de la aplicación e incrementos

de las retribuciones. De todas formas, hay una práctica sindical condicionada por la existencia en la Administración de dos cabezas de representación frente a los funcionarios, el Ministerio de la Presidencia y el Ministerio de Hacienda; y surge la duda de quién es el que negocia, o quién lleva las relaciones con los sindicatos. Y de ahí viene que el Anteproyecto de Ley recoja como una especie de miedo a un hecho que está consumado. Por ejemplo, el último caso que se puede hablar de negociación ¿es negociación o no lo es la aplicación que se ha hecho, por medio de las consultas y negociaciones, de los Presupuestos del Estado al Acuerdo Económico y Social (AES)? Pues se puede hablar de negociación, pero lo que es evidente es que el Gobierno ha ido a la mesa con dos condicionantes que han modificado toda la negociación, y eran que la inflación del año 1986 va a ser del 8 por ciento y que el déficit público no puede crecer más allá del 4,5.

Acerca de si en el ámbito en el que estamos hablando se puede hablar de negociación, quiero recordar que el último acuerdo suscrito con Hacienda sobre el incremento del 0,3 por ciento sobre la inflación prevista, ¿se puede hablar de negociación y de que el resultado condiciona los presupuestos? ¿no los condiciona porque no va a llevar una enmienda, o sí porque lleva un gasto diferente del presupuestado en la Sección 31?

Respecto de la obligación de negociar, estoy de acuerdo con que la Ley debería de recoger que la Administración tiene la obligación de convocar a los sindicatos anualmente, bianualmente o semestralmente, para hablar de las materias que les atañen. Ahora bien, eso nunca va a evitar que la Administración llegue con un programa totalmente cerrado, y que diga vulgarmente: "Esto son lentejas, y el que quiera las come y quien no las deja". Eso se va a producir hubiera o no una obligación de negociar, porque lo mismo sucede con el empresario privado, es decir, no hay nadie que impida a un empresario a sentarse en una mesa de negociación y decir: "mire Vd., yo no crezco más de tanto o cierro esta empresa por estas condiciones". Claro que a los sindicatos, nos gusta sentarnos en la mesa con una ley que diga que en base al artículo tal, Vd. se tiene que sentar y me tiene que dejar a mí durante tres meses que esté aquí intentando convencerle; bueno, pues yo creo que eso a la larga no conduce a nada, sino que lo que da resultados reales es la práctica sindical.

Me gustaría entrar en una materia que Desdentado había mencionado al final de su intervención, y que me parece importante. ¿El tipo de representación que establece el Anteproyecto va a dar pie a que haya una abstención tremenda en estas primeras elecciones o va a dar pie a una agrupación en grandes opciones sindicales? Parece que, según ahora mismo está la situación sindical, hay tres o cuatro grandes opciones, la CESIF (Confederación Sindical Independiente), CC.OO., U.G.T. y la gran rama que nunca se sabe cómo queda, que es el no afiliado o independiente o la agrupación de funcionarios que de por sí elevan una representación.

Creo que el Anteproyecto de Ley de órganos de representación y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas recoge un tipo

de representación similar a la del Estatuto, pero como se va a unos Comités muy amplios, es decir, el Comité de Madrid de Docentes creo que agrupa a 21.000 funcionarios. Entonces no parecía lógico que con 200 firmas se pudieran presentar 200 profesores a una Junta de este tipo. Se eleva pues el porcentaje que se establece en el 10 por cien, con lo cual ya una candidatura de personal de independientes que consiga 2.000 firmas, tiene una entidad importante como para ganar las elecciones o tener una representación.

Otra cuestión es la capacidad que vamos a tener los sindicatos, o la obligatoriedad que va a pesar sobre los sindicatos, las Juntas de Personal y demás, de transmitir toda la información constante que va a generar las primeras elecciones. Unas elecciones donde nunca se ha dado, en un sector donde la negociación, evidentemente, no ha existido y cuando ha existido ha estado de alguna manera enmascarada, bien porque el propio patrono no ha querido decir que ha negociado o que se ha vinculado a una negociación, o bien porque los propios sindicatos no hemos tenido la capacidad de llegar a toda la Administración. Y entonces va a ser importante la capacidad de los sindicatos o de los representantes, de llegar a todo el ámbito de una Junta Electoral diciéndole: ésta es nuestra alternativa, y en este camino vamos y esto es lo que necesitamos y éste es el compromiso que vamos a adquirir.

Por eso, en mi primera intervención decía que es muy posible que se repita aquí algo similar a lo que se repitió en el sector privado: que empiecen a aparecer numerosísimas siglas que luego vayan perdiendo capacidad. También es cierto que entramos en un proceso electoral que no es como el que había anteriormente, es decir, vamos a un proceso electoral con Juntas de cuatro años, donde si no están en unos ámbitos de negociación lo suficientemente representativos podía suceder que en el primer año o primer año y medio hubiéramos obtenido 15.000 o 20.000 Delegados de Personal, que no tendrían, sin embargo, capacidad de negociación, porque no tendrían enfrente a nadie de la Administración en estos niveles con quien negociar, volviendo a producirse el vacío de la representatividad que, más o menos, tenemos ahora. Nosotros entendemos que al haber optado por un nivel alto de representatividad frente a un gestor que puede negociar algo, ello va a permitir el que haya un verdadero desencadenante de la acción. También puede ser que esta teoría no sea buena, y se origine el grave riesgo de un gran absentismo de 100.000 o 200.000 funcionarios. Pero claro, ahí están las dos alternativas que nosotros hemos visto, y hemos optado por la que he descrito porque nos parecía, no más lógica, pero sí la que impedía más la atomización de la representatividad.

