

Organos de representación unitaria y proceso electoral en la función pública

por

Salvador del Rey Guanter*

SUMARIO: I. Introducción. II. Los órganos de representación unitaria. A) Delimitación Previa: Ambito Subjetivo de la LOR. B) Delegados de Personal y Juntas de Personal. a) Lineas generales. b) Delegados de Personal: ámbito y composición. c) Juntas de Personal: ámbito y composición. d) Competencias de los Delegados de Personal y Juntas de Personal. III. Los órganos electorales. A) Mesa Electoral. B) Junta Electoral de Zona. C) Junta Electoral de Comunidad Autónoma. D) Junta Electoral General. E) Otros órganos. IV. El proceso electoral. A) Promoción y Convocatoria de las Elecciones. B) Censo Electoral: Electores y Elegibles. C) Constitución de las Mesas Electorales. Presentación y Proclamación de Candidatos. D) Listas Electorales, Votación y Atribución de Resultados. E) Mandato, Revocación, Sustitución y Elecciones Parciales. F) Recursos en Materia Electoral. V. Representación y sistema electoral en el Cuerpo Nacional de Policía. A) El Consejo de Policía: Composición y Funciones. B) Organos Electorales. C) El Proceso Electoral. a) Convocatoria de las elecciones. b) Censo electoral: electores y elegibles. c) Constitución de las Mesas electorales. Presentación y proclamación de candidatos. d) Campaña electoral. e) Votación y atribución de resultados. f) Mandato y sustitución.

I. Introducción

Hemos tenido ocasión de indicar en otro lugar que la configuración de las relaciones colectivas en la Función Pública "constituye actualmente uno de

* Profesor Titular del Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Sevilla.

los retos más arduos, y a la vez más apasionantes, a los que ha de responder nuestro Ordenamiento jurídico"¹. Sin duda alguna, la reciente Ley 9/1987, de 12 de junio, de Organos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas (LOR, en adelante)², representa un paso trascendental en el desarrollo de aquella configuración y una respuesta enérgica y decidida a ese reto. En efecto, la LOR contempla aspectos tan trascendentales como son los órganos de representación unitaria en la Función Pública —Capítulo II—, la negociación colectiva y la consulta en la determinación de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos —Capítulo III—, una participación de carácter institucional realizada esencialmente a través del Consejo Superior de la Función Pública —Capítulo IV— y, en fin, el derecho de reunión de los funcionarios públicos —Capítulo V—.

De todos estos aspectos, sin duda el más novedoso viene dado por la regulación, por primera vez en la historia de nuestro Ordenamiento legal, de la negociación colectiva en el ámbito funcional. Ciertamente, el status del funcionario público en sentido estricto va a seguir alejado jurídicamente de la esfera contractual que caracteriza la relación laboral, sin que la LOR pueda ser considerada como eliminando dicho status. Pero también es cierto que algunos de los componentes de este último sí experimentan un cambio importante a partir de esta norma, siendo uno de ellos la dificultad, a la luz del reconocimiento de la negociación colectiva en este ámbito, de seguir caracterizando a la relación funcional por su "unilateralidad", esto es, por la potestad exclusiva y excluyente de la Administración Pública de determinar todas y cada una de las condiciones en que ha de desarrollarse la prestación de servicios por el funcionario³.

No obstante, y aún sin esa vertiente de total novedad —al menos en determinadas Administraciones Públicas, como es el caso de las Corporaciones Locales—⁴, ha de subrayarse la importancia de otro de los aspectos que hemos indicado que contempla la LOR, a saber, los órganos de representación unitaria en la Función Pública. A tales órganos se había referido ya con insistencia la Ley Orgánica de Libertad Sindical de 1985 (LOLS, en adelante)⁵, y su Disposición Adicional 2.ª, n.º 2, emplazaba al Gobierno para que presentara un proyecto de Ley "en el que se regulen los órganos de representación de los funcionarios de las Administraciones Públicas". El interés del legislador de la LOLS por la regulación de la representación unitaria en la Función Pública venía justificado por un dato trascendental: en principio, los arts. 6 y 7 de esa Ley Orgánica están estableciendo unos niveles de representatividad respecto a los sindicatos para cuya determinación se consideran conjuntamente los resultados obtenidos por estos últimos en las elecciones a órganos unitarios en el sector laboral y en la Función Pública. Por consiguiente, y sin perjuicio de que se arbitraran medidas transitorias⁶, lo cierto es que una auténtica "mayor representatividad" o "suficiente representatividad" de las Organizaciones sindicales no podría ser alcanzada hasta que se regularan y eligieran tales órganos unitarios en la Función Pública, lo cual es posibilitado ya por la LOR⁷.

El análisis de ese Capítulo II de la LOR es precisamente el objeto esencial del presente estudio. Más específicamente, nos centraremos en aquellos aspectos del mismo más directamente relacionados con la vertiente electoral de los órganos de representación unitaria en la Función Pública, con menor atención a aquellos otros conectados con las competencias de estos últimos. Para ello, estudiaremos en primer lugar cuáles son estos órganos de representación, para pasar a continuación, todavía desde la perspectiva orgánica, a analizar la Administración electoral en la LOR. En tercer lugar, señalaremos los componentes fundamentales del procedimiento electoral en la Función Pública —promoción y convocatoria de las elecciones, electores y elegibles, etc.—.

No obstante, el análisis de la LOR no agota el tema de los órganos de representación y el procedimiento electoral en la Función Pública. Excluidos de la LOR, y con una normativa propia que se contiene en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad⁶, se encuentra la representación del Cuerpo Nacional de Policía, que se materializa en el Consejo de Policía. A este órgano y a la regulación del procedimiento para la elección de sus miembros —elección recientemente celebrada— dedicaremos un apartado específico de este estudio.

Por último, debemos realizar dos puntualizaciones importantes para la comprensión de la metodología del presente trabajo. Por un lado, y sobre todo por lo que se refiere a la LOR, estamos ante una normativa nueva y que, a diferencia del sector laboral, aún ni ha experimentado una aplicación real ni ha sido objeto de la siempre trascendente labor de interpretación de los Tribunales. Además, es evidente que el Capítulo II de esa norma, al igual que ha ocurrido con el Título II del Estatuto de los Trabajadores (ET, en adelante)⁹, necesita de un mínimo desarrollo reglamentario. De ahí que nuestra labor sea esencialmente de reconstrucción de un marco normativo todavía incompleto, labor no exenta de problemas, dada la sistematicidad que caracteriza la LOR en este punto. Por otro lado, un aspecto sumamente interesante en este estudio de los órganos unitarios en la Función Pública y del procedimiento para la elección de sus miembros es su comparación con la regulación de esta materia en el ámbito laboral, lo cual nos va a permitir poner de manifiesto importantes similitudes y diferencias. No obstante, es conveniente tener presente desde ahora que, desde la perspectiva del Capítulo II de la LOR, la normativa laboral no es el único, ni a veces el más importante, punto de referencia a considerar. Por el contrario, precisamente por la dimensión y complejidad que caracteriza a las Administraciones Públicas, que necesariamente ha de repercutir en la estructuración orgánica de la representación de los funcionarios públicos, el legislador ha tenido también en cuenta la regulación desarrollada por la Ley Orgánica del Régimen Electoral General¹⁰, norma a la que, por consiguiente, deberemos prestar atención en el tratamiento de nuestro tema.

II. Los Organos de Representación Unitaria

A) Delimitación Previa: Ambito Subjetivo de la LOR

Antes de estudiar los órganos de representación unitaria que contempla el Capítulo II de la LOR, parece necesario establecer su ámbito subjetivo, lo cual puede resultar una cuestión un tanto más compleja que la delimitación del trabajador por cuenta ajena a efectos del ET. En efecto, la Ley 9/1987 se titula “de Organos de Representación... del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas”, cuando lo cierto es que no todas las personas que tienen como “empleador” a tales Administraciones se incluyen en esta ley. Esta última se refiere en muchas de sus disposiciones a sus destinatarios bajo el nombre de “funcionarios públicos”, término este más preciso que el utilizado por el título de la ley y que, sin embargo, todavía no ofrece una configuración exacta de su ámbito subjetivo. En efecto, van a existir colectivos no funcionariales en sentido estricto incluidos en la LOR y, al contrario, colectivos que sí son funcionarios públicos en la acepción más técnica del término y que, no obstante, están excluidos de esta ley.

Para establecer la delimitación a la que nos referimos, es necesario acudir a los arts. 1 y 2 de la LOR —ambos pertenecientes al Capítulo I, titulado “Ambito de aplicación”. En este sentido, la delimitación general y más importante es la que realiza el apartado 1 del art. 1¹¹. Incluido en esta ley está, por consiguiente, no todo el personal al servicio de las Administraciones Públicas, sino sólo aquél ligado a estas últimas por “una relación de carácter administrativo o estatutario”. La primera y gran exclusión que opera la LOR se refiere, por consiguiente, al personal laboral que se rige por el Estatuto de los Trabajadores, esto es, las personas al servicio de las Administraciones cuya relación de servicios tiene su origen constitutivo en un contrato de trabajo¹². Desde un punto de vista positivo, y si se nos permite el juego de palabras, la LOR incluye a los excluidos por el art. 1.3.a) del ET— “la relación de servicio de los funcionarios públicos... así como la del personal al servicio del Estado, las Corporaciones Locales y las Entidades públicas autónomas, cuando, al amparo de una Ley, dicha relación se regule por normas administrativas o estatutarias”. Desde una perspectiva técnica, la redacción de la LOR, con su tendencia generalizadora —relación “administrativa o estatutaria”— es menos perfecta que la del ET, en tanto que esta última distingue los tres colectivos esenciales —no laborales— al servicio de las Administraciones: funcionarios públicos, personal estatutario y personal contratado administrativamente. No podemos detenernos en este lugar en un análisis detallado de cada uno de estos colectivos, por lo que haremos una breve referencia de los mismos.

Respecto a los funcionarios públicos, por tales hay que entender, según establece el art. 1 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964 (LFCE, en adelante), aquellas personas incorporadas a la Administración Pública por una relación de servicios profesionales y retribuidos, y que tienen como notas definidoras las de incorporación permanente, y no ocasional, realizada

a través del nombramiento por la autoridad correspondiente, el carácter profesional de la relación entre la organización pública y la persona, la retribución presupuestaria y su regulación por el Derecho Administrativo¹³. Las anteriores notas se refieren al funcionario por excelencia, esto es, al funcionario de carrera art. 4 de la LFCE. Junto a él, y también incluidos en la LOR, se encuentran los denominados **funcionarios interinos**, esto es, aquellos que “por razón de necesidad o urgencia ocupan plazas de plantilla en tanto no se provean por funcionarios de carrera”, los cuales son también considerados como funcionarios públicos por la LFCE —art. 5.2.—. Sin embargo, no parecen estar incluidos en la LOR —ciertamente no en su Capítulo II, como veremos—, el **personal eventual**, definido por el art. 20.2 de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública de 1984 (LMRFP, en adelante) como aquél que ejerce “funciones expresamente calificadas de confianza o asesoramiento especial y (cuyo) nombramiento y cese, que serán libres, corresponden exclusivamente a los Ministros y a los Secretarios de Estado y, en su caso, a los Consejeros de Gobierno de las Comunidades Autónomas y a los Presidentes de las Corporaciones Locales”, cesando “automáticamente cuando cese la Autoridad a la que preste su función de confianza o asesoramiento”. La mencionada exclusión de la LOR de este personal podría resultar dudosa a la luz de la LFCE, dado que esta norma los consideraba como funcionarios públicos, siendo uno de los tipos funcionariales junto al funcionario de carrera y al interino —este último, junto al eventual, formaba el tipo de funcionario de “empleo”—, art. 3.2. No obstante, nos parece decisivo el hecho de que la LMRFP haya prescindido deliberadamente de la calificación de este personal como funcional —no los denomina, a diferencia de la LFCE, como “funcionarios eventuales”—. En todo caso, la no inclusión del personal eventual en la LOR, en cuanto tal —matización importante, como veremos al examinar el tema de electores y elegibles—, ha de deducirse no tanto de cuestiones terminológicas como de las características del mismo. De su configuración como personal “de confianza o de asesoramiento especial” podemos deducir su proximidad a la parte “empleadora” —la Administración Pública— y, consiguientemente, la imposibilidad de asimilarlo, a los efectos de los derechos de representación, negociación y participación institucional reconocidos en la LOR, a la parte funcional. Lo anterior creemos que ha de mantenerse a pesar del hecho de que existan ciertas normas que, a diferencia de la LMRFP, siguen denominando “funcionarios” a este personal —es el caso de la Ley de Bases del Régimen Local de 1985—¹⁴.

Después de esta delimitación general de su ámbito subjetivo, la LOR realiza una serie de exclusiones de colectivos funcionariales que, en base al art. 1.1, estarían incluidos en la misma. Son, pues, **exclusiones constitutivas** —en el sentido que se aplica esta expresión en relación a colectivos excluidos del ET—¹⁵ y **taxativas**, de forma que todos los funcionarios que no pertenezcan a ninguno de esos colectivos exceptuados han de ser considerados como incluidos en la LOR. De ahí que, en puridad de técnica jurídica, no hubiera sido estrictamente necesario proceder a la inclusión expresa a la que se refiere el art. 1.2 de la norma¹⁶, aunque, dada las particularidades de tales colectivos, parece una opción acertada desde un punto de vista de política legislativa.

La primera exclusión viene determinada por los “miembros de las Fuerzas Armadas y de los Institutos Armados de carácter militar”¹⁷. Se trata de los mismos colectivos funcionariales a los que la LOLS —art. 1.3— excluye de su regulación y a los que un conjunto de normas específicas excluyen de la libertad sindical en sí, haciendo uso de la discrecionalidad que, en este punto, deja al legislador ordinario el art. 28.1 de la CE¹⁸. En relación específica al Cuerpo de la Guardia Civil, su inclusión en este apartado deriva de su calificación de “Cuerpo... (de) naturaleza militar” que realiza el art. 13 de la LOFCS de 1986, norma esta última que en su art. 15.2 establece que sus miembros “no podrán pertenecer a... sindicatos ni hacer peticiones colectivas”. Del conjunto de prohibiciones que derivan de toda esta normativa claramente se deduce la imposibilidad de aplicar la LOR a estos colectivos, tanto por la presencia de sindicatos en los derechos que ella regula como por el carácter reivindicativo o de defensa de intereses que el ejercicio de los mismos implican. En gran medida, por tanto, la exclusión expresa de la LOR de los miembros de las Fuerzas Armadas y de los Institutos Armados de carácter militar, si bien es constitutiva respecto al sentido literal del art. 1.1 de esta Ley, no es más que una consecuencia de la previa prohibición de una serie de derechos a estos colectivos, fundamentalmente el de libertad sindical.

Una segunda exclusión de la LOR viene dada por los “Jueces, Magistrados y Fiscales”, la cual se realiza “sin perjuicio del ejercicio de sus derechos de asociación profesional, de conformidad con lo dispuesto en el art. 401 de la Ley Orgánica del Poder Judicial”¹⁹. Se trata de colectivos funcionariales respecto a los que tal exclusión deriva también, en gran medida, de la negación de su libertad sindical, aunque operada en términos distintos a la de las Fuerzas Armadas. En efecto, el art. 127.1 de la Constitución, al establecer que aquellos funcionarios “...no podrán pertenecer a... sindicatos”, no está dejando ningún tipo de opción al legislador ordinario, de forma que resulta obligado lo establecido en el art. 1.4 de la LOLS, en el sentido de que los mismos “no podrán fundar y afiliarse a asociaciones, siempre que tengan como fines “la defensa de los intereses profesionales de sus miembros en todos los aspectos y la realización de actividades encaminadas al servicio de la Justicia en general”²⁰. Lo indicado en esta última norma significa que tales funcionarios públicos tienen la posibilidad de desarrollar determinadas actividades de defensa profesional ante la Administración, pero las cuales ni se desarrollarán orgánicamente a través de representaciones unitarias o de sindicatos ni por medio de los derechos de negociación colectiva y consulta que contempla la LOR. En principio, por tanto, será un tipo muy peculiar de defensa de intereses, fundamentalmente a través de la vía consultiva.

La tercera exclusión viene dada por los “miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad” regidos por la LOFCS de 1986, a excepción de “los Cuerpos de Policía Local, a los que será de aplicación la presente Ley de acuerdo con lo dispuesto en el art. 52.2 de dicha Ley orgánica”²¹. La exclusión se refiere, por tanto, a los miembros del Cuerpo Nacional de Policía y a las Policías de las Comunidades Autónomas. Respecto a estas últimas, la LOFCS se remite, para la regulación de sus relaciones colectivas, a la normativa autonómica, a excepción de la prohibición del derecho de huelga que, con carácter

general, realiza el art. 6.8 de aquélla²². Respecto al Cuerpo Nacional de Policía, la LOFCS contiene una regulación específica tanto de su libertad sindical como del ejercicio de los derechos de representación y participación, punto este último que trataremos en un apartado posterior²³. Al contrario que estos dos últimos colectivos, la LOR sí se aplica a los Cuerpos de Policía Local, lo cual deriva de la conjunción de una serie de normas. En efecto, el art. 52.2 de la LOFCS prevé que, “por lo que respecta al ejercicio de los derechos sindicales, y en atención a la especificidad de las funciones de dichos Cuerpos, les será de aplicación la Ley que se dicte en cumplimiento de lo establecido en la disposición adicional segunda, apartado 2, de la (LOLS)”, ley que no es otra que la LOR. A este respecto, hay que tener en cuenta también que el art. 95 de la Ley de Bases del Régimen Local establece que “la participación de los funcionarios, a través de sus organizaciones sindicales, en la determinación de sus condiciones de empleo, será la establecida con carácter general para todas las Administraciones públicas en el Estatuto básico de la Función Pública”. En consecuencia, tanto a efectos de representación unitaria, como de negociación y participación institucional, los miembros de los Cuerpos de Policía Local han de ser considerados como “funcionarios públicos” a efectos de la LOR.

Junto al colectivo de los funcionarios públicos, el art. 1.1 de la LOR se refiere al **personal estatutario**, término este ambiguo en cuanto, como indica Alonso Olea, los “Estatutos” que regulan a este personal son normas “administrativas” y, además, existen funcionarios públicos de carrera y personal contratado en régimen administrativo que están bajo un “estatuto”, como es el caso del personal al servicio de los Organismos Autónomos²⁴. Como también indica Alonso Olea en relación a la utilización de esta expresión por el ET, la denominación de “estatutario” se refiere en muchos casos a unos colectivos muy concretos, cuales son aquéllos aludidos en el art. 45 de la Ley General de Seguridad Social cuando indica que “la relación entre las entidades gestoras... y el personal a su servicio se regulará por los estatutos de personal... o por el estatuto general”. Con respecto a este personal, la disposición adicional n.º 16, apartado tercero, de la LMRFP prevé su homologación a los funcionarios de la Administración del Estado, subsistiendo mientras tanto la regulación de sus respectivos estatutos.

En fin, respecto al **personal contratado en régimen administrativo**, hay que tener en cuenta lo dispuesto en la disposición adicional n.º 4 de la LMRFP, de forma que la propia LOR prevé medidas transitorias a aplicar a estos colectivos en fase de extinción. Respecto a los nuevos colectivos que sean contratados en base al RD 1465/1985, de 17 de julio, sobre contratación para trabajos específicos y concretos, no habituales, en la Administración del Estado, sus Organismos Autónomos y la Seguridad Social²⁵, hay que tener en cuenta que su art. 4.8 indica que en tales contratos habrá de incluirse una “indicación de la naturaleza administrativa del contrato, así como de la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa”. No obstante, el carácter excepcional que, en teoría, ha de revestir este sistema de contratación, su temporalidad —no superior a un año, según el art. 4.3 del mencionado RD— y, en fin, su asimilación a los contratos de obras —art. 1.º del mismo RD— parecen dificultar extremadamente la inclusión de este colectivo en la LOR.

Para finalizar este apartado debemos realizar dos últimas puntualizaciones. En primer lugar, el art. 2.2 establece el carácter supletorio de la LOR respecto al personal no laboral “al servicio del Estado y de la Administración Pública no incluido en su ámbito de aplicación en todo aquello que no sea incompatible con su legislación específica”. Aunque no podemos detenernos en este momento en las implicaciones de esta disposición, lo cierto es que no está exenta de problemas, como, por ejemplo, podría plantear la consideración de la LOR como supletoria respecto a la LOFCS, y más concretamente en relación a la representación y participación en el Cuerpo Nacional de Policía. En segundo lugar, la LOR, una vez realizada la delimitación subjetiva en sus artículos 1 y 2, va a utilizar como punto de referencia subjetivo la expresión “funcionarios públicos”, expresión que incluye a los indicados en el art. 1, apartados 1 y 2, y que, con ese sentido, utilizaremos en este estudio²⁶.

B) Delegados de Personal y Juntas de Personal

a) *Lineas Generales*. Iniciando el Capítulo II de la LOR —“De los órganos de representación”—, el artículo 3 nos indica que, “sin perjuicio de las formas de representación establecidas en la Ley 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, los funcionarios públicos tendrán derecho a constituir, de acuerdo con lo establecido en este capítulo, los órganos de representación de sus intereses ante las Administraciones Públicas y otros Entes públicos”. Estamos, pues, ante una especie de artículo “marco” —similar al art. 61 del ET— y del que podemos destacar dos aspectos esenciales.

