

**GÓMEZ CABALLERO, Pedro:**  
*Los derechos colectivos de los funcionarios*  
(Edita: Consejo Económico y Social, Madrid, 1994, 359 págs.)

POR JULIA MUÑOZ MOLINA \*

La obra de cuyo contenido nos ocupamos a continuación, viene precedida de un Prólogo realizado por el prof. Dr. D. Federico Durán López, quien destaca el interés de la misma, por ser ante todo, una obra que contiene una clarificación hasta el más mínimo detalle de la situación normativa actual del reconocimiento y del ejercicio de los derechos colectivos de los funcionarios públicos, y en la que su autor realiza un ejercicio de crítica irreprochable desde el punto de vista técnico-jurídico.

La monografía del Doctor GÓMEZ CABALLERO, supone una incursión seria y meditada en el panorama de los derechos colectivos de los funcionarios, con una metodología perfectamente diseñada, tanto en el fondo como en la forma, y a través de la cual ofrece un acercamiento cómodo, completo y especialmente ameno al marco regulador actual. En todo momento el autor se esfuerza, no sólo en aportar sus fundamentadas opiniones, sino que, también se ocupa de recoger y sintetizar las distintas posturas doctrinales, así como los pronunciamientos jurisprudenciales recaídos sobre cada uno de los temas a tratar, sin abandonar el análisis teórico.

Sistemáticamente, la obra se estructura en cinco capítulos, el capítulo primero lleva por rúbrica «Presupuestos constitucionales para la articulación de los derechos colectivos de los funcionarios públicos», y se encuentra dividido en cinco partes. La primera, hace referencia a la relación de especial sujeción de los funcionarios, y se pone de manifiesto el debilitamiento de esta relación en los regímenes democráticos, pues los postulados que caracterizan las relaciones de sujeción chocan con los principios en que se asienta el Estado democrático de Derecho. Así señala el autor que, aún en el supuesto de que se estime la existencia de una relación de sujeción especial que pueda justificar restricciones en los derechos colectivos de los funcionarios, tales limitaciones deben derivar de la Constitución y su regulación debe hacerse por Ley.

En la segunda parte, el autor se detiene en la configuración del alcance subjetivo y objetivo del régimen estatutario.

En tercer lugar se ocupa de la reserva de Ley y el principio de legalidad como otros de los factores que inciden en la articulación de los derechos colectivos. El principio de legalidad proporciona a estos garantías para el ejercicio de sus derechos en la medida en que la Administración debe ajustarse en su

---

\* Universidad de Córdoba.

actuación a las normas, lo que le va a condicionar en el ejercicio de sus potestades discrecionales; y la reserva de Ley, supone un límite para la actuación de la Administración en sus relaciones con los funcionarios.

El cuarto apartado se refiere a las peculiaridades del ejercicio del Derecho de sindicación, peculiaridades que el autor sitúa en el plano en el que el funcionario actúa como tal, en este sentido señala que llevarlas fuera del ámbito de la relación jurídica-pública de servicios que une al funcionario con la Administración, podría significar la limitación de la libertad sindical de los funcionarios.

Finaliza el capítulo con unas reflexiones sobre la influencia del Derecho del Trabajo en el reconocimiento de los derechos colectivos a los funcionarios, que ha supuesto la traslación de estos derechos que integran el Derecho Colectivo del Trabajo al ámbito estatutario, habiendo jugado un papel importante en este sentido, las normas constitucionales e internacionales.

El capítulo segundo analiza «La evolución de los derechos colectivos de los funcionarios públicos en España», y dentro del mismo distingue dos apartados:

En el apartado primero realiza una exposición de la situación normativa existente en los años de la transición, partiendo de la ordenación jurídica vigente en los últimos años del régimen franquista referente a los derechos colectivos de los funcionarios, entonces no reconocidos como tales, pasa revista a determinadas normas que aparecen en los años de la transición. El examen de estos años lo aborda dividiéndolo en dos etapas normativas que, a juicio del autor, pueden diferenciarse tomando como base el contenido de las normas promulgadas.

La primera etapa caracterizada por la aparición de algunas normas de corta vigencia que no llegaron ni a llevarse a la práctica, pero que permitieron un primer impulso del movimiento asociativo y de la participación del funcionario en órganos de la Administración.