RODRIGUEZ PIÑERO: Creo que después de este primer panorama sobre el tema de negociación, ha quedado bastante claro, primero, cuáles son las opciones que el Anteproyecto de Ley de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de

las Administraciones Públicas da, qué problemas jurídicos y de relaciones laborales plantea el cambio, y quizás la lectura implícita que estoy viendo de todo esto es que hay campo de negociación, y cabe buscar espacio de negociación, por ejemplo en el tema salarial. Hay muchos temas que sin elevación del coste económico puede decirse no solamente a quién se le van a dar los complementos, sino cómo se van a distribuir; es decir, que ahí hay materia, el tema de las valoraciones de puestos de trabajo, por ejemplo, es un tema fundamental.

Me da la impresión, del contexto de nuestra reunión, que la Administración tiene una postura empresarial, tradicional, en la materia de la negociación colectiva, mientras que el empresario moderno considera la negociación colectiva como un instrumento de gestión, de gestión de sus propios intereses y de su propia organización.

Si la Constitución obliga o fuerza a la Administración a buscar eficacia, quizás eliminando rigideces que hay hoy en la estructura funcional y sobre todo el peso excesivo de la tradición, y poniéndose a negociar, puede mejorar la eficacia, y puede, digamos, compensar mayor coste económico con mayor productividad, con una mejor distribución de los recursos humanos. Cualquier persona que está cerca o se acerca a la Administración, se da cuenta de que esto es uno de los problemas más graves, es decir, que no es que la Administración tenga escasos recursos, sino que están muy mal repartidos y muy mal diversificados.

Pero como el tiempo va pasando, creo que podríamos pasar a la segunda fase, centrarnos en el tema de solución de conflicto, es decir, hasta qué punto el Anteproyecto permite al Gobierno establecer las condiciones de trabajo cuando no hay acuerdo; y, en segundo lugar, la posibilidad de nombrar un mediador de mutuo acuerdo. Esto es, de todas las condiciones de la huelga, preaviso, etc., aquí no se dice nada, solamente se busca un sistema peculiar de solución, no tanto del conflicto sino de la controversia, a través de un posible mediador que solamente podrá existir, además, cuando las dos partes estén de acuerdo en su designación, con lo que la única peculiaridad es que hay una opción organizativa en función del mediador, que el mediador opina, que el mediador da su opinión razonada por escrito y que esta opinión es publicable, y esto es lo único que hay, sobre el tema de la huelga no dice nada. Por lo tanto el tema del tratamiento del conflicto sería el objetivo de la segunda ronda.

SALA FRANCO: Efectivamente, el tratamiento de la huelga no se ha hecho en el Anteproyecto porque no podía hacerse aquí, porque se exige una reserva de Ley orgánica, quedando el tema pendiente de una regulación ajustada. En el presente momento, partiendo del reconocimiento constitucional que expresamente ha reconocido por primera vez la Ley de Reforma de la Función Pública, en la Disposición Adicional 12.^a, referida a la retención

de haberes a los funcionarios públicos en situación de huelga legal, el régimen jurídico de la huelga se encuentra, sino absolutamente, casi en blanco. Hay un reconocimiento en el artículo 28.2 de la Constitución y un posterior vacío de regulación ordinaria, salvo en lo que afecta al artículo 222.1 del Código Penal, reinterpretado por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de Abril de 1981; en lo demás, las normas sancionadoras administrativas que consideran la huelga abandono de servicio injustificado habrán de releerse a la vista de, lógicamente, el reconocimiento del derecho de huelga, y sólo valdrán para aquellas huelgas que puedan ser consideradas ilegales.

Entonces, el problema que se plantea es si el artículo 28.2 es un precepto constitucional de eficacia inmediata, directamente preceptivo, no programático, que puede aplicarse directamente y puede alegarse y aplicarse por los Tribunales. A mi juicio, así es. Y, sin embargo, ello no soluciona del todo los límites del derecho de huelga de los funcionarios. ¿Por qué?. Porque aunque en el artículo 28.2 se establecen algunos límites, y cabe siempre acudir a los límites derivados del juego de los restantes derechos constitucionales, su concreción es manifiesta. En primer lugar, establece como límite expreso que la huelga afecte a la defensa de sus intereses, dejando en el aire el tema de la huelga política; habla de mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad, pero esto, obviamente, necesita un desarrollo, necesita concreción; y, en cuanto al respeto a otros tipos de derechos constitucionales, aquí la inseguridad jurídica es absoluta. Entonces ¿cuál ha de ser la solución mientras no haya una legislación que concrete algo más? A mi juicio, habrá que apoyarse en el Real Decreto-Ley de Relaciones de Trabajo, de marzo de 1977, reinterpretado por la Sentencia del Tribunal Constitucional, de 8 de Abril de 1981, independientemente de que ésta haya dicho que el Real Decreto-Ley, como es obvio, no se refiere a la huelga de funcionarios públicos porque su ámbito de aplicación es reducido y se refiere sólo al personal laboral. ¿Por qué?, pues porque otra solución, entiendo, sería contraria probablemente al artículo 14 de la Constitución, produciéndose la curiosa paradoja de que el derecho de huelga de los funcionarios públicos se encontraría menos limitado que el derecho de huelga del personal laboral, cuando parece que, de desequilibrarse el régimen jurídico, debería serlo en contra de los funcionarios públicos.

