



Autor: Carmen Agut García, Prof. Titular de Derecho de Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Jaime I - Castellón

Editorial: El Derecho Editores

Revista de Jurisprudencia El Derecho, nº 4

Ámbito: Jurisprudencia

Jurisdicción: ADMINISTRATIVO

Fecha de publicación: mayo de 2008

I. Introducción

La regulación de la representación unitaria de los funcionarios públicos está incluida en la Ley 7/2007, de 12 abril, Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP); norma que, dando cumplimiento al art. 103,3 CE, nace con la voluntad de establecer los aspectos comunes al conjunto de los funcionarios de todas las Administraciones Públicas en el sentido indicado por el art. 149,1,18 CE, que atribuye al Estado competencia sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas.

Ello no obstante, se mantienen en vigor algunos de los arts. de la norma anterior, la Ley 9/1987, de 12 junio, de Órganos de representación, determinación de condiciones de trabajo y participación del personal al servicios de las Administraciones Públicas (LORAP), los reguladores del proceso electoral, los cuales, a su vez, fueron desarrollados por el RD 1846/1994, de 9 septiembre, Reglamento de elecciones a los órganos de representación del personal al servicio de la Administración General del Estado.

El EBEP, en su pretensión de regular a todos los sujetos que prestan sus servicios para las Administraciones Públicas, sean éstos funcionarios o personal laboral, tal y como indica su misma denominación empleado público, establece las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos incluidos en su ámbito de aplicación (art. 1, EBEP) y algunas normas aplicables al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas (art. 1, EBEP). No obstante, en relación a la materia que nos ocupa, el art. 39 EBEP claramente configura los órganos de representación unitaria de los funcionarios públicos como específicos para este colectivo, lo que deja fuera de la regulación del EBEP la representación unitaria del personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas, que se regirá por la legislación laboral.

Debe tenerse en cuenta que aunque el sistema de representación unitaria que hoy configura el EBEP para los funcionarios públicos trata de asemejarse el máximo posible al sistema de representación unitaria que regula el ET para los trabajadores, ello no impide que existan algunas diferencias de interés, en particular en lo que a sus funciones se refiere.

II. Aspectos orgánicos

II.1. Naturaleza de los órganos de representación

Los órganos de representación unitaria de los funcionarios públicos son los Delegados de Personal y las Juntas de Personal (art. 39 EBEP).

a) Respecto de la naturaleza de los Delegados de Personal, el EBEP no se pronuncia expresamente, limitándose a indicar que cuando son varios ejercen sus funciones representativas conjunta y mancomunadamente (art. 39,2 EBEP); situación que ya se daba con la LORAP y a cuyo amparo se entendía que son órganos individuales de representación, que deben actuar mancomunadamente.

b) Por lo que hace a la Junta de Personal, hoy es posible encontrar la referencia a su carácter de órgano colegiado en el art. 41,3 EBEP; carácter que se corrobora en el art. 40,2 EBEP.

II.2. Tipo de representación y forma de ejercerla

El tipo de representación que ostentan los representantes unitarios, al tratarse de órganos de creación legal, corresponde a un mandato representativo, no imperativo.

En cuanto a la forma de ejercicio de la representación:

a) Los Delegados de Personal cuando son varios ejercen sus funciones representativas conjunta y mancomunadamente (art. 39,2 EBEP).

b) Por lo que hace a la Junta de Personal, el art. 40,2 EBEP, al tratar de la legitimación para intervenir en procedimientos administrativos y judiciales, alude a una actuación colegiada por decisión mayoritaria de sus miembros. Esta norma es similar a que contenía la LORAP, y al respecto la doctrina entendía que la misma podía servir para calificar la actuación de las Juntas de Personal con carácter general, criterio que igualmente se podría mantener.

Actuación mancomunada y decisión mayoritaria son expresiones que en sentido técnico parecen remitir a la necesidad de que los acuerdos de los Delegados sean tomados por unanimidad mientras que los de la Junta lo sean por mayoría. No obstante, la doctrina al durante la vigencia de la LORAP entendía que ambas instituciones forman su voluntad por acuerdo mayoritario, interpretación que, igualmente podría seguir siendo adecuada con la nueva normativa.