Por una parte, nos indica que estamos ante órganos de representación distintos a los regulados en la LOLS —distintos y concurrentes en la función genérica de representación de los funcionarios—. Como el procedimiento electoral regulado en artículos posteriores nos pondrá de manifiesto, la diferencia básica entre ambos tipos de representaciones estriba en el carácter **sindical** de la contemplada en la LOLS y en el carácter **unitario** de la ordenada por la LOR. Esta calificación de “unitaria” ha de entenderse en un doble sentido. Por un lado, en cuanto sus miembros son elegidos por todos los funcionarios públicos de la unidad electoral correspondiente, con independencia de su afiliación o no a un sindicato y, en el primer caso, a qué sindicato en particular. De esta forma, la relación afiliativa sindical es intrascendente desde el punto de vista de los electores en relación a su “derecho” a participar en la elección de estos órganos. Todo lo contrario sucede, al menos en nuestro Ordenamiento jurídico, respecto a las representaciones sindicales contempladas en la LOLS. Ya se trate de la organización sindical en sí o, más específicamente, de los órganos contemplados en el Título IV de esta última norma, lo decisivo es la afiliación: las Secciones Sindicales están constituidas por los “trabajadores (funcionarios públicos) afiliados a un sindicato” —art. 8.1— y los delegados sindicales tienen como función representar a tales Secciones, siendo elegidos “por y entre los afiliados en la empresa o centro de trabajo” —art. 10.1—. Por otro lado, es unitaria en un segundo sentido, tomando en consideración esta vez los intereses que representa —o que ha de representar—. En

efecto, tales "intereses" son los de los funcionarios públicos en cuanto tales, es decir, en cuanto componen la unidad electoral en la que se ha elegido a tal órgano. Esta "universalidad" de los intereses que representan y que han de defender tales órganos, y que encuentra su raíz primera y última en su sistema unitario de elección, también diferencia a tal representación de las contempladas por la LOLS. Como indicábamos, el delegado sindical "representa" a la sección sindical, y precisamente una de sus funciones más significativas y trascendentes es la de "ser oídos por la empresa previamente a la adopción de medidas de carácter colectivo que afecten a los ... afiliados a su sindicato en particular, y especialmente en los despidos y sanciones de estos últimos" —art. 10.3 LOLS—. Lo cual no obsta para que, en segunda instancia, tales representaciones sindicales puedan asumir también funciones de representación concernientes a los "trabajadores en general", como indica específicamente el propio art. 10.3 de la LOLS. Pero el carácter "unitario" o "general" de las funciones representativas de tales órganos sindicales es secundario, y no constitutivo, como es el caso de los órganos de representación contemplados en el Capítulo II de la LOR. Lo anterior no está en contradicción con el hecho de que, en la elección de estos órganos unitarios, se tenga en cuenta el dato sindical, pero no tanto en cuanto a los electores, sino en cuanto a los elegidos, que, como veremos, podrán serlo por candidaturas sindicales, produciéndose así una conjunción entre extracción sindical y elección unitaria que hace confluir intereses generales y sindicales en las funciones representativas de determinados miembros del órgano unitario.

Por otra parte, junto a este carácter unitario, estos órganos de representación también se van a distinguir por el hecho de tender a la defensa de los intereses propios de los funcionarios públicos como contenido primario de su cometido: "órgano de representación de sus intereses... ante las Administraciones Públicas y otros Entes públicos". Al igual que en el caso de los órganos contemplados en el Título II del ET —vid. art. 63, principalmente—, nos encontramos ante órganos cuya función no es tanto la de "colaboración" con la Administración —en el sentido más estricto y tradicional de este término, derivado de una concepción "comunitaria" de las relaciones de trabajo— como la de defender "unilateralmente" los intereses de una de las partes, la funcionarial. Es un órgano primariamente reivindicativo y, como tal, de relación tendencialmente conflictual "ante" la otra parte, la Administración —en cuanto "empleadora"—, claro está. Ello también puede verse en el hecho de que estemos ante un órgano de composición "pura", como contrapuesto a aquéllos de composición "mixta" —con presencia de la parte empleadora—. Por supuesto, lo anterior no quiere decir ni que la colaboración no pueda —o deba— entrar entre los objetivos de este órgano ni que su función se agote en la mera relación conflictual o reivindicativa, pero lo que sí se deduce de ello es que, jurídicamente, aquella no es la característica definitoria. Su función, en primera instancia, es la de velar por los intereses de sus representados —ciertamente, de forma limitada, a juzgar por las competencias que la LOR les reconoce—, de la misma forma que la función de la otra parte, la de la Administración, tiene que ser la de confrontar aquéllos intereses con los de la propia Administración en su conjunto y, sobre todo, con los intereses generales a los que ha de servir.

Cuáles son estos órganos unitarios de representación nos lo indica el art. 4 de la LOR: "Los órganos específicos de representación de los funcionarios públicos son los Delegados de Personal y las Juntas de Personal". Tales órganos van a tener en común aspectos tan esenciales como su naturaleza jurídica y su función, las competencias, las facilidades y garantías, etc. Sin embargo, van a diferir en aspectos, si no tan esenciales, sí sumamente trascendentes, tales como el sistema electoral de candidaturas, la composición numérica de sus miembros y, sobre todo, el ámbito institucional-administrativo de actuación —Entidades Locales con menos de 50 funcionarios respecto a los Delegados de Personal, el resto en relación a las Juntas de Personal—. Con ello, se sigue de cerca la estela del ET que, como se sabe, también establece una división de órganos de representación unitaria en base al número de trabajadores de la empresa o centro de trabajo —arts. 62 y 63—.

El seguimiento del ET por la LOR en este ámbito también se ha llevado, como puede comprobarse, al terreno terminológico por lo que se refiere a la denominación de Delegados de Personal (DP, en adelante). Tal vez las razones fundamentales para ello hayan sido tanto la "neutralidad" del término desde una perspectiva técnico-jurídica, a diferencia de lo que ocurre con el de "comité de empresa", como por su aplicación, también en la Función Pública, a unidades de menor tamaño en cuanto al número de funcionarios, en las que el término "Delegados de Personal" sugiere una relación representant-representados más personal y estrecha, menos formal, designándose a las personas (delegados) más que al componente orgánico (Comité, Comisión, etc.). No obstante, lo anterior no nos puede hacer olvidar que nos encontramos, como es el caso de los DP y Comités de Empresa del ET y de las propias Juntas de Personal de la LOR, ante un "órgano", y no ante personas con atribuciones representativas propias e independientes —excepto, claro es, en el caso de que se trate de un órgano unipersonal—.

Con la adopción del término "Juntas de Personal" (JP, en adelante), la LOR se aparta tanto del ET como, por ende, de cualquier otra norma laboral de las últimas décadas. La opción por este término puede obedecer a dos razones fundamentales. Por un lado, ha podido existir una clara y explicable reticencia por parte del legislador a seguir al ET en este punto, dado que la expresión "Comité de Empresa", sobre todo por lo que se refiere al segundo de sus componentes, carece en principio de la neutralidad técnico-jurídica que mencionábamos en relación a la de DP. El término "empresa" parece conllevar, en el lenguaje ordinario y, normalmente, también en el jurídico, una connotación acentuadamente "laboral", lo cual, a juicio de la LOR, no parece hacerlo el idóneo para designar ni al contexto organizativo en el que el funcionario público desarrolla su servicio ni, por ende, a su órgano de representación. Incluso más, no se trata de la organización administrativa en sí, dado que ésta sí es considerada por el ET como "empresa" —o "empresario"— cuando el prestador de servicios está unido a la Administración por una relación laboral, sino de la organización en que desarrolla su trabajo un personal específico: los funcionarios públicos. No obstante, hay que decir que en otras normas el legislador no parece haber tenido ningún problema en utilizar el término "empresa" en relación a los funcionarios públicos, como es el caso

claramente de la LOLS. Por otro lado, y tal vez como razón más trascendente, con la utilización de la expresión "Junta de Personal", el legislador no sólo procede a una diferenciación terminológica con el ET, sino que también recupera e integra en nuestro acervo normativo actual una expresión de rancio abolengo en la legislación funcionarial española de nuestra historia mediata. En efecto, las JP son instituciones ya existentes en nuestra Función Pública a principios de este siglo, teniendo como antecedentes a las castrenses Juntas de Defensa y Juntas Militares. Concretamente, el origen de las JP se remonta al RD de 1 de febrero de 1924, y tal término seguiría presente en ciertos Cuerpos durante la II República²⁷. En todo caso, como vamos a tener ocasión de comprobar más adelante, las diferencias entre los Comités de Empresa y las JP van más allá del mero ámbito terminológico.

b) *Delegados de Personal: ámbito y composición.* Los DP en la Función Pública también coinciden con sus homónimos laborales, salvadas las lógicas distancias, en la dimensión del contexto organizativo en el que han de actuar. En efecto, el art. 5 de la LOR nos indica que a tales DP les corresponde la representación de los funcionarios públicos en "aquellas Entidades Locales que cuenten al menos con 10 funcionarios y no alcancen el número de 50". Si se compara este artículo con el 62 del ET y exceptuando que este último, en principio, requiere como mínimo 11 trabajadores, y no 10, se verá que la configuración numérica es prácticamente la misma. Estamos, pues, ante órganos que están destinados a desarrollar su función representativa en Administraciones numéricamente pequeñas en cuanto a funcionarios se refiere, lo cual va a repercutir fundamentalmente, como veremos, en una mayor simplificación del procedimiento de elección de sus miembros.

No obstante, conviene reparar en el hecho de que ese número reducido de funcionarios públicos se predica respecto de una determinada Administración Pública, la local, y no de departamentos o unidades administrativas, de forma que aquel número no es en sí el elemento determinante. En efecto, este artículo requiere taxativamente que estemos ante "Entidades Locales", y de ahí que, si bien habrá Entidades Locales que, por sobrepasar ese número de 49, no se encuentren incluidas en el mismo, habrá también unidades administrativas, Organismos, etc., incluso dotados con un acentuado grado de autonomía funcional que, por estar adscritas o formar parte de la Administración Central o Autonómica, estarán representadas por Juntas de Personal, incluso aunque posean, en cuanto unidad en sí, un número de funcionarios públicos inferior al de 50. Por lo tanto, los DP en la Función Pública son órganos de representación exclusivos de las Entidades Locales y, dentro de ellas, sólo de aquellas que posean un número inferior a 50 funcionarios. Por consiguiente, ni en la Administración Central ni en la Administración Autonómica existirán tales DP, sino JP.

Por otra parte, existe una notable, y hasta cierto punto inexplicable, diferencia entre el ET —art. 62— y la LOR por lo que se refiere al caso en que no se llegue al número mínimo de trabajadores/funcionarios para elegir a DP. El art. 62 del ET indica que podrá haber un DP en aquellas empresas o centros de trabajo que cuenten entre 6 y 10 trabajadores, si así lo deciden éstos por mayoría. El gran acierto de esta regulación estriba, por una parte, en res-

ponder al hecho de que existe, en nuestro país, un ingente número de pequeñas empresas que no sobrepasan ese número de 10 trabajadores y, por otra, en considerar que el mismo motivo que justifica la existencia de un DP en una empresa o centro de trabajo de 13 trabajadores —una relativa despersonalización de las relaciones laborales y una (también relativa) centralización y objetivación de la representación de intereses— puede estar igualmente presente en una empresa o centro de trabajo de 8 trabajadores, dejando en última instancia a estos últimos que decidan si éste es o no el caso. De ahí que deba evaluarse muy negativamente el que esta posibilidad tan flexible no haya sido también prevista por la LOR para el caso de las Entidades Locales, máxime cuando el número de éstas con menos de 10 funcionarios ha de ser ciertamente muy elevado. El problema se agrava si tenemos en cuenta que no sería posible, a efectos de la LOR, establecer por acuerdo entre EELL y funcionarios públicos que, en estos casos, haya un DP, en tanto que las normas al respecto de aquella Ley son de derecho necesario absoluto. Consecuentemente, caso de que se decidiera tal elección, el DP no podría reclamar jurídicamente las competencias, facilidades y garantías de este Capítulo II y, sobre todo, no contaría a efectos del cómputo de la representatividad sindical.

Por lo demás, el número de DP que prevé el art. 5 en relación al número de funcionarios de las EELL es el mismo que el establecido por el ET, esto es, un DP en EELL que tengan de 10 a 30 funcionarios y tres DP en aquellas que cuenten entre 31 y 49.

Si exceptuamos lo indicado en el art. 10 de la LOR —respecto a la legitimación de carácter mancomunado para iniciar procedimientos administrativos y ejercitar acciones en vía administrativa o judicial—, ni en este artículo 5 ni en ningún otro de la LOR se contienen normas generales sobre el procedimiento de actuación de los DP. Solo se indica que, al igual que establece el art. 62 del ET, tales DP ejercerán mancomunadamente ante las EELL la representación para la que fueron elegidos, lo que en esencia significa que la representación y las correspondientes competencias no se les atribuyen a cada uno de los DP por sí mismos, sino a todos ellos en cuanto órgano, adoptándose las decisiones por mayoría —última ratio del número de tres escogido por el ET y ahora adoptado por la LOR—. Tampoco se contiene mención alguna, a diferencia de lo que ocurre con las JP —art. 8 LOR—, respecto a la posibilidad —más bien necesidad— de que los DP, en cuanto órgano, se doten de un reglamento de procedimiento o actuación. En todo caso, lo que parece evidente es que, excepto por lo que se refiere a esa atribución de la representación al órgano en sí, y no a cada uno de sus miembros —con independencia de posibles delegaciones—, las demás reglas procedimentales quedan a la voluntad de los DP, siempre y cuando, se sobreentiende, que ello no represente tal obstaculización de las funciones y competencias reconocidas por la LOR a los mismos que vaya contra la finalidad de defensa de intereses que ésta establece como cometido de tal órgano.

c) *Juntas de Personal: ámbito y composición.* La JP se configura por el artículo 6 de la LOR como el órgano unitario de representación y defensa de los intereses de los funcionarios en aquellas EELL con 50 o más funcionarios y en las restantes Administraciones Públicas, según unas denominadas "Unida-

des Electorales” predeterminadas por el art. 7²⁸. Se trata, por tanto, y al igual que sucede con el Comité de Empresa regulado en el ET, del órgano de representación para los ámbitos institucionales numéricamente mayores desde la perspectiva de su personal, ámbitos en los que, probablemente, las relaciones de representación y de defensa de intereses han adquirido, precisamente por su dimensión, una mayor objetivización, que permite hablar más propiamente de “órgano” que de “personas”.

No obstante, y a diferencia del ET, en el que el punto de referencia para el ámbito de actuación del Comité de Empresa es el centro de trabajo —o empresa—, el cual, derivativamente, ostenta la condición de unidad electoral, en el caso de las Administraciones Públicas el legislador opta por establecer “a priori” cuales son las unidades electorales. La condición para tener tal carácter es, en primera instancia, estar incluida en la lista del art. 7, lista que no ha de considerarse como cerrada —pueden añadirse nuevas unidades electorales a las ahí establecidas, como después veremos—. Adicionalmente, la unidad electoral ha de contar con más de 49 funcionarios —“censo mínimo”, según el art. 6.1, aunque veremos que hay excepciones a esa cifra—, de forma que, en caso contrario, y siempre que no se trate de una EELL, “éstos se agregarán al Censo de la unidad electoral correspondiente al Organismo del que dependan o al que estén adscritos” —art. 6.2—.

Introduciéndonos en un breve análisis de estas unidades electorales, hay que decir que el criterio de división primero y general se desarrolla en línea con la distinción tradicional de Administración Central (o del Estado en sentido muy estricto), Administración Autonómica y Administración Local. De esta forma, la denominada Administración Institucional, aunque considerada en un momento posterior, se incluye según la adscripción a alguna de estas Administraciones. A estos tres ámbitos generales, primer punto de referencia para la posterior estructuración —las tres, por sí mismos, no son unidades electorales—, hay que añadir un cuarto ámbito más específico constituido por la Administración de Justicia en relación, lógicamente, al personal incluido en el art. 454 de la Ley Orgánica del Poder Judicial²⁹. Por tanto, una primera división global tripartita realizada según un criterio institucional-territorial (art. 7.1,3 y 4), más un cuarto ámbito separado en base a un criterio más estrictamente institucional.

Comenzando con una referencia a cada uno de estos apartados, el art. 7.2 indica que los secretarios judiciales, médicos forenses, oficiales, auxiliares y agentes judiciales tendrán una JP “en cada provincia”. Caso de que no lleguen al número de 50 en una provincia, y en base a los dispuestos en el art. 6.2, se adscribirán según lo establecido en el art. 7.1.2.1.

El segundo “ámbito general” de estructuración de las unidades electorales se refiere a la Administración Local —art. 7.4—. De esta forma, se constituirá una unidad electoral y, por consiguiente, una JP, “en cada uno de los Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales, Cabildos, Consejos Insulares y demás Entidades Locales”. Evidentemente, estamos en aquellos casos en los que, por superarse el número de 49, tales EELL no están incluidas en el art. 5.

El tercer “ámbito general” es el que viene dado por las CCAA —art. 7.3—. En relación a las mismas, hay una primera distinción que realizada en base al

carácter uniprovincial o no de la CCAA. En las CCAA uniprovinciales, habrá una JP para todos los funcionarios destinados en ellas. En las CCAA pluriprovinciales, existirá una JP para todos los funcionarios públicos destinados en los servicios centrales de cada CCAA, y una en cada provincia de la CCAA respecto a los funcionarios públicos de la misma destinados en ella. Por consiguiente, y en principio, habrá tantas JP por CCAA como provincias posea esta última. No obstante, a lo anterior hay que añadir otra serie de JP, a formar dentro de ese “ámbito general” autonómico, resultantes de aplicar en este ámbito territorial un criterio —de separación— institucional. En efecto, en aquellas CCAA con competencias al respecto, se formarán las siguientes JP: a) Una en cada provincia para el personal docente de los Centros públicos no universitarios; b) Una en cada área de salud para el personal al servicio de Instituciones Sanitarias Públicas dependientes de la CCAA³⁰; c) Una en cada Universidad dependiente de la Comunidad Autónoma para los funcionarios de los Cuerpos docentes y otra para el personal de Administración y Servicios y d) Una para el personal de cada Organismo Autónomo, siempre que en conjunto tenga un censo mínimo de 150 funcionarios, de forma que, en caso contrario, se agregarán a efectos de representación a las unidades electorales previstas en los apartados 3.1 y 3.2 de este art. 7.

El cuarto “ámbito general” viene dado por la Administración del Estado —art. 7.1—. Su estructuración básica se desarrolla según se trate de “servicios centrales” —7.1.1.— o servicios radicados “en cada provincia y en las ciudades de Ceuta y Melilla” —7.1.2.—, esto es, según un criterio institucional/territorial. A ello hay que añadir un tercer conjunto de JP —englobadas bajo la denominación de “otras Juntas de Personal”, 7.1.3— y en las que predomina un criterio institucional estricto. Respecto a los servicios centrales, se contemplan las siguientes JP: a) Una para cada uno de los Departamentos ministeriales, incluidos los servicios provinciales de Madrid; b) Una en cada uno de los Organismos autónomos, también incluidos los servicios provinciales de Madrid, con la condición de que tenga un censo mínimo de 150 funcionarios, de forma que, cuando este no sea el caso, sus funcionarios estarán representados por la JP del Departamento ministerial al que esté adscrito dicho Organismo. Cuando los servicios centrales del Organismo autónomo no radiquen en Madrid, pero cumpla el anterior censo mínimo, tendrá igualmente su propia JP, y si éste no es el caso se unirá a la unidad electoral de su provincia respectiva prevista en el apartado 1.2.1 de este art. 7; c) Una para (los servicios centrales de) Correos, Telégrafos y Caja Postal de Ahorros, incluidos los provinciales de Madrid; y d) Una para cada una de las Entidades Gestoras y servicios comunes de la Administración de la Seguridad Social, incluidos los servicios provinciales de Madrid. Respecto a cada provincia, y a las ciudades de Ceuta y Melilla, se establecen tres Unidades Electorales: a) Una para todos los funcionarios de los órganos provinciales de la Administración del Estado, de la Seguridad Social, de los Organismos autónomos y funcionarios civiles que presten servicios en la Administración Militar; b) Una para los servicios de Correos, Telégrafos y Caja Postal de Ahorros; y c) Una para el personal docente de los Centros públicos no universitarios (cuando no se haya operado en la CCAA en que radique la provincia la transferencia de ese servicio, en

cuyo caso se aplicaría el apartado 3.3.1 de este artículo). Respecto a las "otras Juntas de Personal" a que se refiere el apartado 1.3, son las siguientes: a) Una por país —parece que ha de entenderse— para los funcionarios destinados en las Misiones Diplomáticas, representaciones permanentes, Oficinas Consulares e Instituciones y Servicios de la Administración del Estado en el extranjero, siempre y cuando tales funcionarios sumen en el país en que se encuentren destinados un número no inferior a 50. Caso contrario, se disgrega la representación, ya que cada funcionario votará en los servicios centrales del Departamento ministerial del que dependa; b) Una en cada Universidad para los funcionarios de los Cuerpos docentes y otra para el personal de la Administración y Servicios, siempre que no se hayan transferidos tales servicios a la CCAA en que se ubique, en cuyo caso la Unidad Electoral se encuadra legalmente en el apartado 3.3.3 de este artículo; c) Una en cada uno de los Entes públicos, con total independencia, a diferencia de lo que ocurre con los organismos autónomos, del número de funcionarios que posean; y d) Una, en cada área de salud, para el personal al servicio de Instituciones Sanitarias Públicas del INSALUD —recuérdese lo previsto en el apartado 3.3.2—.