Por otra parte, la Ley de Reforma de la Función Pública, como dije antes, en su Disposición Adicional 12.^a, establece el derecho de la Administración a retener los haberes de los funcionarios en situación de huelga legal. Esto ha venido, en principio, a resolver las penosísimas interpretaciones formalistas del Tribunal Supremo que defendía, que las retenciones eran sanciones y que no se podían efectuar sin las formalidades legales del expediente administrativo. Como quiera que la huelga legal no podía dar lugar a una sanción, el círculo se cerraba. Sobre este tema se han complicado las cosas, porque el Grupo de Parlamentario Popular del Congreso ha presentado un recurso de inconstitucionalidad alegando, respecto de esta Disposición Adicional 12.^a,

violación del ámbito propio de las leyes orgánicas. Y este es un punto que no se ha tratado antes respecto de la libertad sindical, pero que creo está presente siempre como telón de fondo de toda la regulación del tema, de todas las Sentencias del Tribunal Constitucional y de las posiciones de los distintos Grupos Parlamentarios: El saber exactamente qué es reserva de Ley orgánica o qué no lo es, tanto en materia de libertad sindical como en materia del derecho de huelga.

Creo, respecto al recurso presentado sobre este punto por el Grupo Parlamentario Popular a la Ley de Reforma de la Función Pública, que, frente a la afirmación de que viola el ámbito propio de las leyes orgánicas el que la Disposición Adicional establezca la retención de haberes de los funcionarios en situación de huelga legal, cabría oponer en primer lugar y sobre todo la tesis del propio Tribunal Constitucional de que la reserva de Ley orgánica debe interpretarse restrictivamente; por lo tanto, y éste es un dato importante, todo aquello que sea materia conexa con un derecho sometido a reserva de Ley orgánica no tiene por qué regularse por Ley orgánica. En segundo lugar, un precedente que me parece importante es el del propio Estatuto de los Trabajadores, que en el artículo 45, al hablar de las situaciones suspensivas, establece exactamente lo mismo que establece la Disposición Adicional 12.^a de la Ley de Reforma de la Función Pública: En el supuesto de suspensión, cabrá la retención, por así decirlo, del salario; es decir, no habrá derecho al salario porque se suspende la prestación salarial.

¿Qué bloque normativo cabe adicionar a lo que se ha señalado?: El Convenio 151 de la O.I.T. Pero a mi juicio este Convenio tiene un carácter programático clarísimo en todas sus manifestaciones. En concreto, el artículo 8 prevé dos alternativas: Negociación entre las partes para solución de los conflictos y procedimientos independientes e imparciales, señalando expresamente la mediación, el arbitraje y la conciliación. No hay en el Convenio expresa referencia al derecho de huelga; por lo tanto, en tema de huelga el Convenio no añade nada.

Enlazando con lo que decía Del Rey en el sentido de que la regulación contenida en el Anteproyecto de Ley acerca de las medidas de solución de conflictos era insuficiente, creo que efectivamente lo es por varias razones. En primer lugar, porque está conectada con los conflictos surgidos en la determinación de las condiciones de trabajo, pero no plantea su procedencia en esos otros múltiples conflictos colectivos que pueden surgir por razones distintas de la determinación de las condiciones de trabajo. Y por otra parte, solamente hace referencia a la posibilidad de nombrar, de común acuerdo, un mediador, sin especificar qué puede pasar cuando no se ponen de acuerdo las partes para nombrar ese mediador. Cabe pensar que ocurriría lo mismo que si no aceptan sus propuestas, pero realmente no lo especifica. Tampoco se refiere al arbitraje, parece que hay miedo a la figura del arbitraje. Quizás por las mismas razones que hay miedo a una negociación colectiva abierta, por aquello del

carácter vinculante para la Administración, la soberanía, la reserva de Ley... Volvemos de nuevo a los tabúes tradicionales de la Administración, y yo no veo excesiva razón para la no introducción de estas técnicas de solución pacífica de los conflictos colectivos respecto de los funcionarios públicos.

DEL REY GUANTER: Con respecto a los conflictos colectivos en la Función Pública, creo que, en gran medida, la introducción de la negociación colectiva transformará la imagen de los conflictos colectivos en dicha área, en el sentido de que si, alguna experiencia podemos extraer del sector laboral, es que en un sistema maduro de relaciones laborales el mayor tanto por ciento de conflictos se produce en relación con la negociación colectiva. En este sentido, la regulación de medios de solución de conflictos colectivos, desde el punto de vista de la negociación colectiva, es fundamental. La conflictividad extranegocial en estos sistemas es relativa, más bien mínima, por lo tanto yo creo que cuando se habla de la huelga en la Función Pública, en gran medida se tiene que hacer desde la perspectiva de cuáles son las posibles causas que pueden originar esa huelga, y ahí creo que hay que conectar con la negociación colectiva y, sobre todo, con el procedimiento de la negociación colectiva.

En este sentido, por ejemplo, un tema que Nieves Andreo apuntó antes y que es importante: un posible origen de los conflictos de la negociación colectiva se encuentra en la conflictividad que se ha originado en la parte administrativa, es decir, la continúa competencia entre el Ministerio de la Presidencia y Hacienda, o entre los Ministerios respectivos con respecto a los cuerpos que le están asignados. Ello ha originado en multitud de ocasiones situaciones de confusión, desde el punto de vista del sindicato, de no saber a quién tiene que acudir para negociar, o quién, en última instancia, tiene que negociar; por eso es importante que se determine normativamente más claramente de lo que está hecho en la Ley de Medidas de Reforma de la Función Pública y en las normas de desarrollo de los órganos en materia de personal, quién va a negociar y en qué momento determinado quién va a tener la última palabra.