La segunda etapa es reflejo del cambio de orientación política que se produce con el Gobierno que se forma a partir del mes de julio de 1976. Señala el autor como puntos más sobresalientes de esta segunda etapa:

\* El distinto nivel de reconocimiento de los derechos colectivos de los funcionarios. Hay un reconocimiento del derecho de asociación sindical; no existe un reconocimiento del derecho de huelga, ni tampoco del derecho de negociación colectiva cuya ausencia se intenta sustituir con la implantación de un sistema de doble participación: una, institucional a través de la intervención de las asociaciones de funcionarios en órganos de la Administración y otra de participación en la determinación de las condiciones de trabajo mediante procedimientos de consulta y colaboración.

\* Iniciación de una tendencia hacia la unificación de los regímenes jurídicos de derechos sindicales, entre los trabajadores y los funcionarios públicos.

\* Tratamiento diferenciado de la policía y del personal civil al servicio de la Administración militar.

En el apartado segundo, se ocupa del vacío legal que se produce tras la constitucionalización de los derechos colectivos de los funcionarios, y los pro-

blemas que ello generó, fundamentalmente el de la vigencia postconstitucional de las normas preconstitucionales y el del rango normativo de las mismas. Dedicó una atención especial a las normas de mínimo rango que sirvieron transitoria y provisionalmente para encauzar el ejercicio de la actividad sindical en las Administraciones públicas y la constitución de órganos de representación colectiva de los funcionarios.

En el capítulo tercero estudia dos campos de la libertad sindical: el relativo a la titularidad del derecho de sindicación de los funcionarios y el referente a su tutela.

La titularidad del derecho de sindicación la aborda desde la división ya clásica entre reconocimiento del derecho y restricciones. Profundizando en el ámbito de éstas, fundamentalmente en el de las denominadas limitaciones temporales. En concreto se detiene en la incompatibilidad en el desempeño simultáneo de cargos sindicales y públicos del art. 3.2 LOLS, cuestionándose: la incidencia que tiene en el derecho de sindicación de los funcionarios, la virtualidad derogatoria respecto del RD 1522/77, los cargos a que afecta y la posible ampliación de la incompatibilidad a otros empleados públicos, en particular a los funcionarios que desempeñen puestos de libre designación y al personal eventual o asimilado. El prof. GÓMEZ CABALLERO tras un meditado razonamiento considera incluidos en el precepto citado al personal eventual o asimilado y no a los que desempeñen puestos de libre designación.

También se detiene en el alcance de la Disposición Adicional 3ª LOLS, y tras un exhaustivo análisis concluye: que la prohibición de ejercer el derecho a la actividad sindical en establecimientos militares, no puede restringirse a los derechos que se establecen en el art. 8.1 de la misma Ley, extendiéndose la prohibición al derecho de asistencia y acceso a los centros de trabajo reconocido en el art. 9.1 c) LOLS, extensión que no afecta a los funcionarios. Poniendo de relieve el autor, el diferente tratamiento normativo entre funcionarios civiles y personal laboral que presta servicios en establecimientos militares.

La segunda parte del capítulo la dedica a la tutela de los derechos de libertad sindical del funcionario. Así, partiendo de la regulación que se contiene en el Título V de la LOLS, expone por un lado, su articulación con la normativa funcional reguladora de la relación de servicios de los funcionarios, deteniéndose especialmente en el estudio de las conductas antisindicales procedentes de la Administración empleadora, pues como pone de manifiesto el autor, en las normas de aplicación a la relación de servicios del funcionario concurren unas características, que al menos en teoría, y aunque sea parcialmente, le reportan al funcionario una protección peculiar, que es válida para obstaculizar o evitar la ejecución de conductas antisindicales. Sin embargo, estas garantías se reducen enormemente en los casos de provisión de puestos de trabajo de libre designación y en los de cambio de puesto por redistribución de efectivos, por el amplio margen de discrecionalidad de que goza la Administración. En este sentido, el autor propone la introducción de mecanismos para limitar, al menos parcialmente, las posibilidades de aplicar conductas antisindicales.

Por otro lado, aborda el prof. GÓMEZ CABALLERO el problema de la

determinación de la jurisdicción competente para conocer de las cuestiones relativas a conductas antisindicales que puedan sufrir los funcionarios, ya procedan de la Administración o de los sindicatos. Para el autor, las cuestiones que se susciten en el ámbito de las relaciones privadas del funcionario con los sindicatos, son competencia de la jurisdicción social. Finalmente, pone de manifiesto la inadecuación del procedimiento de garantía contenciosa-administrativa de la Ley 62/78 para la tutela de los derechos de libertad sindical de los funcionarios y la necesidad de adaptarlo a las peculiaridades de los mismos.