Como indicábamos, estamos ante una lista de unidades electorales que tiene un carácter relativamente "abierto", en tanto que, de acuerdo con lo establecido en el art. 7.5³¹, pueden crearse otras no incluidas en aquélla. No obstante, decimos que dicho carácter es relativo en base a dos razones. Desde el punto de vista subjetivo, su creación sólo puede deberse a acuerdo del Gobierno o del Consejo de Gobierno de una CCAA, y ello exclusivamente cuando exista previamente un informe favorable del Consejo Superior de la Función Pública. En segundo lugar, y desde una perspectiva objetiva, dicho acuerdo ha de estar fundamentado en los criterios que se establecen en el propio art. 7.5, esto es, ha de estar inspirado en los principios de la LOR y ha de basarse sea en el número sea en las peculiaridades del colectivo funcional en cuestión, persiguiéndose en todo caso una mejor adecuación entre las estructuras administrativas y la representación de ese colectivo.

Repárese en tres importantes aspectos en relación a este apartado 5 del art. 7. En primer lugar, está contemplando sólo una posibilidad, la de crear nuevas unidades electorales, y no las de eliminar o modificar aquellas listadas en los otros apartados del artículo —siempre que no se trate de una eliminación o modificación resultante precisamente de las nuevas creaciones—. En segundo lugar, dicha creación, en cuanto tal, queda fuera de la negociación colectiva, en el sentido de que esta última no puede, por sí misma, operar aquélla. Y, en tercer lugar, sólo se refiere a las JP, de forma que nada se establece en relación a los DP —lo cuál no se considera, por las razones ya aludidas, como acertado—.

Desde una perspectiva general, el art. 7 de la LOR nos da una clara idea de las diferencias existentes entre Función Pública y sector laboral a la hora de estructurar mecanismos de representación. La predeterminación previa de las unidades electorales, la complejidad de la configuración de estas últimas, la existencia de "macrounidades electorales", de dimensiones numéricas muy elevadas, son, entre otras, características que nacen de los mismos rasgos de la parte "empleadora", y que no encuentran paralelo en el sector laboral. Más

aún, es claro que uno de los principios inspiradores de la LOR, por utilizar la expresión del art. 7.5, ha sido el de desarrollar una relativa centralización en la representación unitaria, de forma que, por ejemplo, la dimensión numérica de la Administración del Estado, en cuanto a funcionarios se refiere, no se tradujera en una proliferación de órganos de representación³².

Si el anterior análisis se refiere al ámbito de las JP, para determinar su composición numérica hemos de acudir al art. 8, artículo que sigue muy de cerca al art. 66.1 del ET³³. Así, en el art. 8 se establece un mismo punto de referencia para calcular la composición numérica de las JP, a saber, el número de funcionarios, pero aquí no del "centro de trabajo" o "empresa", como en el ET, sino de la Unidad Electoral definida en el art. 7. A este respecto, la escala que establece la LOR es la misma que la seguida por el ET —de 50 a 100, de 101 a 250, etc.—, al igual que el mínimo y máximo de representantes —5 y 75, respectivamente—. Varía, no obstante, el número de representantes en las escalas intermedias, disminuyendo en cada una de ellas en un número de dos —7, en vez de 9, 11, en vez de 13, etc.—. Al igual que en el caso del ET, ninguno de estos aspectos del art. 8 es susceptible de variación por Acuerdos o Pactos, teniendo carácter de derecho necesario absoluto, y ello sobre todo por lo que se refiere al número de miembros de las JP. Esta diferencia con lo previsto respecto a los representantes sindicales en el art. 10.2 de la LOLS —"A falta de acuerdos específicos al respecto, el número de delegados sindicales... se determinará según la siguiente escala..."—, nace del hecho de que la composición numérica de la JP que contempla la LOR es la que va a servir de base para el cómputo de la representatividad sindical, el cual quedaría distorsionado, y en última instancia se invalidaría, si en cada unidad electoral pudiera incrementarse o disminuirse el número de miembros de las JP.

Por otra parte, si se observa la composición numérica de las JP y se compara con la plantilla a la que corresponde, se verá que, en gran medida, existirá una cierta desproporción, en el sentido de que las macrounidades electorales tendrán un número de representantes proporcionalmente inferior al que contarán las unidades electorales más pequeñas. Desproporción que, hasta cierto punto, parece inevitable, dado que la operatividad de este órgano de representación puede desaconsejar un número elevado de miembros. En todo caso, es esta una cuestión que viene determinada por la opción previa realizada por el art. 7, de formar macrounidades, como alternativa a una mayor fragmentación que implicaría un mayor número de unidades electorales y, por consiguiente, de JP —aumentando la ratio número de representantes/número de representados—. Respecto a las reglas de funcionamiento de las JP que contempla el mismo art. 8, y que sigue en gran medida al art. 66.2 del ET, podemos destacar tres aspectos esenciales. En primer lugar, que las JP habrán de elegir, entre sus miembros, un Presidente y un Secretario, que evidentemente cumplirán las funciones típicas de estos cargos en todo órgano. En segundo lugar, que las JP tendrán que elaborar su reglamento de funcionamiento, siendo ello una obligación, y no una potestad, de las mismas. Se indica que una copia de dicho reglamento —al igual que de sus modificaciones— ha de ser enviada, se entiende que a meros efectos de registro, al órgano competente, órgano que no se especifica —en el caso de la CE se trata de la autoridad

laboral—. No obstante, este órgano seguramente habrá de desarrollar el control de legalidad—no él mismo, sino remitiendo el reglamento a la autoridad judicial competente— en orden a garantizar que el reglamento no contravenga lo dispuesto en la Ley, tal como dispone el art. 8—se ha de entender que el término “Ley” en este artículo se refiere a cualquier disposición de rango legal, y no sólo a la LOR—. Por lo demás, el reglamento habrá de contemplar los temas tradicionales en este ámbito: requisitos para la convocatoria de reuniones, posibilidad, en muchos casos inevitable, por el número de miembros, de crear comisiones para temas específicos, dirección de las reuniones, etc. En tercer lugar, el reglamento ha de ser aprobado—al igual que sus modificaciones— por un mínimo de dos tercios de los miembros de la JP, requisito este último que acentúa tanto la trascendencia de aquél como la importancia de que exista un grado considerable de consenso respecto al mismo. Por último, debemos señalar que la opción de la LOR de no prever un reglamento “modelo” para todas las JP es una opción sin duda acertada, en tanto que, en base al número de sus miembros—y otras circunstancias—, las reglas de funcionamiento de aquéllas variarán acentuadamente entre sí—piénsese en las diferencias entre una JP de una EELL con 60 funcionarios y otra de un Departamento ministerial con miles de representados.

d) *Competencias de los Delegados de Personal y Juntas de Personal*. El art. 9³⁴, desde una perspectiva sustancial, y el art. 10, desde una perspectiva formal o procedimental, establecen las competencias de los DP y JP. En realidad, el art. 9 no utiliza, como ocurre con el art. 64 del ET, el término de “competencias”, sino el de “facultades”. Sin embargo, no creemos que con tal diversidad terminológica se haya intentado establecer una diferenciación material, aunque, sin embargo, tanto uno como otro término no dejan de contrastar en cierta medida con el jurídicamente más incisivo de “derechos”, que es el que el legislador ha escogido en la LOLS para referirse a las competencias atribuidas a las secciones sindicales y a los delegados sindicales—arts. 8.2 y 10.3, respectivamente—. Antes de pasar a un breve análisis de estas competencias, podemos señalar dos aspectos generales de las mismas.

Por una parte, las facultades establecidas por el art. 9 son comunes respecto a los DP y JP. Con ello, la LOR sigue la línea de la reforma del ET—Ley 32/1984, de dos de agosto—, que elimina la distinción que en este punto operaba la Ley 8/1980 entre DP y CE³⁵. Nos podríamos preguntar si, en el ámbito de la Función Pública, esta equiparación es adecuada. En realidad, las mismas razones que han podido aconsejar, después de cuatro años de experiencia, la equiparación en este aspecto de DP y CE, bien pueden avalar la opción realizada por la LOR respecto a los DP y JP en el ámbito funcional. Entre aquellas razones, tal vez la principal haya sido la de considerar que la diferencia que puede existir, en orden a la representación del personal, entre una unidad electoral de varios centenares de funcionarios y otra de pocas decenas, estriba más en el modo de ejercitar esas competencias que en la naturaleza de éstas últimas. El nivel de información, de consulta o de vigilancia a obtener o desarrollar por los representantes son tan trascendentes en un caso como en otro, aunque el nivel de formalidad e incluso el grado cuantitativo puedan variar. Además, con ello se elimina una cierta arbitrariedad que estaba presente en

la regulación original del ET, al otorgarse un mayor nivel de competencias—o, al menos, un grado mayor de concreción, lo que no deja de ser importante— en un centro de trabajo con 55 trabajadores (con CE) y otro de 48 (con DP). Por último, con la opción realizada se deja que, en última instancia, sean los propios representantes los que efectúen una adecuación de las competencias que la LOR les reconoce a las necesidades reales de sus respectivas unidades electorales, de forma que se establece una flexibilidad funcional de estos órganos sumamente positiva.

Por otra parte, podemos indicar que, en principio, la lista de competencias que contiene el art. 9 parece tener el carácter de cerrada. Ciertamente, como parece obvio, nada impide que disposiciones estatales de adecuado rango modifiquen o aumenten las competencias del art. 9, o simplemente que contemplan otras funciones de los DP y JP. Lo que parece sumamente dudoso, al igual que ocurre en el ámbito del ET, es que por acuerdos o pactos—art. 35 de la LOR—y, aún menos, por decisión unilateral de los órganos de representación, puedan modificarse o aumentarse las competencias de ese artículo. Es verdad que hay espacios en la regulación del Capítulo II de la LOR que son o podrían ser objeto de regulación no estatal—así, por ejemplo, el reglamento de funcionamiento interno de las JP—. De igual forma, se podría pensar que, por acuerdos o pactos, las partes podrían completar algunos aspectos no tratados por el art. 9 en relación a las competencias que contempla. Sin embargo, debemos concluir a la vista de este artículo que esta última posibilidad se abre respecto a cuestiones sumamente de detalle, pero que no puede desvirtuar el sentido y finalidad de cada una de esas competencias ni, a la postre, transformar el significado global que estas últimas tienen respecto al rol de tales representaciones en el esquema orgánico y funcional global contemplado por la LOR. Así, si como aparecerá con nitidez una vez que hayamos visto las competencias, los DP y JP están destinados a desarrollar un papel secundario en la representación de los funcionarios públicos en comparación con las organizaciones sindicales, parece muy poco probable la legalidad de una disposición en un Acuerdo o Pacto en la Función Pública que, sin el respaldo de una norma legal, intentara atribuir competencias a las representaciones unitarias que supusiera una inversión de esa jerarquía de importancia en la labor representativa que establece la LOR. Más concretamente, y por señalar el ejemplo más significativo, nos estamos refiriendo a la imposibilidad de atribución a los DP y JP, por vía distinta a la de una disposición legal, de competencia para negociar colectivamente, facultad ésta que les viene negada en la LOR. Además, y desde una perspectiva estrictamente jurídico-positiva, la lista enumerada en este artículo 9 tiene toda la apariencia de haber sido considerada por el propio legislador como de carácter cerrado, principalmente por carecer de una disposición que establezca, como es el caso en otras normas, la posibilidad de que esas competencias puedan ser complementadas por la autonomía colectiva, así por ejemplo, si indicara que dichos órganos “tendrán, entre otras, las siguientes facultades”. Lo que indicamos puede verse más claramente si comprobamos el contraste que existe entre esta regulación del art. 9 y la que en la LOLS contempla los derechos de las secciones sindicales y los delegados sindicales. Así, el art. 8.2 de esta última norma nos in-

dica que los derechos de las secciones sindicales que prevé han de considerarse "sin perjuicio de lo que se establezca por convenio colectivo"; en el mismo sentido, los derechos de los delegados sindicales que regula el art. 10.3 han de estimarse "a salvo de lo que se pudiera establecer por convenio colectivo". La voluntad del legislador en la LOLS de que la autonomía colectiva pueda actuar en el ámbito competencial de secciones y delegados sindicales es significativa por lo que contrasta con el silencio mantenido al respecto por el art. 9 de la LOR —y, por ende, por el art. 64 del ET—.

Pasando a un sumario comentario de las competencias enumeradas en el art. 9, podrían ser clasificada a efectos expositivos de la siguiente forma:

1) RECEPCION DE INFORMACION. Dentro de este apartado general podemos incluir las competencias establecidas en los apartados 1—"Recibir información... sobre la política de personal del Departamento..."—, 3—"ser informados de todas las sanciones impuestas por faltas muy graves"—, y 5—"conocer... las estadísticas sobre el índice de absentismo y sus causas..."— del art. 9. Como característica común a estas tres competencias puede señalarse que se trata de una mera recepción de información suministrada por la Administración, sobre la cual pesa la obligación de efectuar esta última. De esta forma, el órgano unitario desempeña un papel meramente pasivo y el deber de la Administración se agota justamente en la transmisión material de la adecuada información, sin que a la misma se le exija —aunque nada se oponga a ello— la recepción de la opinión de tales órganos respecto a la información transmitida. Respecto a la información en sí, y como indica Alonso Olea en relación a este tipo de competencias en el ámbito laboral, se ha de tratar de una información inteligible, completa y veraz sobre los temas en cuestión³⁶. Excepto lógicamente en el supuesto del apartado 3, se trata de una información que ha de desarrollarse trimestralmente, siendo este un período mínimo—"al menos"— en relación a las materias enumeradas en el apartado 5. No se indica nada respecto a la forma en que ha de transmitirse la información, aunque parece claro que, en los tres supuestos, ha de preferirse la forma escrita, sobre todo cuando se refiere a materias de cierta densidad y complejidad.

Respecto a cada uno de los supuestos en especial, podemos indicar algunas notas de los mismos. Así, el apartado 1 tiene un ámbito sumamente más reducido que lo que podría ser su equivalente en el ET—vid. art. 64.1.1—. Mientras que este último pretende que la empresa presente ante la representación unitaria la situación económica general de la misma y del sector en que se inserta, este apartado se limita a considerar como objeto de la información la "política de personal". No obstante, y dado los términos utilizados, conviene hacer una interpretación amplia de qué ha de entenderse por esta "política", en el sentido de incluir aquellas cuestiones que, de una u otra forma, afecten apreciablemente las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos. Tampoco existe en el art. 9 ningún precepto similar o equivalente al art. 64.1.2 del ET, aunque dicha ausencia parece claramente justificada—sería ciertamente difícil determinar a nivel de las Administraciones Públicas, al menos en sentido estricto, "el balance, la cuenta de resultados, etc."—. Sin embargo, lo que parece indudable es que la LOR ha querido excluir del deber

de información de las Administraciones públicas respecto a los órganos unitarios todos aquellos aspectos no directamente relacionados con las condiciones de trabajo, dejando fuera, a diferencia del ET, cuestiones que podrían afectar indirectamente a estas últimas.

En relación al apartado 3, podemos indicar que la determinación de qué ha de entenderse por "falta muy grave", de las sanciones a imponer y del procedimiento a seguir son aspectos que se encuentran regulados en el RD 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado³⁷, Decreto que desarrolla el art. 31 de la LMRFP. El art. 6 de aquella norma establece las faltas que tienen la consideración de muy graves y cuya sanción, por consiguiente, dará origen a la obligación de informar a la que se refiere este apartado. A sensu contrario, no se exige esta obligación respecto a las faltas graves—art. 7— y leves—art. 8—. La trascendencia de las sanciones que las faltas muy graves pueden causar explican y fundamentan la razón de esta información: separación del servicio, suspensión de funciones y traslado con cambio de residencia³⁸. Con esta comunicación se añade un nuevo trámite al procedimiento previsto en el Título II de aquel Reglamento para la instrucción de expedientes disciplinarios. No obstante, ha de tenerse en cuenta que no se trata de una comunicación previa a la resolución de dicho expediente, en tanto que la LOR habla de "sanciones impuestas", por lo que ha de entenderse que habrá de realizarse una vez que, por el órgano competente, se emita "la resolución que ponga fin al procedimiento disciplinario", resolución que, entre otros extremos, ha de contener, si procede, "la sanción que se impone"—art. 48.1 del Reglamento citado—. De esta forma, la comunicación a los órganos unitarios deberá añadirse a la notificación al inculcado que prevé al art. 48.3 del Reglamento. Esta comunicación que estudiamos se refiere, desde la perspectiva del ámbito personal, a sanciones por faltas muy graves respecto a todo funcionario incluido dentro de la unidad electoral del respectivo órgano unitario, por lo que no ha de confundirse con la garantía prevista en el art. 11.c) de la LOR en relación exclusivamente a los DP y miembros de las JP.

Respecto al "conocimiento de las estadísticas" sobre las materias que indica el apartado 5 del art. 9—absentismo, accidentes en acto de servicio, enfermedades profesionales, etc.—, hay que indicar que se presume la existencia de tales datos, lo que, si no es el caso, plantea a la Administración la obligación de elaborarlos a raíz de la vigencia de esta norma. Especial importancia tiene todo lo relacionado con la seguridad e higiene en el trabajo y los mecanismos de prevención, puntos estos un tanto olvidados en la Administración por la asunción, sólo en parte cierta, de la menor importancia de los mismos en los trabajos de oficina. Por último, esta información va a ser significativa para la labor de vigilancia y control de la normativa sobre estos temas que se prevé en el apartado 7 de este mismo artículo.

2) CONSULTA OBLIGATORIA. Esta facultad, que supone un nivel más incisivo de participación de los funcionarios, se encuentra regulada básicamente en el art. 9.4, que dispone que los órganos de representación deberán "tener conocimiento y ser oídos en las siguientes cuestiones y materias: a) Establecimiento de la jornada laboral y horario de trabajo; b) Régimen de

permisos, vacaciones y licencias; c) Cantidades que perciba cada funcionario por complemento de productividad". Mientras que en el nivel anterior no se esperaba de la representación unitaria ningún tipo de "reacción", sino la mera recepción de la información, en este nivel se da un paso más, en tanto que, junto al derecho a ser informados —"tener conocimiento"—, el órgano tendrá derecho a emitir su opinión sobre tales materias, entendiéndose que pesa sobre la Administración la obligación de recibir tales opiniones—literalmente parece ser que de forma oral, aunque nada parece impedir que pueda realizarse de forma escrita. Por tanto, estamos ante una competencia de **consulta**, en tanto que la obligación de la Administración termina en la recepción de las opiniones de los representantes, sin necesidad de negociar y, menos aún, de estar vinculada por tales opiniones, quedando a su discrecionalidad la regulación de tales materias, aunque ha de tenerse en cuenta que prácticamente todas ellas van a poder ser objeto de negociación colectiva en los términos del Capítulo III de la LOR. Y es **consulta obligatoria**, en tanto que, para la válida adopción de decisiones sobre estas materias, lo que la LOR está estableciendo es un trámite de obligado cumplimiento para la formación del acto administrativo por el que se han de regular tales materias, trámite a añadir a los que establece los arts. 129 ss.—o 29 ss., según el rango de acto—de la Ley de Procedimiento Administrativo.

Respecto a los temas en sí, y en tanto que son plenamente catalogables como "condiciones de trabajo", debemos insistir en que van a poder ser objeto de negociación colectiva con las Organizaciones Sindicales representativas, de forma que, aunque la Administración no vaya a estar vinculada por las opiniones de las representaciones unitarias en este punto, se trata de materias que van a dejar de pertenecer en gran medida al ámbito de potestad unilateral de aquélla.

3) **CONSULTA POTESTATIVA**. Si la diferencia esencial entre el primer nivel —recepción de información— y el segundo nivel —consulta obligatoria— que acabamos de señalar es que en el segundo, además de recepción de información, hay emisión de opiniones por parte de los órganos unitarios, la diferencia entre ese segundo nivel y este tercero de consulta potestativa que ahora abordamos es que, en este último caso, la consulta sólo ha de realizarse a discreción de la Administración, sin que sobre la misma pese un deber en tal sentido. En efecto, en este tercer nivel, que comprende esencialmente las materias referidas en el art. 9.2^º, los organismos unitarios podrán "emitir informe, a solicitud de la Administración Pública correspondiente". Como puede apreciarse, si el informe se emite sólo cuando es requerido por la Administración, va de suyo que tal petición tiene carácter potestativo y no obligatorio o, dicho en términos administrativamente más técnicos, que la Administración, a la hora de adoptar sus decisiones sobre las materias referidas en el art. 9.2, no tiene que seguir como trámite necesario en la formación de actos administrativos sobre las mismas el de realizar una consulta previa a los órganos unitarios. Por otra parte, y respecto a las materias que pueden ser objeto de esta consulta potestativa —"traslado total o parcial de las instalaciones", "planes de formación profesional" e "implantación o revisión de sistemas de organización y métodos de trabajo"—, hay que indicar que, seguramente con la ex-

cepción de la primera de ellas (traslados)—cuya decisión última pertenece a la Administración, aunque sí podrán negociarse sus consecuencias en las condiciones de trabajo—, las otras dos sí pueden verse afectadas por la negociación colectiva con las Organizaciones Sindicales.

Es interesante subrayar que en este apartado de consulta potestativa se encuentran materias que, en el ámbito del ET, se consideran como de consulta obligatoria—vid. art. 64.1.3, apartados b), c) y d)—. Sin duda, la mayor conexión de estas materias con la relación orgánica funcional puede ser una razón que ayude a comprender esta diferencia entre la LOR y el ET, en tanto que son ámbitos en los que la Administración tiende a mantener una mayor grado de discrecionalidad.