Esto también se une con la cuestión de la obligación de negociar en buena fé. Al menos en los países en que se ha dado, que son fundamentalmente Estados Unidos y Suecia, la función fundamental que ha tenido dicha obligación ha sido la de intentar reducir al máximo conflictividad entre las partes, de tal manera que disminuyan las áreas de discusión previa entre las partes, como son qué temas hay que negociar. Por ejemplo, si se fija normativamente que la remuneración se tiene que negociar, lo que no puede alegarse por una de las partes es: "yo de salario no quiero saber absolutamente nada", con lo cual nos quitamos un tema posiblemente conflictivo.

En ese sentido, creo que antes, como paso previo al juego de los medios de solución de conflictos, lo que hay que tener es un procedimiento en el cual las áreas posibles de conflictividad se reduzcan al máximo, cosa que no veo que se realice en el Anteproyecto de Ley de órganos de representación y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Es decir, precisamente hemos estado discutiendo antes lo confusa que es la regulación, lo que se va a traducir en la práctica en que, cuando llegue el momento de negociar, no se va a saber, a ciencia cierta, qué se tiene que negociar y qué no se tiene que negociar y en qué la Administración puede decir que hay reserva de Ley o lo que fuera y en qué no hay. En este sentido, creo que sería importante que, previamente a entrar en los medios de solución de conflictos colectivos, hubiera una ordenación clara de cuál es el procedimiento de negociación, tanto sustancialmente como desde el punto de vista formal.

En relación a los concretos procedimientos de solución de conflictos, la objeción típica que se ha planteado en otros países al arbitraje ha sido la misma que en relación a la negociación colectiva. Se ha dicho: el Estado lo que no puede hacer es una dejación de soberanía en un tercero. Jurídicamente al menos, cuando una serie de temas se han contractualizado, no hay ningún tipo de objeción para que esos problemas vayan a manos de un árbitro, porque lo que el árbitro va a decidir no va a ser sobre temas en los que el Estado se ha reservado su soberanía, sino sobre temas en los que él previamente ha acordado que puede negociar con las partes. Luego, por lo tanto, lo que es negociable puede ser también arbitrable. El problema va a ser encontrar árbitros. Estamos en un país en el que la experiencia del sector laboral, por desgracia, puede aportar poco en este punto; porque, como sabemos, el arbitraje en el sector laboral no está desarrollado, y cuando el arbitraje se desarrolla no lo hace en conflictos de intereses, sino fundamentalmente en conflictos jurídicos. Con lo cual encontramos que la negociación colectiva en la Función Pública no puede tener como punto de referencia la experiencia en el sector laboral.

Yo apuntaría un problema fundamental a la hora de desarrollar el arbitraje en la Función Pública, y es el que en nuestro país, la decisión en última instancia, sobre todo en temas jurídicos, ha correspondido a la jurisdicción y en el sector laboral no puede suministrar un bagaje de personas cualificadas para que actúen como árbitros en este tipo de conflictos. No sé si ésta habrá sido la razón por la cual el arbitraje se ha eludido; en todo caso, me parece que el arbitraje en la Función Pública está destinado a ser fundamental, sobre todo en tanto se siga manteniendo la potestad, en última instancia, de la Administración de decidir sobre los términos de la regulación de las condiciones de empleo. Pienso que es una cuestión que se tiene que regular normativamente, pero respecto de la cual se pueden ir poniendo en marcha los mecanismos que faciliten la entrada de terceros imparciales en la solución de conflictos colectivos. Me parece que, más que caer en la obsesión por la huelga en la

Función Pública, se ha de entender que la huelga en la Función Pública es un hecho evitable; lo que hay que hacer es instrumentar previamente todos aquellos medios que hagan que la huelga sea el último recurso o un recurso a aplicar en ciertas circunstancias y no como tónica general. Que esto sea así depende, en cierta medida, de que se articulen medios de solución de conflictos.

DESDENTADO BONETE: Muy brevemente, para referirme a las dos cuestiones planteadas. En materia de derecho de huelga, los problemas que se plantean fundamentalmente no son problemas de reconocimiento sino problemas de regulación. El problema consiste en determinar cuál es esa regulación. Creo que, evidentemente, se puede llegar a plantear la posibilidad de la aplicación supletoria del Real Decreto-Ley de 4 de marzo de 1977, por dos razones evidentes. En primer lugar, por la analogía, porque no podemos llegar a la conclusión de que en el ámbito de la Función Pública el ejercicio del derecho de huelga va a estar sometido a criterios muchos más amplios en cuanto a su ejercicio que en el resto de los trabajadores. Y por otra parte, incluso recurriendo al criterio del Tribunal Constitucional del ejercicio del derecho de huelga con arreglo a principios de la buena fé; en este sentido, los requisitos del Real Decreto-Ley sobre preavisos, comités de huelga, etc., podían constituir evidentemente parámetros de "buena fé" en el ejercicio del derecho de huelga.

El segundo problema que se planteaba es el escaso desarrollo en el Anteproyecto de Ley, de los mecanismos de solución de los conflictos colectivos. Yo estoy de acuerdo con lo que se ha dicho anteriormente, es decir, creo que se ha actuado con un recelo histórico por parte de la Administración hacia las formas de conciliación, y ahí está el precedente de la Ley de Enjuiciamiento Civil: no se admite la conciliación, es necesario la reclamación previa. Por otra parte, el recelo también hacia la decisión arbitral en la medida que una decisión arbitral por lo menos establecería una eficacia análoga a la del convenio colectivo. El por qué no se ha aceptado el arbitraje como mecanismo de solución está claramente explicitado en el propio Anteproyecto cuando establece que la eficacia de los acuerdos que se refieran a materias objeto de competencia por parte del Consejo de Ministros, dependen en su ratificación por éste.