II.3. Ámbito de la representación: la unidad electoral

a) La representación de los funcionarios en aquellas unidades electorales donde su número sea igual o superior a 6 e inferior a 50 corresponderá a los Delegados de Personal (art. 39,2 EBEP).

b) Las Juntas de Personal se constituirán en unidades electorales que cuenten con un censo mínimo de 50 funcionarios (39.3 EBEP).

En consonancia con su carácter de norma básica, y a diferencia de lo que sucedía con la LORAP, el EBEP no determina cuáles son las unidades electorales. Por contrario, el art. 39,4 EBEP remite su fijación al Estado y las Comunidades Autónomas en virtud de sus competencias legislativas, quienes, pese al silencio legal, deberán tener en cuenta a las Administraciones Locales, aunque sin afectar a su potestad de autoorganización. Al tiempo, se permite la modificación de las unidades electorales fijadas legalmente con el fin de adecuarlas mejor a determinadas estructuras administrativas o ámbitos de negociación.

La disp. derog. única, apdo. c) EBEP expresamente mantiene la vigencia del art. 7 LORAP, en el que se fijan las unidades electorales a efectos de la elección de Juntas de Personal, y que hay que entender aplicable en tanto no se regulen nuevas unidades electorales del modo previsto por el EBEP. No obstante, debe tenerse en cuenta que al amparo de la LORAP los Delegados de Personal podían constituirse sólo en Entidades Locales de menos de 50 funcionarios, mientras las Juntas de Personal se preveían para Entidades Locales de más de 50 funcionarios y para el resto de Administraciones Públicas. Dicho art. 7 LORAP sólo se refiere a las unidades electorales a efectos de las Juntas de Personal, sin embargo, dado que la nueva regulación no contempla la anterior distinción, habrá que entenderlo aplicable también a los Delegados de Personal.

II.4. Criterios para el cómputo de los funcionarios

Tanto para la elección de Juntas de Personal como de Delegados, a diferencia de lo que sucede para la elección de los representantes unitarios del personal laboral según el ET, el EBEP no ha establecido distinciones en atención al tipo de relación o a la temporalidad del vínculo que une al funcionario con la Administración, por lo que todos los funcionarios en activo serán considerados con el mismo valor numérico (uno) a efectos electorales.

II.5. El número de miembros de los órganos de representación

El número de miembros integrantes de los órganos de representación unitaria varía en atención al número de funcionarios ocupados en la unidad electoral según una escala prevista en los arts. 39,2 y 39,5 EBEP, en la que se ha aumentado el número de representantes previstos por la LORAP para que resulte coincidente con la contemplada por el ET para los representantes del personal laboral.

a) Para los Delegados de Personal (art. 39,2 EBEP):

- hasta 30 funcionarios, 1
- de 31 a 49 funcionarios, 3

b) Para Juntas de Personal (art. 39,5 EBEP):

- de 50 a 100 funcionarios, 5
- de 101 a 250 funcionarios, 9
- de 251 a 500 funcionarios, 13
- de 501 a 750 funcionarios, 17
- de 751 a 1000 funcionarios, 21
- de 1001 funcionarios en adelante, 2 por cada 1000 ó fracción, con el máximo de 75.

En cuanto a la incidencia que sobre el número de integrantes de los órganos de representación unitaria tienen las variaciones de plantilla sucedidas con posterioridad a la realización de las elecciones, siguen siendo de aplicación las disposiciones del art. 13,5 LORAP.

II.6. Duración y extinción del mandato

La duración del mandato de los miembros de las representaciones unitarias de los funcionarios será, como el de los trabajadores vinculados por una relación laboral, de 4 años, pudiendo ser reelegidos. El mandato se entiende prorrogado si a su término no se hubiesen promovido nuevas elecciones, si bien estos representantes con mandato prorrogado no se contabilizarán a efectos de determinar la capacidad representativa de los sindicatos (art. 42 EBEP y disp. trans. segunda, apdo.1 LOLS).