4) **VIGILANCIA Y CONTROL**. Este nivel viene dado esencialmente por los apartados 6—"Vigilar el cumplimiento de las normas vigentes en materia de condiciones de trabajo, de seguridad social y de empleo, y ejercer, en su caso, las acciones legales oportunas ante los organismos competentes"—y 8—"Vigilar y controlar las condiciones de seguridad e higiene en el desarrollo del trabajo"— del art. 9. Se trata de dos apartados que siguen estrechamente al art. 64.1.8 del ET. Respecto al apartado 6, es importante señalar que, dentro del concepto de "normas vigentes", deberán incluirse los Acuerdos y Pactos a los que se refiere el Capítulo III de la LOR si, como parece ser, estos poseen en la Función Pública no sólo eficacia obligacional, sino también normativa, de forma que, respecto a ellos, los órganos unitarios podrán ejercer las acciones encaminadas a garantizar su cumplimiento, sin perjuicio, evidentemente, de la competencia en este punto de las Organizaciones Sindicales pactantes. En relación al apartado 7, la adición del término "control" al de vigilancia sin duda implica una posibilidad de actuación más directa, en el sentido de una posición más activa para asegurar el cumplimiento de las medidas de seguridad e higiene.

Aunque insistiremos en ello más adelante, ya podemos avanzar que, a nuestro juicio, esta función fiscalizadora de los órganos unitarios constituye la competencia más importante de cuantas les reconoce el art. 9.

5) **GESTION**. Esta competencia viene dada por el apartado 8 del art. 9, que se refiere a la participación "en la gestión de obras sociales para el personal establecidas en la Administración correspondiente". Se sigue en este punto al art. 64.1.9 del ET, aunque, a diferencia de este último, aquí no se hace referencia a la fuente de regulación de tales obras sociales, que podrá ser tanto la normativa estatal como la resultante de los Acuerdos y Pactos del Capítulo III de la LOR. Tal normativa deberá especificar también el carácter de esta "gestión" y, sobre todo, el rol de la Administración en la misma, el cual tenderá a ser preferentemente de control.

6) **COLABORACION**. El apartado 9 del art. 9 establece como competencia de los órganos unitarios la de "colaborar con la Administración correspondiente para conseguir el establecimiento de cuantas medidas procuren el mantenimiento e incremento de la productividad". Respecto al equivalente de este apartado en el ET—art. 64.1.10—se ha indicado que, más que ante una facultad, estamos ante un deber de los representantes⁴⁰. Sin perjuicio de que ello sea así, creemos que el verdadero carácter de "facultad" que este

apartado implica se aprecia si se considera que lo que aquí se establece es esencialmente una obligación de la Administración de recabar la opinión de los órganos unitarios —estaríamos una nueva área de consulta obligatoria— para la regulación y establecimiento de las medidas que aquella o éstos consideren necesario para aumentar la productividad, y muy especialmente en la reducción del absentismo, aspecto éste que parece ser la finalidad esencial perseguida por el precepto.

7) INFORMAR A LOS REPRESENTADOS. Existe una diferencia entre la “facultad” contemplada por el apartado 10 del art. 9 —“Informar a sus representados en todos los temas y cuestiones a que se refiere este artículo”— y las restantes. Mientras que en los demás casos el sujeto pasivo y obligado es la Administración, aquí el sujeto pasivo —que no obligado— son los propios funcionarios. No obstante, en cierto sentido, el sujeto obligado continúa siendo la Administración, en tanto que tendrá que posibilitar y facilitar esta labor informativa. El vehículo para el desarrollo de esta facultad puede ser tanto la forma oral como escrita. En el primer caso, estaremos fundamentalmente ante el derecho de reunión que contempla el Capítulo V de la LOR, aunque también podrá desarrollarse a través de lo previsto en el art. 11 a) de la misma ley —“acceso y libre circulación por las dependencias de su Unidad Electoral” de los representantes—. En el segundo caso, podrá ejercerse la facultad informativa por medio de las facilidades previstas en el art. 11 b) —“distribución libre de todo tipo de publicaciones...”— y 42 —“En todos los centros de trabajo habrán de existir lugares adecuados para la exposición con carácter exclusivo de cualquier anuncio”—.

Si estas son las competencias sustanciales que establece el art. 9, el art. 10 contempla la legitimación de los órganos unitarios para iniciar aquellos “procedimientos administrativos” y “acciones en vía administrativa y judicial” que les permita desarrollar y hacer efectivas aquellas competencias⁴¹. Si se observan estas últimas, en la mayoría de las ocasiones dichas acciones tendrán como finalidad responder jurídicamente ante incumplimientos por parte de la Administración de las obligaciones que le corresponde como correlativo a esas facultades de los DP y JP. No obstante, la legitimación de este art. 10 cobra especial significado en lo referente al art. 9.6 y 9.7, esto es, en las facultades de vigilancia y control de la normativa laboral, de empleo, de seguridad social y de seguridad e higiene. Al igual que ocurre con la correspondiente competencia de los DP y CE en el ámbito del ET, esta legitimación convierte a los representantes unitarios en la Función Pública en auténticos valedores de la legalidad vigente.

En base a esta legitimación, y respecto a los procedimientos administrativos, hay que considerar a estos órganos incluidos en el art. 67 de la Ley de Procedimiento Administrativo, al indicar que “el procedimiento podrá iniciarse... a instancia de persona interesada”. Respecto a las acciones en vía administrativa, han de ser igualmente incluidos en el art. 113.1 de la misma Ley, cuando indica que “contra las resoluciones administrativas y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento o produzcan indefensión podrán utilizarse por los titulares de un derecho subjetivo o de un interés directo y legítimo en el asunto los recursos de alzada y de repo-

sición previo a la vía contencioso-administrativa, tales órganos han de considerarse como incluidos entre los legitimados “para demandar la declaración de no ser conformes a Derecho y, en su caso, la anulación de los actos y disposiciones de la Administración” que establece el art. 28 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Puede ser oportuno recordar que existen determinadas especialidades en lo referente al procedimiento en materia de personal —siempre que no implique separación de empleados públicos inamovibles— que se regulan en los arts. 113 ss. de esta última ley—. En fin, también estarán legitimados tales órganos en relación al procedimiento de garantía contencioso-administrativa de la Ley de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona, siempre que, claro está, “los actos de la Administración Pública, sujetos a Derecho Administrativo, afecten al ejercicio de los derechos fundamentales de la persona” —art. 6.1— y tal afectación, debemos añadir, se produzca en el ámbito de las competencias de los órganos unitarios. Por último, debemos indicar que la decisión de iniciar tales procedimientos y acciones no corresponde a cada uno de los miembros de los órganos unitarios, sino que se requiere la aprobación de la mayoría de los mismos, sin perjuicio de que éstos procedan a delegar la representación procedimental o procesal en alguno o algunos de sus miembros.

Una vez analizadas individualmente las competencias de los DP y JP en la Función Pública, parece conveniente realizar una breve evaluación global. En este sentido, se debe partir de la base que evaluar un sistema de participación determinado, sea de trabajadores, sea de funcionarios públicos, consiste esencialmente en preguntarnos por el nivel de trascendencia o incisividad que dicha participación tiene en la adopción de aquellas decisiones afectantes a sus condiciones de trabajo —entendiendo esta expresión en sentido amplio—. Esto es, lo que debemos establecer es el nivel general de influencia que las opiniones de los órganos de representación tienen en el proceso de adopción de decisiones por parte de la Administración. Desde un punto de vista material, hay que acordar que los temas indicados en el art. 9 son, en su mayoría, de gran importancia en la relación de servicio funcional, aunque ciertamente no pueden dejarse de señalar significativas ausencias —retribuciones, con excepción del 9.4.c)—. A este respecto, conviene subrayar que, aunque el art. 9 sigue de cerca al art. 64 del ET, es notorio que los DP y CE tienen otras competencias recogidas en otros artículos del propio ET, por lo que no es posible, ya desde esta perspectiva, equiparar aisladamente aquellos dos artículos. No obstante, y teniendo lo anterior presente, lo cierto es que tanto el art. 9 de la LOR como el art. 64 del ET tienen en común una carencia generalizada de incisividad de los órganos unitarios en el proceso de adopción de decisiones de la parte empleadora. Dejando a un lado, por su peculiaridad, la labor de vigilancia y control, el grado mayor de protagonismo se alcanza en el ámbito de la consulta obligatoria, ámbito en el que, como ya sabemos, las opiniones de aquellos órganos han de ser meramente “oidas”. Así, pues, tanto en el art. 9 de la LOR como en el 64 del ET se ha obviado toda forma de codecisión, esto es, de confluencia efectiva de los órganos unitarios en la adopción de decisiones. No nos corresponde en este momento enjuiciar si esto es un hecho positivo o negativo, sino simplemente dejar constancia del

mismo. Sin embargo, el paralelismo que puede desarrollarse entre la LOR y el ET en este punto es limitado, y ello por la sencilla razón de que entre los DP y JP, por un lado, y los DP y los CE, por otro, va a existir una diferencia fundamentalísima, que viene marcada por el art. 87.1 del ET. En efecto, este último artículo reconoce a los órganos unitarios laborales una competencia que en la LOR no se les reconoce a los órganos unitarios funcionariales: la negociación colectiva. De esta forma, las competencias del art. 64 del ET adquieren una dimensión totalmente distinta a la luz de este reconocimiento de competencia para la negociación, en el sentido de que los diversos niveles de información y consulta que ostentan los CE y DP son instrumentales en su mayor parte respecto a la competencia más decisiva, que es la de concluir convenios colectivos de eficacia general en la empresa o centro de trabajo. Si tal vez en sí mismas consideradas, las competencias del art. 64 del ET podrían parecer no muy relevantes, éstas adquieren su verdadera trascendencia cuando se considera que los órganos unitarios laborales van a tener, sobre muchas de las materias indicadas en ese artículo, un poder de codecisión tan especial como es el que viene dado por la negociación colectiva. En tanto que lo anterior no se da en relación a los DP y JP en la Función Pública, las competencias del art. 9 de la LOR nos van a dar por sí mismas el rol de estos órganos, el cual no puede ser menos que calificado de secundario en relación a la vía de participación por excelencia, la negociación colectiva, que es reservada por el Capítulo III de la LOR exclusivamente a los sindicatos. Vía en la que, además, y como hemos señalado, se va a poder decidir sobre temas incluidos en el art. 9 y respecto a los cuales los órganos unitarios funcionariales no tienen ninguna posibilidad —legal— de decisión. Por tanto, y es una opción de política legislativa que tampoco nos corresponde enjuiciar en este momento, la LOR ha privilegiado la participación a través de las Organizaciones Sindicales y ha reducido a un papel más secundario la participación a través de los órganos unitarios⁴².

III. Los órganos electorales

El análisis del sistema electoral en la Función Pública parece que ha de tener como punto de partida la consideración de los órganos electorales. Tales órganos conforman lo que, aplicando la Ley 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LRGE, en adelante), podemos denominar la "Administración Electoral", formada por un conjunto orgánico que "tiene por finalidad garantizar... la transparencia y objetividad del proceso electoral y el principio de igualdad"⁴³.

En el ET, esta administración electoral es ciertamente simple, en tanto que está compuesta básicamente por las Mesas electorales de las empresas o centros de trabajo. Sólo a nivel muy centralizado existe otro órgano, el Consejo Nacional de Elecciones Sindicales al que, por extender sus competencias también al ámbito de la Función Pública, haremos referencia posteriormente. La situación en esta última respecto a este tema se diferencia enormemente del sector laboral. La administración electoral en la Función Pública se caracteri-

za por su complejidad, traducida fundamentalmente en un mayor número de órganos con competencias en el procedimiento electoral. Dicha complejidad no es, ni mucho menos, fortuita, sino que nace de la misma complejidad de la Administración Pública, que desarrolla una extensión orgánica y territorial sin paralelo en el sector laboral. Así, los órganos electorales en la Función Pública están compuestos, junto a las Mesas electorales, por las Juntas Electorales de Zona, las Juntas Electorales de Comunidad Autónoma, y por la Junta Electoral General. Además, existen otros órganos, con funciones distintas a las propiamente electorales, pero que también desempeñan un importante papel en este último ámbito: el Consejo Superior de la Función Pública, el Consejo Nacional de Elecciones Sindicales y la Oficina Pública a la que se refiere el art. 4 de la LOLS. A todos estos órganos haremos referencia a continuación, identificando en cada uno de ellos, como aspectos esenciales, su ámbito de actuación, su composición y sus funciones. Estas últimas serán de nuevo consideradas en el próximo apartado, aunque esta vez desde la perspectiva dinámica del procedimiento electoral.

Como de lo que acabamos de indicar puede deducirse, en este ámbito de los órganos electorales la posición de la normativa del ET al respecto como punto de referencia es ciertamente limitada. Mayor influencia sobre la regulación de la LOR en este tema ha ejercido la LRGE, en tanto que la primera está contemplando un procedimiento electoral con aspectos comunes respecto a la regulada en la segunda: extensión territorial, conexión institucional, etc. De hecho, incluso los nombres de los órganos electorales en la Función Pública están tomados de dicha ley —en esta última "integran la Administración Electoral, las Juntas Electorales, Central, Provincial, de Zona y, en su caso, de Comunidad Autónoma, así como las Mesas Electorales"⁴⁴.

A) Mesa Electoral

Al igual que en el caso del ET, la unidad orgánica básica en el procedimiento electoral viene dada por la Mesa electoral⁴⁵. La determinación de las mismas, así como su ubicación, es competencia de las Juntas Electorales de Zona —art. 22—, aunque ya la propia LOR establece un criterio al respecto, a saber, que existirá una Mesa electoral, en todo caso, en los centros de trabajo que cuenten con un censo superior a 100 funcionarios —art. 26.1—. Se trata de una tarea no exenta de dificultad en determinados casos, en los que la determinación del "centro de trabajo" como unidad de referencia no sea claro, pero que habrán de solucionarse persiguiendo la máxima facilidad para el acceso y el desarrollo del acto de votación. Como señalaremos posteriormente, y a diferencia del ET —art. 71.1—, no se prevé por la LOR la formación de Colegios electorales.

La Mesa electoral está formada, según dispone el art. 26.2, por un Presidente y dos Vocales. El Presidente será el funcionario de mayor antigüedad —"de acuerdo con el número de trienios reconocidos"—, mientras que los Vocales vendrán dados por los funcionarios de mayor y de menor edad entre los incluidos en el Censo de la Mesa correspondiente —siendo Secretario el

más joven—. Como suplentes, se designarán a aquellos funcionarios que sigan a los titulares de la Mesa electoral en el orden de antigüedad o de edad, según se trate de uno u otro caso. A diferencia de lo indicado en el ámbito laboral por el RD 1311/1986, no se hace referencia en la LOR a la "irrenunciabilidad" de los cargos de Presidente y Vocales⁴⁶. Por el contrario, sí se contempla, al igual que en el ámbito laboral, la incompatibilidad de ser miembro de la Mesa electoral y ostentar la condición de candidato, de forma que la proclamación como tal implicará el cese en aquélla y su sustitución inmediata por el suplente —art. 26.4—. Junto a estos miembros de la Mesa electoral, existen otras personas que, aunque no formen parte de la misma en sentido estricto, podrán acompañarla en la realización de algunas de sus funciones. Se trata de los Interventores de mesa —uno por cada candidatura en el caso de las elecciones a JP o uno por cada candidato cuando se trate de elecciones a DP— y un representante de la Administración, a los que se les autoriza para asistir a la votación y al escrutinio —art. 26.5—. En ambos casos, su designación y presencia es potestativa —"podrán" y "podrá", dice en ambos casos el legislador—, y ha de tenerse muy presente que el representante de la Administración lo es en la calidad de esta última de parte "empleadora" —similar a la presencia del empresario o su representante prevista en el art. 73.5 del ET—, de forma que su función, de mera presencia, está desprovista de todo tipo de "imperium". No se indica nada en relación a la formación de la voluntad de la Mesa en la adopción de sus decisiones, aunque parece lógico aplicar el mismo sistema que el previsto en el art. 5.10 del RD 1311/1986 —"Las Mesas electorales adoptarán sus acuerdos por mayoría de votos..."

Son funciones esenciales de la Mesa electoral las siguientes: a) Recabar de la Administración correspondiente el censo y la lista de electores, b) resolver las reclamaciones planteadas respecto a esta última y publicar la lista definitiva de electores, c) presidir y vigilar la votación, realizar el escrutinio y levantar acta de la votación, remitiendo esta última a la Junta Electoral de Zona correspondiente, y d) resolver cualquier incidente que se plantee en el ámbito de sus funciones⁴⁷. Contra sus actos, se podrá recurrir ante la Junta Electoral de Zona en un plazo de cinco días, agotando ello la vía administrativa —art. 28—, diferenciándose en esto del ámbito laboral, en el que se prevé el paso inmediato a la jurisdicción laboral —art. 76 del ET, arts. 117 ss. de la Ley de Procedimiento Laboral y art. 5.10 del RD 1311/1986—.

B) Junta Electoral de Zona

Las Juntas Electorales de Zona se encuentran relacionadas en el art. 23.1 de la LOR, en el cual se establece una separación general según se trate de la Administración del Estado, de las CCAA o de las EELL, con un cuarto apartado en el que se contemplan "otras Juntas Electorales".

En la Administración del Estado se establecen las siguientes Juntas: a) Una en cada uno de los Departamentos ministeriales para todos los funcionarios de la Administración del Estado, de la Seguridad Social o de los Organismos Autónomos adscritos a los servicios centrales o provinciales de Madrid; b)

Una para todo el personal de los servicios centrales de Correos, Telégrafos y Caja Postal de Ahorros, incluidos los servicios periféricos de Madrid; c) Una para todo el personal de cada Ente Público; d) Una para todo el personal que preste servicios en el extranjero; e) Una en cada provincia para los funcionarios que presente servicios en la Administración del Estado, Organismos Autónomos, Seguridad Social y funcionarios civiles que presten servicio en la Administración Militar; f) Una por provincia para todo el personal docente no universitario (siempre que la misma radique en una CCAA a la que no se le hayan transferidos estos servicios); g) Una por provincia para todo el personal de servicios provinciales sanitarios; h) Una por provincia para todo el personal de los servicios de Correos, Telégrafos y Caja Postal de Ahorros; e i) Una en Ceuta y otra en Melilla para todo el personal al servicio de la Administración del Estado.

En las CCAA, se prevén las siguientes Juntas: a) Una para todos los servicios de cada CCAA uniprovincial, incluidos sus Organismos Autónomos; b) En las CCAA pluriprovinciales, una para los servicios centrales, incluidos los Organismos Autónomos, y una para cada provincia; c) una en cada provincia para el personal docente no universitario cuando estén transferidos los servicios; y d) Una en cada provincia para todo el personal sanitario dependiente de la CCAA. En la Administración Local se prevé una para cada una de las Entidades Locales. Y, por último, se prevé una Junta en cada provincia para el personal al servicio de la Administración de Justicia y una en cada Universidad.

Como podrá comprobarse, tanto en el caso de la Administración del Estado —con la excepción de los apartados c), d) e i)— como en el de las CCAA, la unidad básica para la formación de la Junta Electoral de Zona es la provincia. En el caso de la Administración del Estado, existe una ulterior diversificación de Juntas aún dentro del ámbito provincial en el supuesto del apartado a). También suponen lógicas excepciones al criterio provincial los casos de las EELL y las Universidades.

Es evidente la conexión existente entre estas Juntas Electorales de Zona y las Unidades Electorales que hemos señalado, y de ahí que el art. 23.3 indique que, previo informe favorable del Consejo Superior de la Función Pública, puedan constituirse Juntas Electorales de Zona que se adecuen a las modificaciones previstas en el art. 7.5 de la LOR, esto es, la creación de Juntas de Personal para colectivos determinados no previstas en este último artículo.

Según el art. 23.2, cada Junta Electoral de Zona estará formada por un representante por cada una de las Organizaciones Sindicales con presencia en el Consejo Superior de la Función Pública. De entre ellos, el miembro de mayor edad actuará como Presidente y el más joven como Secretario. También formará parte de cada Junta Electoral de Zona un representante de la Administración, con voz pero sin voto. Para la formación de la voluntad de este órgano, la LOR remite al Capítulo II del Título I de la Ley de Procedimiento Administrativo, de manera que "los acuerdos serán adoptados por mayoría absoluta de los asistentes, y dirimirá los empates el voto del Presidente"^{47 bis}.

Son funciones de este importante órgano electoral las siguientes: a) Preparar y organizar el número y ubicación de las Mesas electorales; b) Establecer el número de representantes a elegir; c) Realizar la proclamación de candidatos; d) Garantizar la publicidad electoral; e) Fijar la fecha o fechas de la votación; f) Publicar el resultado final, remitiéndolo a la Junta Electoral General o de CCAA, según proceda; g) Elevar consultas ante estos órganos; h) Subsanciar y resolver las reclamaciones de todo tipo en el ámbito de sus competencias, especialmente en concepto de instancia ante reclamaciones presentadas ante las Mesas electorales, agotando sus decisiones la vía administrativa y dando paso a la jurisdicción correspondiente —contencioso-electoral y contencioso-administrativo—⁴⁸.

Como puede comprobarse, existe una distribución de competencias entre Mesa electoral y Junta Electoral de Zona que, en el ámbito del ET están concentradas en la Mesa electoral.

C) Junta Electoral de Comunidad Autónoma

Como su propio nombre indica, estamos ante un órgano electoral que tiene como ámbito territorial de actuación el de una Comunidad Autónoma —art. 24—.

A diferencia de la Junta Electoral de Zona —de exclusiva composición sindical a efectos prácticos—, la Junta Electoral de CCAA es de composición paritaria, estando formada por igual número de representantes de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma, a designar por ésta, y de representantes de las Organizaciones Sindicales presentes en el Consejo Superior de la Función Pública, y recayendo la presidencia en un representante de la Administración Pública autonómica en cuestión⁴⁹.