Si se estableciera el arbitraje, esa ratificación, evidentemente, no se podría producir; el recelo del Anteproyecto frente al arbitraje es precisamente el recelo del control último del Consejo de Ministros que, en definitiva, es manifestación de la división de funciones que se establece en el propio proceso negociador en cuanto a los órganos de negociación entre la Presidencia del Gobierno, como órgano responsable de la política de la Función Pública, y el Ministerio de Hacienda, como responsable de las consecuencias que esa negociación pueda tener sobre el gasto. Al reservar el Consejo de Ministros la ratificación de los acuerdos, que constituyen la mayor parte de los convenios, dadas las competencias que la propia Ley de Reforma de la Función

Pública establece a favor del Consejo de Ministros, se les planteaba a los autores del Anteproyecto dificultades insalvables para reconocer el arbitraje dentro de su propia estructura de negociación. Luego, evidentemente, como se ha señalado ya, el hecho de que el arbitraje tampoco tenga una tradición en el ámbito laboral, ha actuado como un elemento más para no demostrar demasiado interés por la recepción de esta figura en el ámbito de los conflictos en la Función Pública.

NIEVES ANDREO: Cuando se habló de la idea de un proyecto de ley orgánica que contemplara el derecho de huelga, nosotros lo que nos pronunciamos fue a favor de que esa ley recogiera también el derecho de huelga de los funcionarios, con los matices que tuvieran que tener, pero dentro de la misma ley orgánica; que no volviera a pasar lo que con el Estatuto de los Trabajadores. Nuestra idea era ir inmersos en esa ley con las excepciones que pudieran haber. La paralización de esa iniciativa por el recurso ante el Tribunal Constitucional contra la Ley Orgánica de Libertad Sindical, va a provocar que iniciemos nuestra andadura sindical dentro de la Administración sin tener regulado ese sistema durante un tiempo.

Con respecto al tema de la conciliación, sigo manteniendo el mismo criterio, la conciliación no se ha extendido más por miedo al árbitro, o quién iba a ser el árbitro que iba a condicionar al Gobierno. Yo creo que es la propia falta de la negociación colectiva, la propia ausencia de la práctica de negociación lo que lleva a los sindicatos a tener miedo de ese árbitro, y al propio patrono de ceder sus competencias en una tercera persona. Todo depende, también, de cómo enfoquemos la propia negociación colectiva, si da miedo que, de alguna manera, al abrir esa negociación colectiva pudiera venir el caos; parece que hay un miedo tremendo a lo que es la negociación, cuando creo que en la práctica, desde que existe la negociación colectiva en España, lo que ha interesado al propio empresario privado, lo que ha facilitado sus relaciones laborales, es tener una buena negociación colectiva en la empresa, tener una buena representación, no al revés.

Lo que sí creo que se tiene miedo es a la "gran huelga de la Administración". Yo creo que esa gran huelga se tiene que dar, es decir, es natural que se dé cuando se estrena una nueva legislación; pero mayor problema existe o está existiendo con el tema de los controladores aéreos, y no se le da ningún tipo de solución, no se consigue llevar a un arbitraje este tipo de conflicto. Como sucedió con los pilotos donde hubo un arbitraje sonado, que no gustó a ninguna de las partes.

SALA FRANCO: Es que el árbitro era juez y parte.

NIEVES ANDREO: No, si me refiero a la condición concreta del árbitro. Nosotros, al discutir el tema de la conciliación teníamos la idea de que antes que el Gobierno, cuando no hay acuerdo, pueda imponer su criterio, que haya alguna persona que pueda arbitrar el conflicto. Lo que pasa es que enseguida empiezan los recelos del Gobierno en su calidad de patrón y del Gobierno como autoridad que no quiere someterse ante decisiones de un tercero.

Para terminar, algo en relación al tema de la eficacia limitada. Yo pienso que el Anteproyecto de Ley de órganos de representación y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas, no recoge efectivamente con quién se pueden celebrar pactos, y si los pactos son sólo con los sindicatos que representan a la totalidad o la mayoría del colectivo. No parecía razonable que si el Anteproyecto de Ley reserva al Gobierno la facultad de, cuando no hay acuerdo, regular esos temas, hacer que el pacto sólo fuera posible con el acuerdo de todos los sindicatos, impidiendo a alguno de ellos manifestar su acuerdo y que éste tuviera eficacia. Porque lo de la eficacia general ya lo tenía concedido el Gobierno al decir: mire Vd., cuando no hay acuerdo esto es lo que yo pongo encima de la mesa, y a Vd. sólo le queda el recurso de la huelga. No parecía lógico, por tanto, meter una cláusula restrictiva.

SALA FRANCO: Hay un tema de fondo de enorme interés del que aún no hemos hablado. Me refiero al posible corporativismo que puede haber en las negociaciones en el seno de la Administración Pública. Lo dejo sobre la mesa, ya que creo que es un tema importante, el de quién se sienta a un lado, y a otro, a los efectos de negociar un convenio colectivo.