En el capítulo cuarto analiza los dos canales de representación: representaciones unitarias y sindicales. En primer lugar, se ocupa de los ámbitos de constitución de estas representaciones, resaltando la polémica doctrinal y los pronunciamientos jurisprudenciales en torno a la determinación del ámbito de constitución de las Secciones Sindicales, manifestando el autor de nuevo su opinión, en el sentido de que dicho ámbito debe coincidir con el de las representaciones unitarias, es decir la unidad electoral, por estar tácitamente establecido en el ordenamiento.

En segundo lugar, se ocupa de los requisitos de constitución, facultades, derechos y garantías de los Delegados y Juntas de Personal. Resaltando el autor las disfuncionalidades en materia electoral, en relación con el derecho a ostentar la condición de elector y elegible, disfuncionalidades que deberían ser revisadas; en especial, la situación de determinados funcionarios que ocupan puestos reservados a personal eventual. A continuación se ocupa de otro aspecto importante que es el del ámbito de constitución subjetivo o personal de las Secciones Sindicales, que presenta problemas en cuanto a su composición. La doctrina ha puesto de relieve la posibilidad de constituir Secciones Sindicales mixtas con personal laboral y funcionarios, así como el inconveniente que plantea la composición mixta a la hora de que los afiliados a la Sección ejerzan las competencias que le asigna la LOLS. Para el autor, la constitución de Secciones Sindicales mixtas en el ámbito de la Administración debería ser ineficaz, en la medida en que cada colectivo está sometido a un distinto régimen de prestación de servicios, pues aunque puedan constituirse así conforme a los Estatutos Sindicales, tal constitución es absolutamente inoperante.

Finaliza esta parte del libro con un análisis detallado de las prerrogativas y garantías comunes a la acción sindical de los representantes.

Dentro de las prerrogativas, dedica una atención especial al crédito de horas y permisos sindicales. En particular, a la acumulación del crédito horario entre representantes unitarios y Delegados Sindicales, concluyendo el autor que no es admisible tal acumulación en el ámbito de la Función Pública por tres razones fundamentales: una, porque se trata de créditos generados por y para colectividades diferentes, en canales de representación distintos; dos, por la imposibilidad, conforme al art. 10.3 LOLS, de que un mismo funcionario disfrute de créditos horarios procedentes del otro canal de representación; en tercer lugar, ante la falta de previsión legal sobre esta modalidad de acumulación, no es posible implantarla mediante pacto, pues supondría una innovación o modificación de una norma de rango legal.

También dedica atención especial a los permisos sindicales. Para el prof. GÓMEZ CABALLERO, la interpretación que hace la Administración del Estado del art. 30.1.c) LRFP, en el Manual de Procedimiento de Gestión de Recursos Humanos ha distorsionado el sentido del artículo, dándole un alcance que no le corresponde, pues no tienen cabida en este precepto los permisos de los liberados sindicales; además adolece de otros defectos relativos a la causalidad del permiso, a su finalidad y control.

En relación con las garantías de los representantes, se ocupa principalmente de las garantías frente al poder disciplinario de la Administración, señalando por un lado, que podrían presentarse problemas por infracción del principio de tipicidad, que hagan imposible la sanción del representante, habida cuenta de que el régimen disciplinario gravita sobre el ejercicio del cargo de funcionario; y por otro lado, somete a consideración la garantía de audiencia de las organizaciones sindicales más representativas, introducida por vía reglamentaria, en los casos de incoacción de expediente disciplinario a funcionarios que ostenten cargos electivos a nivel provincial, autonómico o estatal en dichas organizaciones.

El último capítulo de la obra está dedicado a la participación de los funcionarios en la determinación de las condiciones de trabajo, a través de la consulta y de la negociación colectiva.

En relación con la consulta resalta el autor la suscita regulación de la misma, que deja en el aire múltiples interrogantes, ya que no se establecen condiciones, requisitos y alcance, haciéndose referencia tan sólo a una parte de los sujetos en ella intervinientes y a su ámbito objetivo.