Como funciones esenciales de este órgano pueden señalarse: a) Velar por el correcto funcionamiento del proceso electoral; b) Regular la publicidad electoral —cuya garantía de cumplimiento, como hemos visto, pertenece a las Juntas Electorales de Zona—; c) Dictar cuantas instrucciones y resoluciones sean necesarias en el ámbito de sus competencias; d) Solventar las consultas que las Juntas Electorales de Zona de la correspondiente CCAA le formulen; e) Remitir los resultados finales de las elecciones en su ámbito territorial —que, a su vez, le han sido remitidos por las Juntas Electorales de Zona— a la Junta Electoral General⁵⁰.

Estamos, pues, ante un órgano, también sin paralelo en la normativa laboral, de carácter regulador, coordinador y consultivo respecto a las Juntas Electorales de Zona. No obstante, del texto puede deducirse que esta Junta Electoral de CCAA desarrolla esa labor respecto a las Juntas Electorales de Zona de 23.1.B) solamente, y no respecto a aquellas Juntas Electorales de Zona de la Administración del Estado que radiquen en territorio de dicha Comunidad. La composición de esta Junta, con representantes exclusivos de la Administración Autonómica, más la dicción literal del art. 27.5 —indica que las Juntas Electorales de Zona comunicarán el resultado final “a la Junta Electoral General o de Comunidad Autónoma según proceda”— y de los

arts. 22 y 25.1 —la Junta Electoral de Zona podrá “elevar consultas, según proceda, a la Junta Electoral General o a la Junta Electoral de Comunidad Autónoma” y a la Junta Electoral General le corresponde solventar las consultas que “las Juntas Electorales de Zona constituidas en la Administración del Estado, Entidades Locales y Administración de Justicia, le formulen” —parecen avalar esta posición—. De esta forma, no estamos en sentido estricto ante un órgano intermedio entre todas las Juntas Electorales de Zona y la Junta Electoral General, sino que dicho rol sólo lo desarrolla respecto a las Juntas del apartado B del art. 23.1, y ello exclusivamente en relación a la comunicación de resultados, ya que en sus demás funciones es un órgano autónomo de esta última —de hecho, poseen las mismas funciones, como veremos inmediatamente, que habrán de desarrollar, obviamente, en ámbitos diferentes—.

D) Junta Electoral General

De ámbito nacional, estamos ante el órgano electoral supremo en relación a todos los órganos electorales que hemos señalado anteriormente, si exceptuamos las Juntas Electorales de Zona del art. 23.1.B) y las Juntas Electorales de CCAA en relación a determinadas materias —regulación de la publicidad electoral, por ejemplo—⁵¹.

Constituida en el Consejo Superior de la Función Pública, se compone de un número igual de representantes de las Administraciones Públicas y de las Organizaciones Sindicales presentes en dicho Consejo. Los primeros serán nombrados por los representantes de las Administraciones Públicas en el Consejo, mientras que los segundos lo serán por las Organizaciones Sindicales que formen parte del mismo. La Presidencia habrá de recaer en un representante de la Administración del Estado y el Secretario, con voz pero sin voto, lo nombra el Ministro para las Administraciones Públicas.

Como funciones globales de este órgano —en relación a las elecciones en todas las Administraciones Públicas—, se señalan las de velar por el correcto funcionamiento del proceso electoral, recibir los resultados finales tanto de las Juntas Electorales de Zona como de las de CCAA y remitirlas a la Oficina pública del art. 4 de la LOLS, y dictar cuantas resoluciones e instrucciones sean necesarias en el ámbito de sus competencias. Como funciones más parciales, le corresponde regular la publicidad electoral y solventar las consultas que las Juntas Electorales de Zona constituidas en la Administración del Estado, Entidades Locales y Administración de Justicia le formulen⁵².

E) Otros Organos

Si los órganos que hemos estudiado en los apartados anteriores conforman la Administración Electoral en la Función Pública en un sentido estricto, existen otros órganos que, aún con competencias de diversa índole, desempeñan determinadas funciones en el proceso electoral.

En este ámbito debemos situar al Consejo Superior de la Función Pública, que es el “órgano superior colegiado de coordinación y consulta de la política

de Función Pública, así como de participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas⁵³. El art. 7 de la LMRFP establece su composición, con representantes de las Administraciones Públicas y de las Organizaciones Sindicales, estas últimas “en proporción a su representatividad respectiva”, punto éste que ha sido desarrollado por la propia LOR⁵⁴. Hay que tener en cuenta que, según el art. 6.3 de la LMRFP, las decisiones de este Consejo no “tendrán en ningún caso carácter vinculante” respecto a las Administraciones Públicas. No obstante, lo anterior parece quebrarse en las funciones que la LOR reconoce al Consejo en el proceso electoral. En efecto, el art. 13 establece que será el Consejo el órgano ante el que se deberá promover las elecciones en la Función Pública, siendo el mismo el que establecerá, en los términos que ya examinaremos, el calendario global de las elecciones, las condiciones técnicas de celebración de las elecciones, los modelos homologados de papeletas de votación y “cuantos impresos sean necesarios para el desarrollo en condiciones de igualdad del proceso electoral en todas las Administraciones Públicas”. De igual forma, ha de señalarse que el Consejo elige a los miembros de la Junta Electoral General, según dispone el art. 25 de la LOR. Debemos acordar que, a pesar de lo indicado por la LMRFP, en sus competencias electorales las decisiones del Consejo son plenamente vinculantes.

Junto al Consejo, podemos señalar otros dos órganos que tienen en común el realizar también sus funciones en relación al sector laboral. Por una parte, hay que mencionar la Oficina pública regulada en el art. 4 de la LOLS, la cual recibe los resultados electorales de la Junta General y “proclamará los resultados globales de las elecciones, expedirá las certificaciones de los resultados y hará el cómputo global de los mismos a efectos de declarar el grado de representatividad de las Organizaciones Sindicales⁵⁵. Por otra, tenemos al Consejo Nacional de Elecciones Sindicales regulado en el RD 1256/1986, de 13 de junio, que desarrolla sus funciones también en relación a las elecciones en la Función Pública —y muy especialmente por lo que se refiere al período de cómputo de los resultados y a la proclamación de los resultados electorales globales—⁵⁶.

IV. El Proceso Electoral

Una vez examinados los aspectos orgánicos de las elecciones en la Función Pública, estamos en disposición de pasar a analizar los componentes esenciales que determinan el proceso electoral, haciendo posible su comparación con aquél previsto en el Título II del ET y desarrollado por el RD 1311/1986. A diferencia de esta normativa laboral, la LOR se caracteriza por una falta de sistematicidad en la ordenación del procedimiento electoral en la Función Pública, por lo que se hace necesario una labor de reconstrucción de su regulación a fin de exponerla según una mínima lógica. Debemos indicar también que, al igual que en el supuesto del ET, la LOR requiere de una normativa de desarrollo que complemente su regulación y palie algunas de los vacíos que vamos a indicar.

A) Promoción y Convocatoria de las Elecciones

El art. 13 de la LOR regula la legitimación y el procedimiento a seguir para la promoción y convocatoria de las elecciones en la Función Pública.

Desde la perspectiva de la legislación para promover la convocatoria de tales elecciones, tal vez el dato que más contrasta con al regulación del ET es la exclusión de aquélla de los funcionarios públicos en cuanto tales. Como es sabido, el art. 67.1 del ET reconoce dicha legitimación no sólo a ciertas Organizaciones Sindicales, sino también a los trabajadores de la empresa o centro de trabajo por acuerdo mayoritario. Por el contrario, el art. 13 de la LOR establece un monopolio sindical al respecto, en tanto que sólo reconoce dicha legitimación a “las Organizaciones Sindicales mas representativas a nivel estatal y de Comunidad Autónoma, así como las que hayan obtenido el 10 por ciento o más de los Delegados de Personal y miembros de las Juntas de Personal”. Se trata, por consiguiente, de las Organizaciones contempladas en los arts. 6 y 7 de la LOLS, en consonancia con el derecho contemplado por estas disposiciones al respecto. Sin duda, la exclusión de los funcionarios públicos de esta legitimación está motivada por un hecho esencial, a saber, el que el legislador está contemplando unas elecciones a desarrollar simultáneamente —o en períodos de tiempo muy cercanos— en todas las Administraciones Públicas. De esta forma, se está adecuando el dato de la promoción de las elecciones tanto al carácter centralizado de la decisión de convocatoria como al número de funcionarios implicados en las mismas. Dicha promoción se realiza ante el Consejo Superior de la Función Pública y habrá de hacerse “en el período de cuatro meses previo a la finalización del mandato de cuatro años” a que se refiere el artículo 12.

Una vez que se ha realizado la promoción de elecciones por sujeto legitimado para ello y dentro del período previsto, el Presidente del Consejo Superior de la Función Pública ha de reunir a este órgano “de inmediato”, el cual, “de acuerdo con la propuesta mayoritaria de los representantes sindicales, establecerá el calendario global de las elecciones”. Así, pues, la convocatoria en sí la realiza el Consejo Superior, aunque ha de tenerse en cuenta que la misma, cuando ha sido legítimamente promovida y en tiempo, no es un acto discrecional del Consejo, sino reglado. Con otros términos, cuando se cumplan las condiciones establecidas en el art. 13 respecto al sujeto y al período de promoción de elecciones, es obligatorio para el Consejo Superior la convocatoria de estas últimas. En su seno, lo que se debatirá será exclusivamente el calendario de las elecciones, y aún esto de forma limitada, ya que la propuesta mayoritaria de los representantes sindicales en el mismo determina automáticamente la decisión de este órgano al respecto —“El Presidente... de acuerdo con la propuesta mayoritaria de los representantes sindicales...”^{56 bis}.

A diferencia de la decisión respecto al calendario de las elecciones, en la que acabamos de señalar que los representantes de las Administraciones Públicas no tienen voto, las decisiones referentes a las demás materias que señala este art. 13 —“condiciones técnicas de celebración de las elecciones, ... mo-

delos homologados de las papeletas de votación y cuantos impresos sean necesarios para el desarrollo en condiciones de igualdad del proceso electoral...”— serán adoptadas por el Consejo en su conjunto.

Una vez convocadas las elecciones, y en los plazos que seguramente habrá de dictar el propio Consejo, se habrá de formar los órganos de la Administración electoral: Junta General Electoral, Juntas Electorales de CCAA, Juntas Electorales de Zona y Mesas Electorales.

B) Censo Electoral: Elecciones y Elegibles

El art. 21 de la LOR dispone que “una vez establecido el calendario y las condiciones de celebración de las elecciones, (la Administración Pública correspondiente) determinará el censo de electores y facilitará los medios personales y materiales para la celebración de aquéllas”. En tanto que, como señalaremos, el primer acto de las Mesas electorales, una vez constituidas, es recabar de la Administración adecuada el censo y la lista de electores, estamos ante una actividad administrativa previa y esencial para el inicio del proceso electoral en sí. Adaptando lo indicado en la LREG, dicho censo contendrá la inscripción de quienes reúnen los requisitos para ser elector en las elecciones a DP y FP, y no se hallen privados, definitiva o temporalmente, del derecho al voto en dichas elecciones⁵⁷. Junto a ello, y aunque sistemáticamente el estudio de quiénes pueden ser elegibles podría ser planteado al tratar de los candidatos, preferimos su inclusión en este apartado, siguiendo así el método seguido por el legislador en el art. 16, disposición que trata conjuntamente de los electores y de los elegibles⁵⁸.

En principio, la interpretación de esta disposición requiere de las correspondientes remisiones tanto a los diferentes artículos de LOR que especifiquen su ámbito personal —arts. 1 y 2, fundamentalmente— como a aquellas normas que regulan las diferentes situaciones en que pueden encontrarse los funcionarios públicos— muy especialmente la LFCE de 1964, la LMRFP de 1984 y el RD 730/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de situaciones administrativas de los funcionarios de la Administración del Estado.

De esta forma, la primera aproximación al tema viene dada por el art. 16.1 cuando indica que “serán electores y elegibles los funcionarios que se encuentren en la situación de servicio activo”. Respecto al término “funcionario”, hemos de remitirnos para su concreción a lo indicado anteriormente en relación al personal comprendido en el ámbito de la LOR. Así, se trata no sólo del funcionariado de carrera y del personal estatutario, sino también de los funcionarios interinos y del personal contratado temporalmente en régimen de derecho administrativo al que se refiere la Disposición Transitoria 2 de la LOR. Precisamente es a estos dos colectivos a los que dirige la importante aclaración contenida respectivamente en el art. 16.1 —“la relación de servicio con la Administración Pública no se verá alterada por el acceso del personal interino a la condición de representante”— y de la Disposición Transitoria Segunda —“la relación de servicio con la Administración Pública no se verá

alterada por el acceso del personal contratado de colaboración temporal en régimen de derecho administrativo a la condición de representante”—. Respecto a los mismos, habrá que entender que el cese en su puesto implica simultáneamente el cese en su cargo de representante —siendo una de las causas de sustitución automática que ya analizaremos—, dado que no parecería lógico su permanencia en ese cargo cuando ha terminado toda vinculación jurídica de prestación de servicio con la Administración. Con el anterior régimen para el personal interino y contratado temporalmente en régimen de derecho administrativo, la LOR no se aparta, salvadas las distancias, de lo contemplado para el sector laboral por el ET respecto a los “trabajadores fijos discontinuos y a los vinculados por contrato de duración determinada”⁵⁹.

Respecto al personal funcionario, no se requieren las precisiones que sobre edad y nacionalidad efectúa el art. 69 del ET, en tanto que, según dispone el art. 30.1 de la LFCE de 1964, se requiere para ser admitido a las correspondientes pruebas selectivas la nacionalidad española y el tener cumplidos los 18 años. Esta exigencia respecto a la nacionalidad no parece que, en líneas generales, deba modificarse sustancialmente con la entrada en vigor en nuestro país de la normativa comunitaria sobre libre circulación de trabajadores, en tanto que los funcionarios públicos componen una de las excepciones más importantes a dicha libertad⁶⁰. A diferencia también del art. 69.1 del ET, no se exige ninguna antigüedad en cuanto funcionario o contratado para ser elector o elegible.

Procediendo a una ulterior delimitación de la condición de elector y elegible, esta condición le es negada a aquéllas personas que ocupen determinados puestos de trabajo en la Administración para los que no se exige la condición funcional y a los que se refiere los apartados b) y c) del art. 16. Por un lado, la exclusión del llamado “funcionariado político” a la que se refiere el apartado b) es lógica por diversas razones. En primer lugar, porque el nivel de Director General es el que separa en nuestro país a los cargos políticos de los puestos ocupados por los funcionarios de carrera en cuanto tales. Es en la actualidad, por tanto, y en opinión de muchos no muy acertadamente, la línea divisoria entre el límite final de la carrera funcional en sentido estricto —subdirección general, nivel 30— y el punto inicial de los que son ocupados por personas —sean o no funcionarios de carrera— en base a motivaciones no exclusivamente profesionales⁶¹. Por esta misma razón, en segundo lugar, la exclusión de estos niveles ha de darse por estar asentados en un determinado grado de confianza, en base al hecho de que las personas que los ocupan desarrollan funciones directivas propias de la parte “empleadora”, estando por ello más cerca de esta última que de los funcionarios. Con otros términos, su exclusión es obligada en tanto que van a ser, en muchos casos, de forma directa o indirecta, los “representantes” ante los cuales los órganos unitarios de representación van a ejercer sus funciones, de forma que sería ciertamente contradictorio que aquéllos participaran como electores y, aún más, como elegibles. Es pues, una forma clara de separar las partes a efectos de la participación en esta vía de representación unitaria, separación que, por cierto y desafortunadamente, no se ha realizado en la LOLS a efectos del ejercicio de la

libertad sindical. En tercer y último lugar, aunque menos decisivamente, estamos ante cargos de naturaleza eminentemente temporal, precisamente por estar basada su elección en criterios de confianza.

Por similares motivos, acénuandose el componente de confianza, el apartado c) del art. 16 procede a la exclusión del personal eventual, del cual ya hemos tenido ocasión de indicar tanto sus características definidoras como su exclusión de la LOR "tout court". Sin embargo, también indicábamos que esta exclusión era en cuanto tal personal eventual. A este respecto, el propio art. 16.2.c) contiene una matización a esta exclusión. Se trata del caso de que dichos puestos eventuales sean ocupados por funcionarios de carrera en situación de servicios especiales, supuesto en el cual tendrán la condición de electores —ejerciendo su derecho "en la unidad electoral a la que pertenecerían de no encontrarse en situación de servicios especiales"—, aunque no obviamente de elegibles. Pero, y es importante subrayarlo, dicha condición de elector se tiene en cuanto funcionario de carrera, no en cuanto cargo eventual. Nos podríamos preguntar por qué no se ha arbitrado una regla similar para el supuesto de que los cargos indicados en el apartado b) fueran ocupados por funcionarios de carrera. La diferencia puede venir dada por el hecho de que las funciones del personal eventual, aún basadas en la confianza, son eminentemente de carácter asesor, mientras que las del apartado b) son propiamente directivas.

Si lo anterior ha delimitado el sentido del término "funcionario público" a efectos del art. 16.1, éste añade que dicho funcionario ha de encontrarse en la situación de "servicio activo". Qué ha de entenderse exactamente como servicio activo viene regulado en el Capítulo II del RD 730/1986, de 11 de abril⁶², al igual que la conceptualización de las distintas situaciones diferentes a la de activo y que tienen en común una separación —de carácter temporal, en principio— con la realización efectiva de la prestación de servicio que le correspondería. Así, en cuanto en situaciones distintas a la requerida por el art. 16.1, no tendrán la condición ni de electores ni de elegibles los que se encuentren en las situaciones de excedencia a las que se refiere los Capítulos V —excedencia forzosa— y VI —excedencia voluntaria— de aquella norma⁶³. Tampoco tendrán esa consideración los que se encuentren, por los diversos motivos contemplados en el Capítulo VII de aquel Decreto, en situación de suspensión de funciones, sea provisional o firme —"el funcionario declarado en situación de suspensión quedará privado temporalmente del ejercicio de sus funciones y de los derechos inherentes a su condición de funcionario..."—⁶⁴. En fin, también se les niega la condición de elector y de elegible a los funcionarios que se encuentren en las situaciones especiales a las que se refiere el art. 29.2 de la LMRFP y el Capítulo III del Decreto citado⁶⁵. La excepción a la que se refiere el art. 16.2.a) en relación a los incluidos en el art. 29.2.1) de la LMRFP —"cargos electivos a nivel provincial, autonómico o estatal en las Organizaciones Sindicales más representativas"— no es válida, al haber sido declarado inconstitucional este apartado de la LMRFP por Sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de junio de 1987⁶⁶. Por último, lo dispuesto en este apartado a) del art. 16.2 se complementa con lo establecido en la Disposición

Transitoria Primera, apartado 1, de la propia LOR, que le niega la condición de elector a los funcionarios públicos en situación de supernumerarios —situación que regulaba el art. 46 de la LFCE y no contemplada en la normativa actual—.

C) Constitución de las Mesas Electorales, Presentación y Proclamación de Candidatos

Como indicábamos, a las Juntas Electorales de Zona les corresponde determinar el número y la ubicación de las Mesas electorales. Constituidas estas últimas con arreglo a dicha determinación y en base a la composición que ya hemos estudiado —art. 26.2—, la primera función de las Mesas electorales es recabar el censo y la lista de electores de la Administración correspondiente, lista a la que se le dará publicidad —estarán expuestas un mínimo de 72 horas— a fin de que los interesados puedan presentar durante el tiempo de exposición y hasta 24 horas después de finalizada esta última cuantas reclamaciones consideren necesarias —art. 26.2—. Una vez que la Mesa electoral haya resuelto todas estas incidencias respecto a exclusiones, inclusiones o correcciones del censo electoral, hará pública, también en un plazo de 24 horas, la lista definitiva de electores. Contra las decisiones de la Mesa electoral en este tema podrá interponerse, en un plazo de 5 días, recurso ante la Junta Electoral de Zona —arts. 26.2 y 28—.

El paso siguiente es la presentación y proclamación de candidatos, punto este regulado principalmente en los arts. 17 y 26.3. La primera cuestión a abordar, y de la que se ocupa el art. 17, es quién puede presentar candidatos a las elecciones a órganos unitarios en la Función Pública⁶⁷. En principio, y en consonancia con el art. 2.2.d) de la LOLS, podrán presentar candidatos "las Organizaciones Sindicales legalmente constituidas". La referencia a la legalidad en la constitución de tales Organizaciones hay que referirla al Título II de la LOLS —"Del Régimen Jurídico Sindical"—, el cual establece las condiciones al respecto. De esta forma, cualquier Organización no inscrita en la Oficina a la que se refiere el art. 4 de aquella ley como Organización Sindical no podrá presentar, en cuanto tal organización, candidatos a dichas elecciones. A la inversa, a ninguna Organización Sindical que se halle válidamente inscrita en esa Oficina y que se encuentre en situación regular podrá negársele ese derecho, siendo la vía a través de la cual podrá alcanzar el status de representatividad y que, a su vez, le posibilitará el ejercicio de los derechos a los que se refiere los arts. 6 y 7 de la misma LOLS. De hecho, es este último dato el que avala, entre otros factores, la constitucionalidad del tratamiento diferenciado que en nuestro Ordenamiento jurídico se establece respecto a los sindicatos en base a su representatividad, dado que toda Organización sindical podrá concurrir a las elecciones y, consiguientemente, obtener ese tratamiento⁶⁸. No obstante, y al igual que se prevé en el sector laboral —art. 13 del RD 1311/1986—, no sólo podrán presentar candidaturas las Organizaciones Sindicales individualmente consideradas, sino también las "coaliciones de éstas" —art. 17.1—. Aunque no se indica expresamente, parece evidente que dichas coaliciones han de estar formadas por sindicatos que, además de estar válida-

mente constituidos, no han de encontrarse ligados por vínculos organizativos de federación o confederación. La coalición habrá de presentarse bajo una sigla, que será el centro de referencia a efectos de la adjudicación de los resultados obtenidos —y no las organizaciones de la coalición individualmente consideradas. En fin, el propio art. 17.1 indica que los sindicatos que quieran formar tales coaliciones electorales deberán comunicarlo a la Junta Electoral de Zona competente antes de la fecha en que se inicie el plazo de presentación de candidaturas, comunicación en la que se habrá de incluir la sigla que se haya elegido para la identificación de la coalición.