El segundo aspecto que hemos soslayado, es el del difícil tema del sindicalismo de los altos funcionarios. Para mí, hay una diferencia clave entre el sector público y el sector privado, respecto de los cuadros. La captación de cuadros para un sindicato siempre es un problema, es un reto; pero en la empresa privada el empresario tiene siempre la válvula de escape de la mejora unilateral de las condiciones por la vía del establecimiento de condiciones contractuales más beneficiosas. En la Administración Pública, dentro de la concepción estatutaria, con la rigidez del principio de legalidad, esa válvula no existe, y eso exige de los sindicatos un reto mayor aún que el de la captación de los cuadros en el sector privado, porque si no ese va a ser un elemento conflictivo diario, cotidiano y hasta cierto punto lógico, si no se recogen las, lógicas o no, aspiraciones de ese sector de funcionarios que tienen, sin duda alguna, muchas veces una función clave en la vida de la propia Administración.

Y el tercer aspecto al que quería hacer referencia es de conjunto. Yo creo que podríamos convenir, sin otro ánimo que el de señalar un dato objetivo, que el calendario seguido en la regulación de los derechos colectivos no ha sido excesivamente afortunado. Me atrevería a decir que se ha empezado la casa por

el tejado. Primero aparece la Ley de Reforma de la Función Pública, con el Consejo Superior de la Función Pública, hablando de unas representaciones sindicales en atención a la proporcionalidad representativa; pero no hay forma de constituir ese Consejo superior porque faltan las bases. El segundo paso es la Ley Orgánica de Libertad Sindical, donde se sientan unos derechos que tampoco se pueden actuar porque les falta aquella misma base. Y llegamos así al tercer paso, que debería haber sido el primero en el tiempo, el Anteproyecto de Ley de órganos de representación, de determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas, donde se sientan las bases que son las elecciones a Juntas de Personal y Delegados de Personal y que luego se utilizarán como parámetro de representatividad, para llenar de contenido la Ley Orgánica de Libertad Sindical y, en su caso, el texto de la Ley de Reforma de la Función Pública en relación con el Consejo Superior. Esto, en sí mismo, desde el punto de vista de los derechos colectivos de los funcionarios supone un retraso evidente en su consecución y en ese rodaje que, coincidimos todos, es absolutamente necesario para que pueda funcionar con una cierta soltura el tema en el seno de la Administración Pública.

RODRIGUEZ PIÑERO: Hay un retraso no imputable sólo al Gobierno, sino a un recurso de inconstitucionalidad que ha retrasado un año la entrada en vigor de la Ley Orgánica de Libertad Sindical.

SALA FRANCO: Yo entiendo que el recurso de inconstitucionalidad previa no frenaba la presentación de este Anteproyecto de ley porque, no creo que este Anteproyecto de ley esté regulando estrictamente materia de libertad sindical; si así lo hiciera se exigiría una ley orgánica. No es así. Para mí el contenido del Anteproyecto es equivalente al Título II; al Título III del Estatuto de los Trabajadores y en parte al Real Decreto-Ley de Relaciones de Trabajo en lo que pueda hacer referencia a los conflictos colectivos, porque se regula el derecho de reunión del Título II, los Comités de Empresa y Delegados de Personal, aquí Juntas de Personal y Delegados de Personal, del Título II del Estatuto de los Trabajadores, se regula la negociación y la consulta, del Título III del Estatuto de los Trabajadores se regula el conflicto colectivo, de alguna manera equivalente al Real Decreto-Ley. Por ello, a mi juicio, ese recurso previo de inconstitucionalidad no afectaba al eventual Anteproyecto, aunque formalmente hubiera una disposición adicional en la Ley Orgánica de Libertad Sindical, en la que encomendaba al Gobierno la presentación de un proyecto de Ley; encomienda absolutamente oficiosa, porque su cumplimiento o incumplimiento no afectaba en nada a la legalidad de este Anteproyecto que estamos estudiando.

RODRIGUEZ PIÑERO: No digo jurídicamente, sino políticamente. Primero estaba el tema de que el recurso de inconstitucionalidad afectaba mucho a la tela funcional, es decir, se centraba mucho en ese tema. El tema de la mayor representatividad o no y de sus efectos también está afectado por la Ley, también se pensaba que no era muy prudente si estaba sub-judice el propio tema de la ley, desarrollar ya un aspecto de la ley lo podría aparecer como una desatención al Tribunal Constitucional. Lo que sí es verdad es que quizás se podría haber trabajado más sobre el tema. Se observa incluso de este mismo coloquio, que este Anteproyecto de ley no está totalmente maduro, y no que es un tema que corre prisa, a efectos de las elecciones. Hay un periodo electoral previsto para dar la mayor representatividad a nivel nacional, y la mayor representatividad a nivel nacional ahora, a nivel de Estado, no va a estar conectado sólo con la audiencia en el mundo del trabajo privado, sino en el mundo de la Función Pública. Si la ley se retrasa, de alguna manera se pueden plantear algunos problemas en cuanto a la determinación de los sindicatos más representativos.

DEL REY GUANTER: Muy brevemente para tocar dos puntos que creo que hemos dejado fuera. Uno de ellos, que hubiera sido interesante tocar, es como ha indicado el profesor Sala, el tema de la relación entre sindicatos y cuerpo, sobre todo en relación a los cuerpos superiores del estado. Esto cobra gran actualidad, porque si tenemos en cuenta las Juntas de Personal que prevé el Anteproyecto, ahí no existe ningún tipo de separación; no se distinguen colegios electorales como hace el Estatuto desde el punto de vista de técnicos y administrativos y desde el punto de vista del personal obrero o manual. Aquí, en esta Junta de Personal, se va a plantear el problema de un número mayor de votos de un determinado cuerpo va, hasta cierto punto, a relativizar la presencia de otros más minoritarios; lo que va a incrementar las reticencias que existen en los cuerpos superiores a la sindicación, también por la enorme tradición de que sean precisamente los cuerpos los órganos de presión y reivindicación antes que otras formas organizativas, como las sindicales.