A continuación nos ofrece la obra un estudio detallado de la negociación colectiva. En primer lugar se ocupa de su fundamento constitucional, tras un exhaustivo análisis de los distintos criterios doctrinales y pronunciamientos del Tribunal Constitucional, concluye que tiene su amparo en el art. 28.1 C.E., y que es una forma de participación en la determinación de las condiciones de trabajo, de obligada observancia por el legislador ordinario.

En segundo lugar se refiere a la negociación colectiva en la legislación ordinaria, y pone de manifiesto como el legislador deja constancia de que el instrumento normativo de regulación de los procedimientos de participación es distinto del de los trabajadores privados, pues de lo contrario hubiera remitido al procedimiento de negociación colectiva previsto en el ET.

Acto seguido analiza la estructura y el desarrollo de la negociación colectiva. De cuyo análisis pueden extraerse las siguientes ideas fundamentales:

\* En relación con la composición de las Mesas de Negociación, resalta como peculiaridades: La inclusión de las organizaciones sindicales que hayan obtenido el 10% o más de representantes unitarios en el sector, de manera que, dentro del ámbito territorial y funcional específico que supone la propia Administración, se identifica un subámbito coincidente con un sector concreto de la actividad administrativa; la ampliación del ámbito de actuación resultante de su representatividad, de los sindicatos suficientemente representativos, al estar garantizada en todo caso su presencia en las Mesas Sectoriales; así como la

presencia en las Mesas de la Administración del Estado de los sindicatos más representativos a nivel de Comunidad Autónoma.

\* Critica el autor las limitaciones que sufren los sindicatos suficientemente representativos, al estar excluidos de la negociación previa y de la negociación de los Planes de Empleo en la Administración, que debe realizarse con los sindicatos más representativos.

\* Pone de relieve el autor, la existencia de una relación de jerarquía o subordinación entre las Mesas de Negociación General y Sectoriales; así como de las Mesas de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales respecto de las Mesas que se constituyen en la Administración del Estado, lo que tiene su fundamento constitucional en la competencia exclusiva del Estado para determinar las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos.

En cuarto lugar se ocupa de las limitaciones de la negociación colectiva, que son consecuencia de las particularidades que presenta la Administración en cuanto a su organización y funcionamiento. El prof. GÓMEZ CABALLERO las engloba en tres apartados: el respeto a la reserva de Ley, que resume en una frase muy significativa, «en la Función Pública se puede negociar sobre la mejora de la Ley, pero no se puede mejorar, a través de la negociación las condiciones de trabajo que se fijan en la Ley»; la observancia del principio de legalidad que implica tres límites, el de la competencia, el de jerarquía normativa y el de inderogabilidad singular de los reglamentos; y las derivadas del propio régimen estatutario, que tiene legalmente definido un régimen de negociación colectiva.

La última parte del libro culmina con un tratamiento completo del resultado de la negociación: los Acuerdos y los Pactos. De esta parte pueden señalarse como conclusiones fundamentales a las que llega su autor:

\* Los Acuerdos y los Pactos son instrumentos que se diferencian por la jerarquía competencial del órgano que es parte de ellos. Tanto unos como otros pueden ser negociados por las Mesas Generales y Sectoriales.

\* Acuerdos y Pactos son el resultado de una forma peculiar y nueva de hacer normas, cuya calificación se determina en función de la competencia que tiene atribuida el órgano facultado para negociar, en definitiva los califica como reglamentos.

\* En el contenido de los Acuerdos y los Pactos se puede distinguir un contenido normativo y un contenido obligacional, atribuyendo a este carácter normativo para las partes.

\* Los Acuerdos y los Pactos, cumplidas las exigencias legales, tienen eficacia «erga omnes».

El libro finaliza con un apartado de conclusiones que clarifican las posiciones que el autor ha venido manteniendo a lo largo del trabajo, se completa con una cuidada y amplia bibliografía y con un anexo de actualizaciones.

Una vez esbozado el contenido esencial de la obra, no resulta necesario insistir en que nos encontramos ante una obra erudita, especialmente documentada, en los textos positivos y en los escritos que le sirvieron de fundamento. Una investigación fundamental, en la que el prof. GÓMEZ CABALLERO ha

logrado sistematizar el complejo panorama de los derechos colectivos de los funcionarios, tema que sin duda necesitaba de un estudio global, por lo que resulta un buen manual de consulta sobre la materia.