Sin embargo, y al igual que en el caso del ET, la LOR no ha establecido un monopolio sindical en la presentación de las candidaturas, dado que el n.º 2 del art. 17 prevé que estas últimas podrán también ser presentadas por los funcionarios públicos en cuanto tales —“número de firmas”, nos indica esta disposición—, siempre que sean electores en la unidad electoral de la candidatura que avalan y su número sea equivalente, al menos, al quíntuplo del número de miembros del órgano a elegir. En gran medida, estamos ante una opción en consonancia con el respeto a la libertad sindical negativa que establece el art. 28.1 de la CE. Ciertamente, incluso una situación de monopolio sindical en este tema no implicaría una obligación de afiliación sindical, pero, en términos reales, esta elección parece más adecuada al sentido de dicha libertad. Por otra parte, nótese que se trata de candidaturas presentadas por funcionarios públicos individualmente considerados, de forma que, por esa vía, no pueden presentar candidaturas organizaciones —sean sindicales o no—, con independencia de que a la candidatura presentada por tales funcionarios pueda adjudicársele una determinada denominación. Respecto al incremento del número de firmas requeridas que realiza la LOR en relación al ET —aquí es sólo el triple de los “puestos a cubrir”, art. 69.2—, la justificación parece que ha de hallarse en el mayor número de electores que en la Función Pública conforman, en la mayoría de los casos, sus unidades electorales. No obstante, parece que ha de estimarse como una cifra elevada cuando nos movamos en el ámbito de las unidades electorales más reducidas, y muy especialmente en las EELL de menos de 50 funcionarios, respecto a las cuales seguramente hubiera sido más acertado reducir el número de firmas exigido. Por otra parte, repárese en que es un número de firmas calculado en razón de los “miembros a elegir” en el órgano de que se trate, y no en función del número de miembros que legalmente, y en principio, corresponde a este órgano. Mientras en las elecciones en las que se vayan a elegir a todos los miembros del órgano ambos números coinciden, ello no será así cuando se trate de las elecciones parciales previstas en el art. 14 de la LOR, a las que haremos referencia posteriormente. Lo cual plantea un problema interpretativo, en tanto que si se acoge la redacción literal del precepto, ello significará que, por ejemplo, en el caso de una elección general de 11 miembros de una JP, se necesitará 55 firmas para avalar una candidatura, pero, cuando para ese mismo órgano, sólo se trate de cubrir, en elecciones parciales, un solo puesto, se requerirá exclusivamente 5 firmas. La lógica del precepto, de que sólo se presenten candidatos con un mínimo de apoyo en el electorado para evitar una proliferación de candidaturas, se vería quebrada en este caso.

Las candidaturas avaladas en los términos anteriores, deberán presentarse ante la Junta Electoral de Zona correspondiente durante los nueve días siguientes a la publicación de la lista definitiva de electores, sin perjuicio de lo anteriormente indicado respecto a las coaliciones electorales. Concluido ese plazo de presentación, y dentro de los dos días laborales siguientes, se realizará la proclamación de las candidaturas, con la publicidad correspondiente. Contra dicho acuerdo podrá reclamarse ante la propia Junta Electoral de Zona dentro del día laboral siguiente, resolviendo la Junta en el día hábil posterior, y abriéndose después la vía indicada en el art. 29.1 de la LOR —recurso contencioso-electoral—⁶⁹.

Por último, hay dos puntos que la LOR no trata y que sí han recibido atención en la normativa laboral electoral. Por una parte, no se prevé la posibilidad de que, antes de la fecha de votación, se produzca una renuncia por cualquiera de los candidatos proclamados. Al respecto, el art. 7.3 del RD 1311/1986 establece que ello “no implicará la suspensión del proceso electoral ni la anulación de dicha candidatura aún cuando sea incompleta”. Por otra, nada se dice en la LOR respecto a la campaña electoral, esto es, y adoptando la definición del art. 50.2 de la LREG, “el conjunto de actividades lícitas llevadas a cabo por los candidatos (sindicatos, coaliciones o los propios funcionarios públicos) en orden a la captación de sufragios”. En este punto, el art. 7.4 del RD 1311/186 dispone que, “proclamados los candidatos definitivamente, los promotores de las elecciones, los presentadores de candidatos y los propios candidatos podrán efectuar desde el mismo día de tal proclamación, hasta las cero horas del día anterior al señalado para la votación, la propaganda electoral que consideren oportuna, siempre y cuando no se altere la prestación normal del trabajo”. Dada la importancia que las elecciones a la Función Pública poseen —y no sólo desde la perspectiva estricta del sistema de relaciones laborales en nuestro país— y la complejidad del proceso electoral en sí, parece conveniente que se regule también en este ámbito dicho tema, sobre todo dada la sofisticación progresiva que va adquiriendo la campaña electoral en las elecciones a representantes unitarios.

D) Listas Electorales, Votación y Atribución de los Resultados Electorales

Teniendo en cuenta que corresponde a las Juntas Electorales de Zona la determinación del número de representantes que han de tener los órganos de las respectivas unidades electorales —art. 22—, debemos ahora abordar el tema de las listas electorales, cuestión en la que la LOR sigue un régimen similar al del ET.

En efecto, y como puede deducirse del art. 19 de la LOR, en la elección de los DP se seguirá el sistema de lista única, de forma que los electores darán su voto “a un número máximo de aspirantes equivalente al de puestos a cubrir entre los candidatos proclamados”, resultando elegidos “los que obtengan el mayor número de votos”. Al igual que en el caso del ET, existen diversas razones que avalan este sistema simplificado, desde el reducido número de

puestos a cubrir —de uno a tres— hasta el hecho de que en unidades electorales tan reducidas se vota más a los candidatos en sí mismos considerados que en cuanto representantes de un determinado sindicato, sigla o grupo. Por cierto que, al igual que en el ET —aunque en este caso el vacío ha sido salvado por el art. 8.1 del RD 1311/1986—, la LOR no indica nada respecto a la necesidad de que se exprese el sindicato, coalición o grupo que presenta al candidato a DP. En tanto que los DP también cuentan para el cómputo de la representatividad sindical, parece indiscutible la necesidad de que ello se realice. Al igual que en el ET, ante supuestos de empate se elige el funcionario de mayor antigüedad, aunque este último concepto es algo más complicado en la Función Pública que en el sector laboral⁷⁰.

Respecto a las JP, y según dispone el art. 18 de la LOR, se adopta el sistema de listas cerradas. De esta forma, cada elector sólo podrá dar su voto a una de las listas proclamadas, lista en que deberá figurar un número de candidatos como mínimo igual al número de puestos a cubrir, así como las siglas del sindicato, coalición electoral o grupo de funcionarios que la presente. Sobre todo por lo que se refiere a las “macrounidades” electorales en la Función Pública, este sistema se adecua al hecho de que en las mismas se vota más a organizaciones o grupos —a “alternativas” electorales— que a personas.

Respecto a la votación en sí, una vez constituida la mesa electoral en los términos ya indicados, se desarrollará en la fecha o fechas fijadas por las Juntas Electorales de Zona —art. 13—. El art. 27.1 nos indica que las JP y DP se elegirán “mediante sufragio personal, libre, directo y secreto” —vid. también art. 27.2—. Este derecho al voto lo ejercerán los funcionarios en sus respectivas Mesas electorales, que serán aquellas que correspondan al puesto de trabajo que efectivamente desempeñen en el momento de la votación —art. 15—. Aunque no podemos detenernos en este momento en valoraciones que requerirían un análisis en detalle, existe una diferencia trascendental entre la LOR y el ET por lo que se refiere a ulteriores distinciones en las Mesas electorales —y consiguientemente, en los mismos órganos de representación— en base a la cualificación profesional de funcionario público. Mientras que en el ET se distingue, en relación a los CE, entre dos colegios electorales, uno para técnicos y administrativos y otro para trabajadores especialistas y no cualificados, con posibilidad de un tercer colegio a crear por convenio colectivo —art. 71.1—, para las elecciones a las JP no existen colegios electorales en base al Grupo o Cuerpo de los funcionarios. Solamente se toma en consideración la función desempeñada en el caso de las Universidades, y ello para la creación de JP diferentes. El acto de votación, nos indica por su parte el art. 27.1 de la LOR, se efectuará en los centros o lugares de trabajo y durante la jornada laboral. No obstante, tanto este artículo como el 20.1 prevé el voto por correo, para cuya regulación, no desarrollada en la LOR, se remite a unas “normas electorales” —hay que entender que a las generales, aunque sin duda éstas tendrán que ser objeto de adecuación por vía reglamentaria. La votación, realizada bajo la presidencia y vigilancia de la Mesa electoral —art. 26.1—, se desarrollará materialmente con las papeletas homologadas por el Consejo Superior de la Función Pública —art. 13— y publicadas oficialmente —art. 27.2—. El art. 27, en sus apartados 3 a 6, regula el escrutinio y los dis-

tintos escalones de remisión de los resultados a distintos órganos hasta la proclamación global de resultados, aspecto este último al que ya hemos hecho referencia al estudiar los órganos electorales⁷¹.

La atribución de resultados respecto a las JP viene regulada en el art. 18.1. Así, sólo participan en la distribución de puestos aquellas candidaturas que hayan obtenido un mínimo del 5 por ciento de los votos, excluyendo de esta manera la posibilidad de una dispersión de tales puestos entre numerosas organizaciones y grupos y favoreciendo la acumulación de aquellos en las candidaturas más votadas. El sistema de distribución, con ese condicionamiento, es el de reparto proporcional, resultante de dividir el número de votos “válidos” por el de puestos a cubrir, y atribuyendo a la lista o a las listas con mayor resto de votos el puesto o los puestos sobrantes. Al igual que en el caso de la normativa laboral, este sistema puede encontrar dificultades, si interpretado literalmente, en el caso de que exista un alto índice de votos en blanco, dado que éstos también son votos válidos y, sin embargo, no permiten seguir la atribución de puestos sobrantes cuando continúen existiendo aún después de haber procedido a la adjudicación en base a los restos. Determinado el número de puestos que le corresponde a cada lista, su atribución específica dentro de cada una de ellas se realiza en virtud del puesto ocupado por cada candidato, comenzando lógicamente por el primero de aquélla⁷².

E) Mandato, Revocación, Sustitución y Elecciones Parciales

Abordamos en este apartado una serie de cuestiones que se relacionan con los órganos unitarios una vez constituidos regularmente según el procedimiento electoral ya analizado.

Por lo que se refiere al mandato de los DP y JP, viene regulado en el art. 12 de la LOR⁷³. La duración del mandato —4 años—⁷⁴ coincide con el establecido para el sector laboral por el art. 67.3 del ET y con el de los representantes del Cuerpo Nacional de Policía en el Consejo de Policía regulado por la LOFCS —art. 26.4—. De esta forma, los argumentos que se han podido esgrimir en el sector laboral para aquella duración del mandato son de aplicación en la Función Pública: necesidad de un período lo suficientemente prolongado como para permitir una continuidad en la labor representativa, con posibilidades de presentar y desarrollar programas de actuación más estratégicos que meramente coyunturales; necesidad de dotar a los propios representantes de un mínimo de estabilidad en el puesto, sin los inconvenientes que supone tener que enfrentarse de forma continuada a retos electorales; ahorro de dinero y de horas de trabajo, sobre todo si tenemos en cuenta que el gasto en ambos va a ir incrementándose en unas elecciones que, por su complejidad y trascendencia, irá adquiriendo un nivel de sofisticación parecido al de las elecciones políticas, etc. Respecto a la posibilidad de reelección en sucesivos períodos electorales que contempla el art. 12, posibilidad también indicada en el ET y en la LOFCS, su conveniencia no parece dejar lugar a dudas, en base también a razones similares avanzadas en el sector laboral: posibilidades de continuidad en las funciones representativas con estrategias a medio y largo plazo; mejora en la eficacia de la acción representativa, de

forma que se permita la adquisición y aplicación de la experiencia en el cargo, evitando que cada cuatro años, de forma generalizada, se tenga que empezar sistemáticamente el aprendizaje de las técnicas —porque de ello se trata en cierta medida— de representación y de los conocimientos necesarios —cada día más amplios y complejos— para el desempeño del cargo, etc. También aparece como positivo en el art. 12 la prórroga que prevé de los cargos hasta la proclamación de los resultados de las siguientes elecciones, evitando así un vacío innecesario y desaconsejable en la representación de los funcionarios en este ámbito. En orden a evitar dicho vacío, la redacción de este artículo es más correcta que la del art. 67.3 del ET, en tanto que este precepto sólo prevé la prórroga del mandato “si, a su término, no se hubiesen promovido nuevas elecciones de representantes”, lo que parece implicar el cese efectivo de los representantes incluso antes de la proclamación de los elegidos en las nuevas elecciones.

Respecto a la revocación de los DP y miembros de las JP, el art. 20.2 de la LOR, al igual que el art. 67.3 del ET, sólo prevé un medio, por otra parte el único en consonancia con el significado jurídico de aquél término: la decisión al efecto de los electores que los eligieron⁷⁵. Sin embargo, el medio elegido para ello, que es el mismo que en el sector laboral, puede plantear problemas en la Función Pública. En efecto, este artículo nos indica que la revocación se realizará por “quienes los hubieran elegidos”, esto es, los funcionarios públicos electores en la correspondiente unidad electoral, pero a través precisamente de “asamblea convocada al efecto a instancia de un tercio como mínimo de sus electores y por acuerdo adoptado por mayoría absoluta de éstos mediante sufragio personal, libre, directo y secreto”. Teniendo en cuenta las dimensiones de muchas unidades electorales en la Función Pública, parece difícil que en ellas la asamblea, en cuanto reunión simultánea y en un mismo lugar de todos los funcionarios electores, pueda ser viable, quedando como única solución la de las asambleas parciales, de modo similar, aunque no igual, al contemplado por el art. 77.2 del ET. Sin embargo, lo que debemos preguntarnos es si, realmente, tiene sentido la introducción de la figura de la asamblea en cuanto instrumento de revocación. En realidad, lo que se pretende, acertadamente a nuestro juicio, es que sólo un mínimo porcentaje de electores —un tercio— pueda plantear una votación para la revocación. Y el medio para desarrollar dicha votación es, más que la asamblea en sí, un referéndum: acuerdo adoptado por mayoría absoluta de los electores —no de los presentes en la asamblea— mediante sufragio personal, libre directo y secreto. Por consiguiente, hubiera sido más lógico establecer que dicho referéndum sólo podría realizarse cuando se alcanzara un tercio de aprobación del electorado para ello —mediante firmas, parece el medio más idóneo—, sin necesidad de confundir este procedimiento con el derecho de reunión contemplado en el Capítulo V de la LOR. Al igual que en el caso del ET, seguramente el legislador ha tenido presente que la asamblea es el medio óptimo de intercambio de opiniones sobre la procedencia y el sentido de la votación sobre revocación. No obstante, ello debería haberse separado tanto del requerimiento de un tercio del electorado que muestre su conformidad en proceder a tal votación como de la votación en sí.

Sin embargo, dejando a un lado estas imprecisiones, lo cierto es que, al igual que en el ámbito laboral, hay que proceder a una valoración positiva respecto a la existencia de la revocación en sí en cuanto instrumento jurídico a utilizar exclusivamente por los representados, instrumento que, además de expresión democrática, sin duda contribuye a controlar en última instancia la efectividad de la acción representativa de los miembros de los órganos unitarios. Precisamente por la trascendencia de la revocación, no sólo es lógico que se establezca un mínimo de apoyo de los electores para su inicio y realización, sino también que el art. 20 haya establecido una especie de periodos de “gracia”, durante los cuales no es posible plantear la revocación. Uno de ellos se refiere a la imposibilidad de plantear la revocación hasta transcurrido 6 meses desde la elección de un DP o miembro de la JP, lo cual permite a los recién elegidos un mínimo de estabilidad en orden a iniciar y poner en práctica sus funciones representativas. Se trata de una medida, sin precedentes en el ET, que hay que referirla no sólo a la elección “general” del órgano, sino también a las elecciones parciales a las que se refiere el art. 14 de la LOR. El otro período de “gracia”, sí contemplado en el art. 67.3 del ET, intenta impedir continuos replanteamientos de revocaciones, estableciendo un período de 6 meses desde la última propuesta de revocación durante el cual no podrá plantearse una nueva. Repárese que lo que cuenta a efectos del cómputo de este período es que se haya efectuado una “propuesta de revocación”. Con ello no se sabe si se refiere a una convocatoria frustrada de votación, por no haberse llegado al porcentaje de 1/3 requerido para ello, o a una votación efectuada, o a las dos. De estas tres posibilidades, seguramente la más adecuada sea la segunda, esto es, que sólo cuente a efectos de este período de 6 meses la votación que efectivamente se haya realizado por así haberlo solicitado válidamente un tercio del electorado. Si se aceptara la inclusión de la mera convocatoria, se plantearían serios problemas para el control de los intentos de convocatorias frustradas, las cuales, además, podrían ser utilizadas intencionalmente para posponer todo intento de revocación. Por último, conviene indicar que, en tanto los DP y las JP no tienen legitimación para negociar, no se requiere la prohibición de revocación durante las negociaciones de los convenios colectivos a la que alude el art. 67.3 del ET.

La figura de la sustitución automática viene contemplada en los arts. 19 —DP— y 20.3 —JP— de la LOR. En el caso de los DP, se indica que toda vacante —cualquiera que sea su causa, incluida la revocación— se cubrirá de forma automática “por el funcionario que hubiera obtenido en la votación un número de votos inmediatamente inferior al último de los elegidos” y que “el sustituto lo será por el tiempo que reste del mandato”. Como puede apreciarse, la sustitución se opera exclusivamente en base al número de votos, sin dar relevancia al hecho de si el sustituto pertenece o no al mismo sindicato, coalición o grupo que el sustituido. Ello no es el caso en relación a la sustitución en el ámbito de las JP. En efecto, el art. 20.3 indica que en caso de vacante —“por dimisión o por cualquier otra causa”— en las JP, la misma se cubrirá de forma automática “por el candidato siguiente de la misma lista a la que pertenece el sustituido”. Como en el caso de los DP, el sustituto sólo le será por el tiempo que reste de mandato⁷⁶.

Un problema que puede encontrarse en determinados casos a la hora de suplir las vacantes producidas es cuando, por las razones que sean, no existan en las candidaturas funcionarios con el número de votos inmediatamente inferior que hagan posible la sustitución automática. A ello intenta responder el art. 14 de la LOR, que prevé un sistema de elecciones parciales sin precedente en el ET, aunque, eso sí, y sin una clara justificación, sólo opera en relación a las JP⁷⁷. Se trata de una elección de carácter "parcial" en un doble sentido. Por un lado, porque la elección se va a plantear exclusivamente en aquellos órganos que cumplan una serie de requisitos a los que inmediatamente aludiremos. Por otro, porque se trata de una elección para cubrir sólo los puestos que efectivamente hayan quedado vacante en el órgano en cuestión, de forma que no afecta a los demás miembros del mismo que no hayan causado dicha situación.

Este sistema de elección parcial es subsidiario respecto al de sustitución automática, de forma que sólo podrá utilizarse cuando, una vez desarrollado este último, se cumplan dos condiciones: que el 60 por ciento de los miembros de la JP en cuestión no continúe "ejerciendo sus funciones" y que falten más de nueve meses para la terminación del mandato. En principio, esta última condición no plantea problema alguno, al contrario que la primera. En efecto, hay dos aspectos en esa exigencia del 60 % que no están claros. Por un lado, se habla de que ese porcentaje lo sea de representantes que no continúen "ejerciendo sus funciones". Hubiera sido seguramente más correcto referir ese porcentaje a "vacantes", en tanto que pueden existir miembros de las JP que, sin causar vacantes, no estén efectivamente ejerciendo sus funciones —la "incapacidad transitoria para el servicio", por ejemplo—. Por otro lado, aquella primera condición plantea otro problema de más entidad. Evidentemente, la finalidad de este artículo es evitar que, una vez acudido al mecanismo de la sustitución automática, una JP no pueda seguir operando por las vacantes causadas. En tanto que la JP funciona en la adopción de sus decisiones por la regla de la mayoría, esta situación de inoperancia se dará cuando la mayoría de los puestos estén en esa situación de vacante. Sin embargo, el problema es que, en base a la escala de número de miembros que establece el art. 8 de la LOR, habrá casos en los que, aún sin existir posibilidad de adoptar acuerdos por no poder alcanzarse mayoría de votos de los miembros a causa de las vacantes, el número de estas últimas no lleve al 60 por ciento requerido. Así, si la JP tiene 15 miembros, este artículo exige, para la posibilidad de elección parcial, que 9 estén vacantes, con lo que si ese número es de 8 no podrá realizarse aquélla, a pesar de que este órgano se ve imposibilitado para adoptar decisiones por mayoría de voto de sus miembros.