En segundo lugar, el tema de los distintos tipos de participación que en el Anteproyecto de Ley aparecen. En el sector laboral, siendo muy simplista, se ha distinguido normalmente entre la negociación colectiva y lo que se llama la participación unitaria. La negociación colectiva tradicionalmente se produce a nivel supraempresarial a través del sindicato, mientras que a nivel de empresa, existía una cierta convivencia entre una negociación por vía sindical y una negociación por vía de la representación unitaria. En relación a la participación, normalmente han sido los órganos unitarios quienes la han desarrollado. Aquí en el Anteproyecto de Ley de órganos de representación y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas, hay dos clases de participación: por una parte está la participación unitaria, y por otra

parte está, digamos, la participación sindical, que es la participación de los sindicatos en los órganos colegiados. Ahí veo una posibilidad de conflicto entre tantas fórmulas de participación, porque tenemos la negociación colectiva que es a nivel sindical, la participación sindical a través de órganos colegiados y la participación unitaria. A mi me parece que se van a tener que delimitar bastante las competencias que van a pertenecer a una u otra vía, al menos en línea de principio.

Querría añadir, además, que no creo que existen problemas técnicos para el arbitraje. Yo parto de una interpretación determinada, que puede ser errónea, del procedimiento que regula la Ley de Reforma de la Función Pública, y es el siguiente: lo que ahí se regula es un trámite especial en la elaboración de disposiciones generales, el acuerdo se produce entre el Ministerio correspondiente, que normalmente es el Ministerio de la Presidencia, Ministerio que por otra parte es el competente según la Ley de Contratos del Estado para contratar en nombre de la Administración, y el sindicato. El Gobierno no puede contratar en ningún caso, por lo tanto, ese acuerdo sí tiene eficacia vinculante, obligacional, entre los sindicatos que han firmado y el Ministerio de la Presidencia, pero el contenido de esa obligación es que el Ministerio de la Presidencia se comprometa a llevar ese acuerdo, como proyecto de norma reglamentaria, al Consejo de Ministros, con lo cual quiere decir que en el caso de que haya un arbitraje, la obligación que recae es sobre el Ministerio de la Presidencia de llevar ese acuerdo o esa decisión arbitral, incorporarlo al Decreto y llevarlo al Consejo de Ministros. El Consejo de Ministros no se vincula porque en todo caso va a poder remitirlo de nuevo, si no está de acuerdo, al Ministerio de la Presidencia. Técnicamente, por lo tanto, yo creo que no existiría dificultad alguna en que el arbitraje se incorporara; distintos son, evidentemente, los problemas que antes se han señalado de tipo político más que de relaciones laborales.

Por último, en todos los países ha existido una enorme ventaja sobre España, y es que cuando se han planteado las relaciones laborales en la función pública, ha existido detrás una experiencia de muchas décadas de relaciones laborales en el sector laboral. La función pública ha tenido siempre un mínimo punto de referencia en las instituciones que se han desarrollado en el sector laboral. El problema que nos encontramos en España, es que un sistema de relaciones laborales que en el sector laboral aún no está maduro, que aún no está en franco desarrollo, coincide con el comienzo de las relaciones colectivas en la función pública. La consecuencia fundamental es que la función pública puede aprender mucho, pero no va a tener ese bagaje de experiencia y consolidación que en otros países se ha dado. Hace falta pues, a la hora de estructurar las relaciones colectivas en la función pública, que tener en cuenta, por supuesto, la experiencia en el sector laboral, pero creo que hace falta también un enorme esfuerzo de imaginación, en el sentido de que, como decía un

autor americano, en muchas cosas no hace falta calcar al sector laboral, existen vías que la función pública puede desarrollar autónomamente e innovativamente, y de hecho, como ha ocurrido con los medios de solución de conflictos colectivos en ciertos países, la función pública ha sido quien ha aportado experiencia al sector laboral a la hora de medios de solución de conflictos colectivos.

DESDENTADO BONETE: Para establecer algunas conclusiones sobre el debate, en primer lugar, habría que reconocer que al menos en el plano formal se ha dado indudablemente un progreso notable en el reconocimiento de los derechos colectivos en la función pública, tanto en la Ley Orgánica de Libertad Sindical, como en el propio anteproyecto de Ley de órganos de representación y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Todo ello sin que, efectivamente, ese procedimiento de reconocimiento de los derechos colectivos en la función pública no haya estado perturbado, como ha señalado antes el profesor Sala, (y con una perturbación en el plano funcional y de la eficacia muy notables), por un proceso temporal de prioridades de regulación que no podemos calificar como afortunado.

Sin embargo hay dos elementos que creo que son particularmente preocupantes en el Anteproyecto, que hemos analizado aquí. En primer lugar, la ausencia de una delimitación clara del objeto de la negociación colectiva, y por tanto de una delimitación suficiente de los espacios reservados a la Ley, lo que podríamos calificar como una especie de orden público de la regulación de la función pública; es decir, que los preceptos en este sentido son ambiguos, son oscuros, y creo que eso ha repercutido luego sobre los recelos a la hora de articular la propia eficacia de los acuerdos y, evidentemente, de los mecanismos de conciliación, arbitraje o mediación, es decir, de composición de conflicto.