Al igual que en el caso de las elecciones "generales" del art. 13 de la LOR, la promoción de las de carácter parcial compete a las Organizaciones Sindicales indicadas en este último artículo —no a las JP con vacantes—, y la convocatoria corresponde al órgano administrativo ante el que se ostente la representación —que habrá de realizarla obligatoriamente, parece ser, si se dan los requisitos de tiempo y número de vacantes señalados—. Los elegidos a través de este sistema sólo serán representantes por el tiempo que reste hasta las siguientes elecciones de carácter general.

F) Recursos en Materia Electoral

Aunque ya hemos tenido ocasión de hacer referencias parciales a este tema, parece conveniente insistir en la regulación de los arts. 28 y 29 de la LOR en materia de recursos electorales. Como se indicaba, y ello es aplicable tanto a las elecciones generales como parciales, los actos de las Mesas electorales dentro de sus competencias son recurribles, en un plazo de cinco días, ante la correspondiente Junta Electoral de Zona. A su vez, la Junta Electoral dispone, salvo que se especifique lo contrario, de un plazo de 5 días para decidir, a contar desde la interposición del recurso o reclamación, agotando la vía administrativa. Transcurrido ese plazo —con o sin resolución por parte de la Junta—, cabrá acudir a la vía jurisdiccional, normalmente a la contencioso-administrativa. No obstante, las resoluciones de las Juntas de Zona referentes a la proclamación de candidatos y de electos, podrá ser objeto de recurso contencioso-electoral según lo establecido en la Sección XVI del Capítulo VI del Título I de la LREG.

Como se ha visto, el art. 28 da un plazo de cinco días a las Juntas Electorales de Zona para que resuelvan los "recursos" y "reclamaciones", lo que quiere decir que ese plazo se aplica no sólo cuando las Juntas resuelven respecto a los actos de las Mesas electorales, sino también cuando lo que se impugna son sus propias decisiones —a esto debe referirse el término "reclamación"—.

V. Representación y Sistema Electoral en el Cuerpo Nacional de Policía

Hasta el momento, y por seguir la terminología genérica de la LOR, hemos venido refiriéndonos a la normativa de esta ley en su aplicación a la "Función Pública". Como ya indicábamos, lo cierto es que, sin embargo, existen colectivos de funcionarios públicos a los que no se aplica su regulación. Entre esos colectivos se encuentran los referidos —para su exclusión— en el art. 2.1.c) de la LOR, esto es, los "miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, que se regirán por la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo...".

En tanto que nuestro objetivo de estudio se centra en los órganos de representación unitaria y en el sistema electoral respecto a los funcionarios públicos, debemos ahora hacer referencia a estos temas en relación a uno de los Cuerpos de Seguridad para el que se ha previsto ya una normativa al respecto, la cual, además, ha sido recientemente llevada a la práctica. Nos referimos al Cuerpo Nacional de Policía y, más específicamente, a su órgano de representación contemplado en los artículos 25 y 26 de la LOFCS: el Consejo de Policía.

Antes de introducirnos en su estudio, es conveniente subrayar un dato trascendental. Como es sabido, y hemos tenido ocasión de señalar reiteradamente en los apartados precedentes, para el cálculo de la representatividad sindical a la que se refieren los arts. 6 y 7 de la LOLS se tienen en cuenta los resul-

tados electorales en las elecciones tanto a DP y CE del ET como a DP y JP de la LOR. Pues bien, para ese cómputo a efectos de la representatividad sindical no se consideran los resultados de las elecciones a representantes del CNP en el Consejo de Policía. Ello no quiere decir que, dentro del ámbito exclusivo de las elecciones a este órgano, no exista un concepto de representatividad sindical, sino, simple y llanamente, que ni los resultados electorales para el Consejo de Policía se consideran para la medición de la representatividad a efectos de los arts. 6 y 7 de la LOLS ni la representatividad establecida en base a las elecciones reguladas en el ET y en la LOR tienen trascendencia en la representatividad sindical contemplada en el CNP en base a las elecciones para el Consejo de Policía. Estamos ante un sistema propio de determinación de la representatividad sindical que se mantiene al margen del sector laboral y del resto del sector funcional. El fundamento para lo anterior se encuentra en la propia LOFCS, y más concretamente en su art. 18, en tanto que prohíbe a los miembros del CNP afiliarse a organizaciones sindicales que no estén formadas exclusivamente por miembros del propio Cuerpo y prohíbe a estas organizaciones federarse o confederarse con otras que, a su vez, no estén integradas exclusivamente por miembros de ese Cuerpo. De esta forma, la desconexión organizativa total que impone la LOR entre los sindicatos del CNP y aquellos del sector laboral y del resto del funcional, sin posibilidad alguna de representatividad "refleja" o por "irradiación", obliga a arbitrar sistemas independientes para la averiguación de la representatividad sindical⁷⁸.

A) El Consejo de Policía: Composición y Funciones

El Consejo de Policía se configura como un órgano sumamente peculiar, que no tiene precedentes, al menos en sentido estricto, ni en el ET ni en la LOR. En efecto, se caracteriza por ser un órgano de composición paritaria, esto es, por incluir a representantes tanto de la Administración como de los funcionarios del CNP, bajo la presidencia del Ministro del Interior o persona en quien éste delegue —art. 25.1—. En cuanto órgano mixto, se diferencia de los órganos de representación unitaria del ET y la LOR. Sin embargo, en tanto que los representantes de los funcionarios en el Consejo de Policía son elegidos directamente por éstos, este órgano también se diferencia de aquellos otros de composición "mixta" regulados en los arts. 6 y 7 de la LMRFP y en el Capítulo IV de la LOR —muy especialmente el Consejo Superior de la Función Pública—, en tanto que, en ellos, participan exclusivamente, por la parte funcional, representantes de las organizaciones sindicales en cuanto tales. En principio, pues, podemos decir que en el Consejo de Policía se intenta agrupar en un sólo órgano vías de participación que, en el ET y en la LOR, se han ordenado a través de instrumentos normativos diferenciados. A confirmar lo anterior viene el hecho de que en la LOFCS no se haya regulado, en adición al Consejo de Policía, ni órganos unitarios de representación "puros" —con composición exclusiva de representantes de los funcionarios— ni órganos de participación "mixtos" en los que la representación funcional la ostenten exclusivamente las Organizaciones Sindicales en cuanto tales.

Las funciones del Consejo de Policía se encuentran reguladas en el art. 25.2 de la LOFCS⁷⁹. Como ya hemos tenido ocasión de indicar en otro lugar, estas funciones se caracterizan por dos notas generales. Por un lado, el art. 25.2 no establece una lista cerrada respecto a las mismas, sino abierta, en tanto que su apartado f) concluye con una remisión a las leyes y disposiciones generales para la posterior regulación de funciones adicionales. Por otro, la extensión e importancia de las funciones que se le reconoce al Consejo de Policía por aquel artículo —susceptible de ampliación, como acabamos de indicar— contrasta con las competencias reconocidas a las organizaciones sindicales representativas en el art. 22.1 de la LOFCS⁸⁰. La impresión general que se deduce del cotejo de ambos artículos, que se confirma con un análisis particularizado de las respectivas funciones y competencias, es que el Consejo de Policía ha sido situado en un plano de relevancia mayor que las Organizaciones Sindicales a efectos de representación y defensa de los intereses de los funcionarios del CNP. En todo caso, y sobre todo a la luz de la función reconocida al Consejo de "participación en el establecimiento de las condiciones de prestación del servicio de los funcionarios", debemos reiterar la opinión de que dicha "participación" debería ser referida esencialmente a competencias consultivas, algunas de ellas ya mencionadas en el propio artículo 25.2 —vid. apartados c) y d)—, reservando a las Organizaciones Sindicales en cuanto tales la participación a través de la negociación colectiva, en tanto que la composición mixta del Consejo y el carácter unitario que se desarrolla en la elección de los representantes funcionariales parece contribuir al desarrollo por éste órgano de una función más colaborativa, menos conflictiva, que la que implica por sí misma la relación negocial⁸¹.

Antes hemos indicado que la composición del Consejo de Policía es mixta —y paritaria—. Mientras que la elección de los representantes de la Administración no reviste mayor problema, siendo realizada por el Ministro del Interior —art. 25.3—, la designación de los representantes funcionariales es más compleja. Por lo pronto, ya hemos indicado que se descarta el sistema de designación directa por las Organizaciones Sindicales —como es el caso en el Consejo Superior de la Función Pública—. Se trata de representantes designados directamente por los propios funcionarios públicos, sin perjuicio de que, como veremos, las Organizaciones Sindicales puedan presentar candidaturas en tales elecciones. La normativa electoral, en la que debemos ahora centrar nuestra atención, viene dada, además de por las referencias parciales en la LOFCS, por el RD 315/1987, de 27 de febrero, sobre normas para la celebración de elecciones de representantes del Cuerpo Nacional de Policía en el Consejo de Policía y determinación de la condición de representativos de sus sindicatos⁸². Como en el caso de la LOR, veremos en primer lugar los órganos electorales para, a continuación, analizar brevemente el procedimiento electoral.

B) Organos Electorales

El art. 7 del RD 315/1987 considera como finalidad de la Administración Electoral la de "garantizar la transparencia y objetividad del proceso electoral, de manera que se respeten los requisitos de sufragio" en las elecciones a miembros del Consejo de Policía en representación de los funcionarios. Dicha Administración está compuesta por las Mesas electorales y la Junta Electoral.

Respecto a las Mesas electorales, su ámbito de actuación se desarrolla normalmente en las denominadas Secciones Electorales. Según dispone el art. 9 del RD 315/1987, existirá una circunscripción electoral única para todo el territorio nacional que estará dividida en Secciones Electorales. Dichas Secciones Electorales existirán en las capitales de provincia, en Ceuta y Melilla y en todas las localidades que cuenten con un censo superior a 50 funcionarios del CNP⁸³. Pues bien, en principio, y salvo que el número de electores aconseje otra cosa, en cada Sección Electoral existirá una Mesa Electoral⁸⁴.

A diferencia de la LOR, los componentes de las Mesas Electorales no son designados por antigüedad o edad, sino por sorteo entre los funcionarios del CNP incluidos en el Censo de cada Sección Electoral, sorteo a desarrollar por la Junta Electoral y por el que también se designará a los suplentes. El factor edad sólo se tendrá en cuenta para designar como secretario al vocal más joven⁸⁵. Estos cargos de Presidente y Vocales de Mesa electoral son obligatorios, aunque se prevé un procedimiento para la renuncia basada en causa justificada. Son incompatibles con el cargo de Jefe de la Dependencia, con la condición de candidato o con la de representante de las organizaciones que hayan presentado candidaturas. Como es normal, cada candidatura podrá designar un interventor por Mesa electoral y la Administración —concretamente la Dirección General de la Policía— un representante para que asistan a la votación y escrutinio⁸⁶.

Las funciones de las Mesas electorales son las tradicionales, esto es, "vigilar y presidir la votación, realizar el escrutinio, levantar el acta correspondiente y resolver cualquier incidente que se presente" —art. 10.1—. Sus actos son recurribles ante la Junta Electoral.

Por lo que respecta a esta Junta Electoral, su ámbito de actuación es toda la circunscripción electoral, esto es, todo el territorio nacional. Se compone, en igual número, de representantes de la Administración —nombrados por el Ministro del Interior— y representantes de las Organizaciones Sindicales con presencia en el Consejo de Policía y que tengan la condición de electores, aunque es preciso que en esta última representación estén presentes todas las Escalas. La Presidencia de la Junta ha de recaer en un representante de la Administración del Estado⁸⁷.

A las funciones de esta Junta Electoral se refiere el art. 7.3 y son, como de su misma enumeración puede deducirse, las trascendentales en todo proceso electoral: a) Realizar la proclamación de candidatos; b) Garantizar y regular la publicidad electoral; c) Preparar y organizar las Mesas electorales y designar, previo sorteo, sus Presidentes y Vocales, así como sus suplentes; d) Suministrar las papeletas; e) Controlar el escrutinio; f) Publicar el resultado fi-

nal; g) Subsanan y resolver las reclamaciones y consultas de todo tipo en el ámbito de sus competencias, agotando, en el primer caso, la vía administrativa; h) Proclamar las organizaciones sindicales representativas; e i) Proclamar los candidatos electos.

C) El Proceso Electoral

a) *Convocatoria de las Elecciones.* A diferencia de la LOR, que distingue entre promoción y convocatoria de las elecciones, el art. 14 del RD 315/1987 sólo contempla ésta última. El órgano competente para ello será el mismo Consejo de Policía, el cual habrá de hacerlo con una antelación mínima de sesenta días con anterioridad a la expiración del mandato de sus miembros. Por consiguiente, se entiende que la convocatoria será resultado de la decisión mayoritaria de sus miembros, aunque esto último ha de ser matizado por el hecho de que dicha convocatoria, en sí, no es un acto discrecional, sino obligado por el término del mandato de los elegidos en las elecciones anteriores⁸⁸. En la convocatoria, que ha de ser publicada en la Orden General de la Dirección General de la Policía, habrá de figurar la fecha exacta de las elecciones, a celebrar entre los sesenta y un días y sesenta y cinco posteriores a su publicación, las Secciones Electorales, la duración de la campaña electoral el censo global por Escalas y el número de representantes a elegir⁸⁹.

b) *Censo Electoral: Electores y Elegibles.* La confección del censo electoral habrá de realizarse, de oficio, por la Administración, y en él deberá incluirse la inscripción de quienes reúnen los requisitos para ser elector, ordenados por Secciones Electorales y, dentro de cada una de ellas, por Escalas⁹⁰.

Electores y elegibles serán aquellos funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía que se encuentren en las situaciones de "servicio activo, segunda actividad o de servicios especiales por razón de representación sindical". En relación a esta última situación, el art. 22 de la LOFCS establece, como facilidad para los representantes de las Organizaciones Sindicales "representativas" —"aquellas Organizaciones Sindicales del Cuerpo Nacional de Policía que en las últimas elecciones al Consejo de Policía hubieran obtenido, al menos, un representante en dicho Consejo, o en dos de las Escalas el 10 por 100 de los votos emitidos en cada una de ellas" —el derecho "al pase a la situación de servicios especiales, en los términos que reglamentariamente se establezcan, con derecho a reserva de puesto de trabajo y al cómputo de antigüedad, mientras dure el ejercicio de su cargo representativo...". Hay que tener en cuenta que, como ya hemos indicado, la Sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de junio de 1987 ha declarado inconstitucional una disposición tan similar a la anteriormente reseñada como era el art. 29.2.1) de la LMRFP. A diferencia de la LOR, que, como indicábamos, excluía de la condición de elector y elegible a los funcionarios públicos en la situación de suspensión, el RD 315/1987 le reconoce dicha condición a los funcionarios que se encuentren en esa situación "mientras dicha resolución no sea consentida o adquiera firmeza en vía jurisdiccional, salvo los supuestos de suspensión provisional, originada por un procedimiento judicial o suspensión firme por razón de falta muy grave"⁹¹.

Antes de seguir adelante, y para una mejor comprensión de lo que a continuación se indicará, es necesario realizar una importante precisión. Se ha dicho, a la hora de estudiar la composición de la Junta Electoral, que la representación de los funcionarios públicos debía articularse de forma que estuvieran representadas todas las Escalas —art. 8.4 RD 315/1987—. Ahora acabamos de indicar que el censo electoral ha de ordenarse por Secciones Electorales y, dentro de cada una de ellas por Escalas. Esta trascendencia de la Escala en el proceso electoral obedece a una razón que después tendremos ocasión de reiterar, a saber, que, a diferencia de la LOR, en la que no se distingue a efectos de representación en los órganos unitarios entre Grupos o Cuerpos⁹², en las elecciones al Consejo de Policía aquélla juega un papel central. En efecto, el art. 25.3 de la LOFCS nos indica que “la representación de los miembros del Cuerpo Nacional de Policía en el Consejo se estructurará por Escalas, sobre la base de un representante por cada 6.000 funcionarios o fracción, de cada una de las cuatro Escalas que constituyen el Cuerpo”⁹³. Como veremos inmediatamente, la Escala es un punto de referencia obligado para la comprensión del sistema de elección y representación en el Consejo de Policía.

c) *Constitución de las Mesas Electorales. Presentación y Proclamación de Candidatos.* Establecidas las Mesas Electorales y designados por sorteo sus miembros, todo ello por la Junta Electoral, se procederá a la constitución de las mismas. Como en el caso de la LOR, los primeros actos de dichas Mesas se relacionan con el censo electoral. A este respecto, el art. 6 del RD 315/1987 dispone que la Dirección General de Policía facilitará a cada Mesa Electoral, en el plazo máximo de 15 días desde la convocatoria de las elecciones, el censo parcial correspondiente y la lista de electores. Además, ésta última la hará pública en los tabloneros de anuncios de todas las dependencias, debiendo estar expuestas un plazo mínimo de 6 días. Las Mesas electorales resolverán cualquier incidente relativo a inclusiones, exclusiones o correcciones de tales listas que se presente hasta un día después de haber finalizado el plazo de exposición pública de las mismas. A las veinticuatro horas siguientes, y con los medios que les facilite la Dirección General de Policía, publicarán las listas definitivas. Dentro de los dos días siguientes a dicha publicación, cualquier funcionario podrá presentar una reclamación ante la Junta Electoral en relación a su exclusión o inclusión en el censo, reclamación que habrá de ser resuelta en un plazo de tres días y agotando ello la vía administrativa.

Respecto a la presentación de candidaturas, podrán hacerlo: a) Las organizaciones sindicales y sus federaciones, siempre que se hallen legalmente constituidas de acuerdo con lo establecido en el art. 20 de la LOFCS; b) Las agrupaciones de electores, siempre que estén avaladas por un número de firmas de electores equivalente, al menos, al 5 por ciento de los electores de la Escala Básica y al 10 por ciento de las demás Escalas, en las que presenten candidaturas; c) Las coaliciones electorales. En relación a esas “agrupaciones electorales”, el art. 26.2 de la LOFCS exigía, sin mayor explicación, que las mismas estuvieran “legalmente constituidas”. Como ya tuvimos ocasión de indicar, era éste un requisito de difícil comprensión, en tanto que parecía querer establecer una formalidad mayor que el ET o la LOR cuando posibilitan directa-

mente a trabajadores o funcionarios la presentación directa de candidatos⁹⁴. En realidad, la expresión de la LOFCS era un tanto desmedida, ya que el art. 16.3 del RD 315/1987, lo único que exige al respecto es que la documentación presentada por tales “agrupaciones” para avalar una candidatura, además de constar el número mínimo de firmas, establezca claramente —“de modo fehaciente”— la identidad de los firmantes. Respecto a las coaliciones, y a diferencia de la LOR —en que sólo pueden formarlas sindicatos—, podrán realizarlas no sólo las organizaciones sindicales —o sus federaciones—, sino también las agrupaciones de electores y, como en el caso del ET y de la LOR, la formación de las mismas habrá de ser comunicada expresamente a la Junta Electoral en un plazo de tres días desde la publicación de las listas electorales. Este mismo plazo rige para que todas las candidaturas se presenten ante la Junta Electoral, publicándose a continuación en la Orden General de la Dirección General de Policía. Las listas de candidaturas serán, según el art. 16.4, nacionales y cerradas, e incluirán tantos candidatos como puestos a cubrir y, además, igual número de suplentes, con la expresión del orden de colocación de todos ellos. Junto al nombre y apellidos de los candidatos, podrá hacerse constar su condición de independiente o, en su caso de coaliciones, la denominación de la organización sindical a la que cada uno pertenezca⁹⁵. Por último, la Junta Electoral realizará la proclamación de candidatos al tercer día posterior a la terminación del plazo de presentación de candidaturas⁹⁶.

d) *Campaña Electoral.* A diferencia de la normativa electoral en el ámbito del ET y de la LOR, el RD 315/1987, contiene una regulación expresa y relativamente detallada de lo que denomina “campaña electoral”. Seguramente las peculiaridades del Cuerpo en el que han de desarrollarse las elecciones al Consejo de Policía hacen muy aconsejable que este tema no se deje a la mera práctica administrativa.

Por lo pronto, el art. 18.1 preve una denominada “campaña de carácter institucional”, a desarrollar por el propio Consejo de Policía, y “destinada a informar a los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía, así como a promover su participación, sin influir en la orientación del voto de los electores”.

No obstante, lo anterior no forma parte de lo que se entiende por el Real Decreto como “campaña electoral” en sentido estricto, ya que esta última viene definida como “el conjunto de actividades lícitas llevadas a cabo por los candidatos, sindicatos, federaciones, coaliciones o agrupaciones en orden a la captación de sufragios”. Su duración será de 15 a 21 días —mínimo y máximo, respectivamente—, terminando, en todo caso, a las cero horas del día inmediatamente anterior a la votación⁹⁷.

De las “actividades” posibles de desarrollar en la campaña, el Real Decreto centra su atención en dos. Por un lado, en la propaganda electoral⁹⁸, y más concretamente en la que pueda desarrollarse en el interior de cada Dependencia y Sección, de forma que todos los sindicatos, federaciones, coaliciones o agrupaciones que presenten candidaturas, dispondrán de lugares reservados para la colocación gratuita de carteles de propaganda electoral⁹⁹. Por otra, en la celebración de “reuniones de propaganda electoral” en las dependencias policiales, siendo la Mesa electoral la que determinará los locales, días y horas, siguiendo el criterio de igualdad de oportunidades¹⁰⁰. Por últi-

mo, y como medida favorecedora del desarrollo de la campaña electoral, se prevé que, durante la misma, todos los candidatos y suplentes proclamados disfruten de permiso retribuido para su realización¹⁰¹.

e) *Votación y Atribución de Resultados*. El RD 315/1987 contiene una detallada regulación del acto de votación, en los términos normales en este tema¹⁰². Por consiguiente, nos limitaremos a resaltar un punto sobre el que ya hemos llamado la atención. A diferencia del ET —en que existen colegios electorales en base a la cualificación del trabajador— y de la LOR —en que no existe distinción en base al Grupo, Cuerpo o Escala—, en el sistema electoral del CNP se distingue nítidamente en base a las Escalas, de forma que los candidatos se presentan exclusivamente en relación a estas últimas y, consiguientemente, y como dispone el art. 23.a), “cada elector podrá dar su voto a una sola de las listas presentadas, correspondiente a la Escala a la que pertenece, mediante sufragio personal, directo, libre y secreto”.

Respecto a la atribución de resultados, se realizará mediante el sistema de representación proporcional, y más concretamente atribuyendo “a cada lista el número de puestos que le correspondan, de conformidad con el cociente que resulte de dividir el número de votantes por el de puestos a cubrir”¹⁰³. La proclamación de electos será realizado por la Junta Electoral, que publicará en la Orden General de la Dirección General de la Policía el cómputo global de los resultados a efectos de declarar el grado de representatividad de las Organizaciones Sindicales¹⁰⁴.

f) *Mandato y Sustitución*. El Consejo de Policía habrá de constituirse formalmente dentro de los 15 días siguientes a la proclamación de los resultados definitivos. Siguiendo en este punto el principio general al respecto, el art. 26.4 de la LOFCS y el propio RD 315/1987 establecen que la duración del mandato de los miembros del Consejo de Policía será de cuatro años, pudiendo ser reelegidos en sucesivos periodos electorales. Sin embargo, a diferencia de la normativa del ET y de la LOR, no se prevé en este ámbito la posibilidad de revocación. En efecto, esta última no se halla entre las previstas para la pérdida de la condición de “consejero”, que son la terminación del mandato, la renuncia, la pérdida de la condición de funcionario del CNP, el cambio de Escala, y la no concurrencia de alguno de los requisitos previstos para ser elector o elegible. Caso de que, por alguna de estas causas, un representante de los funcionarios produzca vacante en el Consejo, se establece el mecanismo de sustitución automática por el candidato que ocupe el puesto siguiente en la lista respectiva. Caso de que se agotare el número de titulares de la lista se procederá de la misma forma con los suplentes. Como hemos visto, para el caso de que, en la aplicación de la sustitución automática, se agotara también el número de suplentes, la LOR prevé las elecciones parciales. Esto último no se contempla en el ámbito del Consejo de Policía, de forma que, si se produce este supuesto de agotamiento de los suplentes, se establece que la lista correspondiente quede sin representación en el Consejo, y, en orden a mantener el carácter paritario del órgano, ello repercutirá en una disminución igual en la representación de la Administración en el mismo¹⁰⁵.

NOTAS

- NOTA: Las referencias a artículos de la Ley 9/1987, pueden confrontarse en la parte de Documentación Legislativa, en este mismo número monográfico.
1. S. del Rey Guanter, *Estado, Sindicatos y Relaciones Colectivas en la Función Pública*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1986, pág. 9.
 2. BOE de 17 de junio de 1987; corrección de errores, BOE de 18 de junio de 1987.
 3. Del Rey, *Estado, Sindicatos...*, cit., págs. 131 ss. y bibliografía ahí citada.
 4. Vid. la Resolución de 29 de enero de 1981, de la Dirección General de la Administración Local, por la que se regula el ejercicio del derecho de representación colectiva y de reunión de los funcionarios de las Corporaciones locales (BOE de 4 de febrero de 1981). Por otra parte, determinadas CCAA han regulado, con anterioridad a la LOR, algunos aspectos relacionados con este tema, como es el caso de la CCAA de Cantabria —Decreto 37/1983, de 22 de junio, sobre el ejercicio del derecho de representación colectiva y de reunión del personal funcionario de la Diputación Regional de Cantabria, modificado por el 50/1983, de 3 de agosto—, y cuya adecuación constitucional, aunque en base a unas características específicas de dicha CCAA, fue declarada por Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 165/1986, de 18 de diciembre (BOE de 3 de enero de 1987). A este respecto conviene recordar que la Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 98/1985, de 29 de julio (BOE de 14 de agosto de 1985) ha indicado con claridad que “las bases de régimen estatutario de los funcionarios (competencia del Estado) incluyen los órganos de representación de los mismos en las Administraciones Públicas, pues tales órganos, por su naturaleza, constituyen un aspecto esencial en dicho régimen estatutario, y deben ordenarse también en condiciones de igualdad” (Fundamento Jurídico n.º 17).
 5. Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical (BOE de 8 de agosto de 1985).
 6. Vid. Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 98/1985, cit., Fundamento Jurídico n.º 4.
 7. La Disposición Transitoria Tercera 2 de la LOR dispone que “el mandato de los miembros de las Juntas de Personal y de los Delegados de Personal elegidos en la primera convocatoria (a convocar en el plazo máximo de nueve meses a partir de la entrada en vigor de la Ley) finalizará, como máximo, el 31 de diciembre de 1990”, siendo ello una excepción a la duración normal del mandato de cuatro años y que indica claramente la voluntad de que a partir de ese año coincidan las elecciones en la Función Pública y en el sector laboral, dado que es entonces cuando finaliza el mandato de los Delegados de Personal y miembros de los CE de este sector.
 8. Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (BOE de 14 de marzo de 1986). Al respecto, nos permitimos una remisión a nuestro estudio “Los derechos colectivos en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”, *Revista de Trabajo*, n.º 84 (1986), págs. 65 a 103.
 9. RD 1311/1986, de 13 de junio, sobre normas para la celebración de elecciones a los órganos de representación de los trabajadores en la Empresa (BOE de 1 de julio de 1986).
 10. Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (BOE de 20 de junio de 1985).

11. Cfr. art. 1.1.
12. Cfr. art. 2.1.
13. Vid. A. Martínez Marín, *Derecho Administrativo*, Madrid: Tecnos, 1986, pág. 446.
14. Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (BOE de 3 de abril de 1985), art. 104.2. Al respecto M.R. Alarcón Caracuel, *La Nueva Configuración Legal de la Relación de Empleo Público*, Sevilla: D.I. del IEAL, 1985, especialmente págs. 15 ss.
15. La utilización de este término, como diferenciado de las exclusiones declarativas, en L.E. de la Villa, "Apuntes sobre el concepto de trabajador en el Derecho español", *Cuadernos de la Cátedra de Derecho del Trabajo*, n.º 4 (1972), pág. 16.
16. Cfr. art. 1.2. Respecto a la Ley Orgánica del Poder Judicial, al que se remite la LOR, indica: Art. 454.1 "Bajo la denominación de personal al servicio de la Administración de Justicia se comprenden los Secretarios Judiciales, los Médicos Forenses, los Oficiales, Auxiliares y Agentes Judiciales, así como los miembros de los Cuerpos que puedan crearse por ley para el auxilio y colaboración con los Jueces y Tribunales...". Art. 456. "En todo lo no previsto en esta Ley y en los Reglamentos orgánicos respectivos, se aplicará al personal al servicio de la Administración de Justicia, con carácter supletorio, lo dispuesto en la legislación general del estado sobre función pública".
17. Art. 2.1.a).
18. Al respecto, nos permitimos una remisión a nuestro trabajo "Libertad Sindical y Funcionarios Públicos", en M. Rodríguez-Piñero (Coor.), *Comentarios a la Ley de Libertad Sindical*, Madrid: Tecnos, 1986, pág. 74.
19. Art. 2.1.b).
20. Art. 401 de la LOPJ. Al respecto, Del Rey Guanter, "Libertad Sindical...", cit. pág. 74.
21. Art. 2.1.c).
22. Art. 6.8 de la LOFCS. "Los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad no podrán ejercer en ningún caso el derecho de huelga, ni acciones sustitutivas del mismo o concertadas con el fin de alterar el normal funcionamiento de los servicios".
23. *Infra*, Apartado V). Al respecto, Del Rey Guanter, "Los derechos colectivos en la Ley...", cit., *passim*.
24. M. Alonso Olea, *Derecho del Trabajo*, Madrid: FD-UC, 1985, pág. 64.
25. BOE de 27 de agosto de 1985.
26. Art. 1.3. "Siempre que en esta Ley se hace referencia a los funcionarios públicos, debe entenderse hecha al personal comprendido en los apartados 1 y 2 de este artículo".
27. Vid. J.R. Parada Vázquez, *Sindicatos y Asociaciones de Funcionarios Públicos*, Madrid: Tecnos, 1968, págs. 68 ss.
28. Cfr. art. 6. Cfr. art. 7.
29. *Supra*, nota 18.
30. Cfr. la Disposición Transitoria 7.ª de la LOR.
31. *Supra*, nota 28.
32. Vid. Del Rey Guanter, *Estado, Sindicatos...*, cit., págs. 50 ss.

33. Cfr. art. 8.
34. Cfr. art. 9.
35. Vid. art. 62 de ambas normas. Al respecto, T. Pérez del Río, "La reforma de la representación unitaria en la empresa", en M. Rodríguez-Piñero (Coord.), *Comentarios a la Nueva Legislación Laboral*, Madrid: Tecnos, 1985, págs. 175 ss.
36. Alonso Olea, *Derecho del Trabajo*, cit., págs. 138 y 139.
37. BOE de 17 de enero de 1986.
38. Vid. art. 14, en relación con los arts. 15 y 16.
39. *Supra*, nota 34.
40. Alonso Olea, *Derecho del Trabajo*, cit., pág. 139.
41. Cfr. art. 10.
42. Vid. AAVV, "Los derechos colectivos de la Función Pública", *Temas Laborales*, 5 (1985), págs. 63 ss. Existen dos aspectos contemplados en este capítulo II de la LOR a los que, dado el objetivo de este trabajo, no podemos hacer una referencia detallada. Por una parte, está el deber de sigilo profesional que establece el art. 10—*supra*, nota 41—, redactado en términos similares al art. 65 ET, pero que adquiere notas propias en la Función Pública, en tanto que el art. 80 de la LFCE establece como deber de todo funcionario el de "guardar sigilo riguroso respecto de los asuntos que conozca(n) por razón de su cargo", y el art. 7.1.j) del Reglamento Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado, ya citado, considera como falta grave "no guardar el debido sigilo respecto a los asuntos que se conozcan por razón del cargo, cuando causen perjuicio a la Administración o se utilice en provecho propio". En este ámbito, pues, más que en el laboral, se va a plantear el complejo problema de establecer los límites entre ese deber de sigilo y el derecho de los representantes, establecido en el art. 9.10—*supra*, nota 34—, de "informar a sus representados". Por otra parte, el art. 11 de la LOR regula las facilidades y garantías de los representantes unitarios. Dos aspectos pueden señalarse en una comparación con el art. 68 del ET. Por un lado, en cuanto innovación respecto a la normativa laboral, se contempla como garantía específica lo que se ha venido a denominar "libertad de circulación" del representante en los centros de trabajo. Por otro, hay que tener en cuenta que en el ámbito funcional, a diferencia del laboral, existe un procedimiento sancionador detalladamente regulado por faltas graves y muy graves, contenido en el Reglamento Disciplinario anteriormente citado, arts. 23 ss. Cfr. art. 11.
43. Art. 8.1. LRGE.
44. Art. 8.2. LRGE.
45. La normativa básica de las Mesas electorales, a la que haremos referencia en este y posteriores apartados, se contiene en los arts. 26 y 27 de la LOR. Cfr. arts. 26 y 27 de la Ley 9/87.
46. Vid. art. 5.3. del RD 1311/1986.
47. *Supra*, nota 45, arts. 26.1 y 2, 27.4.
- 47 bis. Cfr. la Disposición Transitoria Tercera de la LOR.
48. Vid. arts. 22, 27.5, 28 y 29.
49. Cfr. la Disposición Transitoria Quinta de la LOR.

50. Vid. arts. 24 y 27.5.
51. Vid. art. 25 en relación con el art. 24.
52. Vid. arts. 25 y 27.5. Cfr. la Disposición Transitoria Cuarta de la LOR.
53. Vid. art. 6 de la LMRFP.
54. Vid. art. 39.
55. Vid. art. 27.5 y 6.
56. BOE de 27 de junio de 1986. Vid. art. 2.
56. bis. Cfr. la Disposición Transitoria Tercera 1 de la LOR. Dicha convocatoria se ha realizado por Orden de 23 de julio de 1987 (BOE de 25 de julio de 1987).
57. Vid. art. 31 de la LRGE.
58. Cfr. art. 18.
59. Art. 59 del ET en relación al 72.1. Al respecto, A. Martín Valverde, "Grupos de trabajadores y representación unitaria del personal en la empresa", *Revista Española de Derecho del Trabajo*, n.º 11 (1982), págs. 309 ss.
60. Vid. F. Durán López, *Libertad de Circulación y de Establecimiento en la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la CEE*, Madrid: La Ley, 1986, págs. 33 ss.
61. Vid. M. Baena del Alcázar, *Curso de Ciencia de la Administración*, Madrid: Tecnos, 1985, pág. 230.
62. Vid. arts. 3, 4 y 5.
63. Arts. 14 a 20.
64. Art. 21.
65. Arts. 6 a 11.
66. Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 99/1987, de 11 de junio (BOE de 26 de junio de 1987).
67. Cfr. artículo 17.
68. Vid. E. Borrajo Dacruz, "Sindicatos y negociación colectiva en el proyecto de la LOLS", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Com plutense*, n.º 7 (1985), pág. 144.
69. Art. 26.3.
70. No se contiene en la LOR una previsión, a incluir sin duda en su normativa de desarrollo, como la del art. 7.2 del RD 1311/1986, que indica que "cuando el número de candidatos para Delegados de Personal sea inferior al de puestos a elegir, se celebrará la elección para la cobertura de los puestos correspondientes, quedando el resto vacante".
71. *Supra*, nota 45.
72. Sin duda, la normativa de desarrollo del Capítulo II de la LOR tendrá que contener las previsiones a las que se refiere el art. 15 del RD 1311/1986 respecto a la "adecuación" de la representatividad (más bien será de la representación) en caso de aumento de plantilla", esto es, de la posibilidad de que, aún durante el mandato, pueda aplicarse lo indicado en el art. 8 de la LOR. Más difícil, lógicamente, es que en la Función

- Pública se de el supuesto contemplado en el art. 16 del RD 1311/1986 de "desaparición de Centros de Trabajo", con sus consecuencias en los órganos de representación. En fin, muchos de los aspectos incluidos en el art. 13 del RD 1311/1986—"atribución de resultados"—podrán ser de aplicación en la Función Pública y, por tanto, contemplados por la normativa de desarrollo de la LOR al respecto: cambio de afiliación de los representantes durante el mandato, integración o fusión de sindicatos, etc.
73. Vid. art. 12.
 74. Vid. la Disposición Transitoria Tercera.
 75. Vid. art. 20.2.
 76. Vid. art. 20.4.
 77. Vid. art. 14.
 78. Un estudio más detallado de este y otros aspectos puede verse en nuestro trabajo "Los derechos colectivos en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad", *Revista de Trabajo*, n.º 84 (1986), págs. 65 ss. Los puntos de este trabajo relacionados con el Consejo de Policía y el sistema electoral son reelaborados en el presente apartado, integrando la nueva normativa al respecto.
 79. Vid. art. 25.2.
 80. Vid. art. 22.1.
 81. Del Rey Guanter, "Los derechos colectivos...", cit., pág. 97.
 82. BOE de 3 de marzo de 1987.
 83. La Orden de 6 de marzo de 1987 de convocatoria de elecciones de representantes del Cuerpo Nacional de Policía en el Consejo de Policía (BOE de 11 de marzo de 1987), establece, para estas primeras elecciones celebradas el 12 de mayo de 1987, 52 Secciones de capitales de provincia y 96 Secciones locales.
 84. Art. 9.3. del RD 315/1987. El art. 9.4 de la misma norma indica que "no obstante, cuando el número de electores de una Sección lo haga aconsejable, la Junta Electoral podrá disponer la formación de otras Mesas y distribuir entre ellas el electorado".
 85. Art. 10.2 RD 315/1987.
 86. Art. 11 del RD 315/1987.
 87. Art. 8 del RD 315/1987. Su Disposición Transitoria 1 dispone: "Las facultades que, en materia electoral, se atribuyen a la Junta Electoral en el presente Real Decreto, las ostentará, en las primeras elecciones que se convoquen, una Comisión Electoral constituida al efecto por un representante de cada uno de los Sindicatos de funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía legalmente constituidos en la fecha de la convocatoria, e igual número de representantes de la Administración. La Comisión Electoral se registrará por las normas reguladoras de la Junta Electoral que sean aplicables". Su Disposición Transitoria Segunda dispone que "el Presidente de esta Comisión Electoral así como los representantes de la Administración serán nombrados por el Ministro del Interior".
 88. La Disposición Transitoria Tercera del RD 315/1987 dispone: "La convocatoria de las primeras elecciones de representantes de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía en el Consejo de Policía, será efectuada por el Ministro del Interior, que, asimismo, homologará los modelos de sobres y papeletas que se utilicen en las mismas".

Como se ha indicado, tales elecciones fueron convocadas por la Orden de 6 de marzo de 1987.

89. Art. 14.2.
90. Art. 5 del RD 315/1987.
91. Art. 3.
92. Supra, Apartado IV D).
93. Vid. también art. 2 del RD 315/1987. Según la Orden de 6 de marzo de 1987 citada, el censo para las primeras elecciones celebradas el 12 de mayo era, por Escalas, el siguiente: Superior, 309; Ejecutiva, 9.036; Subinspección, 2.935; Básica, 44.514. En base a ello, la misma norma establece el siguiente reparto de los 12 puestos a cubrir en el Consejo de Policía: Superior, 1; Ejecutiva, 2; Subinspección, 1; Básica, 8.
94. Del Rey Guanter, "Los derechos colectivos...", cit., págs. 94-95.
95. Art. 16.5. El art. 16.2 indica que en el escrito de presentación de cada candidatura deberá expresarse claramente: la denominación, siglas y símbolos del Sindicato, Federación, Coalición o Agrupación que la promueve, así como el nombre y apellidos de los candidatos incluidos en ella, con declaración expresa de su aceptación en la candidatura.
96. Art. 17.1 del RD 315/1987.
97. Art. 18.2 y 3.
98. Art. 19.1.
99. Art. 19.2.
100. Art. 19.3.
101. Art. 19.4.
102. Arts. 21 ss.
103. Art. 23.c), que añade que "los puestos sobrantes, en su caso, se atribuirán a las listas, en orden decreciente, según el resto de los votos de cada una de ellas". Aquí, incluso con más énfasis que en el caso de la LOR, se plantea el problema de como desarrollar este sistema si en el dividendo, como parece deducir del término "votantes", se incluyen no ya sólo los votos en blancos, sino también incluso los nulos.
104. Vid. arts. 24 a 27. En las elecciones citadas del 12 de mayo, los resultados fueron los siguientes: Sindicato Unificado de Policía (SUP), cinco puestos; Sindicato Profesional de Policía (SPP), dos puestos; Asociación Nacional de Policía Uniformada (ANPU), dos puestos; Sindicato de Comisarios, un puesto; Sindicato Nacional de Policía, un puesto.
105. Arts. 29 y 30. Otros aspectos tratados en el RD 315/1987, y de los que nos limitamos a señalar su regulación, son los indicados en el art. 28 —"Uno. Los actos de las Mesas Electorales serán recurribles ante la Junta Electoral. Los actos de la Junta Electoral agotan la vía administrativa. Dos. Contra los actos de la Junta Electoral, se podrán interponer los recursos o formular las impugnaciones que legalmente procedan"— y Disposición Final Primera —"El Consejo de Policía, en el plazo de un mes desde su constitución, elaborará su propio Reglamento de organización y funcionamiento, que se someterá a la aprobación del Ministro de Interior".

La Intervención administrativa en el proceso de elección de los representantes de los trabajadores en los centros de trabajo

por

Fermín Rodríguez-Sañudo Gutiérrez*

SUMARIO: I. Planteamiento. II. La promoción de la elección de representantes. III. El proceso electoral propiamente dicho. IV. El cómputo de los resultados electorales a efectos de la representatividad sindical. a) La comunicación de los resultados de la elección. b) La valoración de la documentación electoral. c) La proclamación de los resultados electorales. V. La intervención de la Jurisdicción laboral. VI. A modo de conclusión.

I. Planteamiento

La regulación del procedimiento de elección de los representantes de los trabajadores en los centros de trabajo se contiene hoy en una sucesión de normas legales y reglamentarias, fundamentalmente: Título II de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (artículo 67 y artículos 69 a 76); Real Decreto 1256/86, de 13 de junio, que crea la Comisión Nacional de Elecciones Sindicales; Real Decreto 1311/86, de 13 de junio, sobre normas para la celebración de elecciones a los órganos de representación de los trabajadores en empresa; Orden de 9 de diciembre de 1986 que desarrolla las dos normas anteriores en lo que se refiere a la tramitación de escritos relativos a las actas de elecciones sindicales. Dispersión normativa quizás excesiva, que innecesariamente dificulta su conocimiento y aplicación; y cuya articulación no siempre es fácil, como se tendrá ocasión de comprobar más adelante. Otras normas, que se mencionarán en su momento, inciden también con mayor o menor intensidad en esta materia, aunque no la regulen directamente.

* Catedrático de Derecho del Trabajo. Universidad de Sevilla.