Otro punto cuestionable del Anteproyecto, es la tendencia, que puede producirse como consecuencia de la configuración de las competencias de las Juntas de Personal y de la legimitación para negociar. Es una tendencia hacia una excesiva centralización de las prácticas negociales. Yo creo que eso puede provocar incluso lo que he calificado antes como la paradoja de la excesiva sindicalización, es decir que, en definitiva, esa abstracción de las prácticas sindicales repercutirá negativamente sobre la implantación real de los sindicatos en los centros de trabajo, y, por tanto, en problemas de representatividad real de la negociación, aunque esos problemas puedan obviarse por la vía de la irradiación de la representatividad que prevé el artículo 6 de la Ley Orgánica de Libertad Sindical. Pero creo que, desde una perspectiva de política sindical, ese puede ser un punto que merecería una mayor reflexión.

Luego, efectivamente, no hemos tratado quizás con la intensidad que debería el tema de los cuerpos y de los grupos de cuadros de la función pública. Pero se trata un fenómeno que ha respondido más a técnicas de presión que a una estrategia negocial precisa, y ello pese al progreso que representa la Ley de Medidas de Reforma para la Función Pública con respecto a la configuración corporativa tradicional de la función pública. Realmente las experiencias posteriores acreditan en el plano de los hechos que la corporativización como mecanismo de presión sigue presente. Pero realmente en esos cuadros, y la experiencia de FEDECA es bastante ilustrativa al respecto, no existe una preocupación excesiva por las prácticas de negociación, por la articulación sindical, sino fundamentalmente por la presencia en determinados resortes de poder. Esto hay que ligarlo al hecho de la debilidad del hecho sindical en la Administración, debilidad por la falta de mecanismos que han impedido profundizar a los sindicatos en la función pública. De ahí que vuelta a insistir en las consecuencias que una excesiva centralización de la negociación colectiva pueda producir. Es decir, si la gente ve que las Juntas de Personal, que las representaciones no van a tener realmente una capacidad de diálogo en los centros de trabajo, siendo así que, en el ámbito de la Administración las materias de negociación son en muchos casos materias que afectan a decisiones de centros de trabajo, como por ejemplo la distribución de la productividad, los sistemas de provisión de los puestos de trabajo, el problema del horario, todo eso puede perturbar la penetración de los sindicatos y mantener esa debilidad del hecho sindical en la función pública que a mi me parece un elemento negativo importante en la evolución de las relaciones colectivas en la Administración.

NIEVES ANDREO: Tengo que decir, para terminar, que el Anteproyecto, sindicalmente nos satisface. Porque partimos de que no teníamos nada y hemos dado un paso verdaderamente importante. Es evidente que tiene defectos jurídicos, defectos en materia de negociación en relación a la que puede existir dentro del sector privado; pero lo que también está claro es que este Anteproyecto viene a consolidar una práctica sindical que de hecho se venía haciendo, y de alguna manera si esa circunstancia no ha provocado ninguna dificultad, no parece lógico que el Anteproyecto no recoja la práctica sindical que ya venía existiendo.

La tarea de los sindicatos en relación al Anteproyecto de Ley es, por un lado, tratar de convencer a los diferentes cuerpos o escalas que ya tenían su representación, que así no han conseguido cambiar los sistemas de negociación, que es gracias a cuando entran los grandes sindicatos en la Administración cuando se consigue dar un papel global a la negociación. Porque los cuerpos o escalas se han dedicado sólo, hasta ahora, a tener sus ámbitos de control y de poder, tratando de ampliarlos. Por otro lado, el Anteproyecto de Ley olvida un tema importante que es la práctica de negociación que ya se venía

dando en la Administración local con Juntas de funcionarios y laborales. El anteproyecto rompe este esquema, aunque quizás no del todo porque deja abierta la posibilidad de dos órganos de representación diferentes, dos colegios electorales, el laboral y el colegio de funcionarios, y luego una mesa conjunta en los Ayuntamientos. Respecto de los diferentes colegios electorales, la verdad es que traer aquí un esquema de dos colegios electorales era difícil, porque no se sabía muy bien donde se cerraban y a quiénes afectaban. Hubo sindicatos que plantearon, incluso, la obligatoriedad de que las listas llevaran una representación por grupos, cosa que también parecía discutible, porque nadie le podía obligar a tener una representación fraccionada en una candidatura. Además, los sindicatos, dada su debilidad en la Administración, queremos dar una sensación de que abarcamos toda la gama de funcionarios, lo que hace surgir un nuevo reto y es que el sindicato tiene que estar abierto a las diferentes peculiaridades y situaciones de los funcionarios.

Por lo tanto yo estoy sindicalmente contento con el Anteproyecto de Ley de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas, y pienso que si bien podía ser mejorado, las condiciones de negociación pueden llegar a ser muy generosas con esta ley; es decir, se puede negociar de todo, con los impedimentos normales que nosotros entendemos que aunque hubiera un desarrollo legislativo mucho mejor iban a seguir existiendo.

RODRIGUEZ PIÑERO: Se han planteado en este coloquio la cantidad y dificultad de los problemas que supone introducir al sindicalismo dentro de la función pública. Cómo los cambios se están produciendo aceleradamente y cómo este anteproyecto puede ser un paso decisivo para la implantación de las relaciones laborales en la función pública. Se han quedado muchos temas fuera, no se puede tratar todo en esta mesa, pero creo que se han abordado los temas más globales, más fundamentales y se han clarificado alguno de esos temas. Agradezco a todos vuestra colaboración y con esto doy por concluido este debate.

3. Resoluciones Judiciales y Administrativas