Además de por la celebración de nuevas elecciones, de acuerdo con el art. 20 LORAP, todavía de aplicación, el mandato de los representantes puede extinguirse por la revocación o la dimisión del cargo y por cualquier otra causa, aunque la Ley, no precisa cuáles pueden ser esas otras causas. Por su parte, el art. 44 EBEP exige a los funcionarios la situación de servicio activo para poder ser electores y elegibles, lo que permite entender que el carácter de miembro de una representación unitaria dependerá del mantenimiento de la condición de funcionario público, en consecuencia, la pérdida de este carácter, tanto si es una circunstancia temporal como definitiva, llevará aparejada la extinción del mandato:

a) Entre las causas que determinan la pérdida de la condición de funcionario se incluyen naturalmente las contempladas en el (art. 63 EBEP): renuncia, pérdida de la nacionalidad, jubilación total, muerte, separación del servicio, inhabilitación absoluta o especial para cargo público ...

b) A su vez, la LORAP contemplaba otras causas vinculadas a la relación de servicio público que impedían la condición de elector y elegible, que habrá que seguir considerando: el pase a las situaciones de excedencia, servicios especiales o suspensión de funciones (art. 16,2 a) LORAP), a las que habría que añadir la de servicio en otras Administraciones Públicas (art. 88 EBEP).

c) Por su parte, los funcionarios interinos, dado que la elección como representantes no altera su vínculo con la Administración, llegado el término de su relación funcional cesarán también como representantes (art. 16,1 LORAP).

En cuanto a la revocación de los miembros de la representación y cobertura de vacantes, siguen siendo de aplicación las previsiones del art. 20,2 LORAP y arts. 19 y 20,3 y 4 LORAP, respectivamente.

II.7. Reglas de funcionamiento interno de las Juntas de Personal

El art. 39,6 EBEP prevé unas normas para el funcionamiento interno de las Juntas de Personal, similares a las que contenía la LORAP, y que son las siguientes:

a) La Junta debe elegir un presidente y un secretario entre los miembros de la misma.

b) Debe elaborar su propio reglamento de procedimiento interno, que no podrá contravenir lo dispuesto en el mismo EBEP y legislación de desarrollo. El reglamento y sus modificaciones deben ser aprobados por los votos favorables de, al menos, dos tercios de sus miembros.

c) Y en ambos casos, creación o modificación del reglamento, debe remitirse copia al órgano u órganos competentes en materia de personal que cada Administración determine. El art. 8 LORAP preveía la remisión de copia al órgano competente, y al respecto, la doctrina entendía que existían dos órganos competentes: el órgano responsable en materia de personal y la oficina pública de registro de las actas electorales, criterio que tal vez pueda ser mantenido en tanto se concretan los términos del EBEP.

III. Aspectos funcionales

III.1. Funciones de reivindicación

Es en la atribución de facultades reivindicativas donde mayores diferencias presentan los representantes unitarios de los funcionarios respecto de los del personal laboral, pues los representantes unitarios de los funcionarios no han sido configurados como órganos con funciones reivindicativas, sino únicamente de información, consulta y participación en la gestión. En consecuencia, los Delegados y Juntas de Personal no tienen derecho a la negociación colectiva, no están facultados convocar o declarar la huelga, y no tienen derecho a la promoción de conflictos colectivos ni en vía administrativa ni judicial

III.2. Funciones participativas

Por el contrario, a los órganos de representación unitaria de los funcionarios públicos, en este caso sí de modo similar a lo que sucede para los representantes unitarios de los trabajadores, se les han atribuido las limitadas facultades de información, consulta y participación en la gestión que maneja el legislador español.

Es el art. 40 EBEP el que lleva a cabo una sintética enumeración de los derechos relativos a la implicación en la gestión de los funcionarios públicos, suprimiendo algunas de las facultades previstas en su día por la LORAP, y que consisten, básicamente en lo siguiente:

- a) Derecho a recibir información
- b) Derecho a emitir informe
- c) Derecho a ser informados y oídos
- d) Derechos de participación
- e) Funciones de vigilancia del cumplimiento por la Administración de las normas vigentes en materia laboral, pudiendo ejercer las acciones oportunas ante los organismos competentes.

Por su parte, el art. 40,2 EBEP, les atribuye legitimación para ejercer acciones administrativas o judiciales en todo lo relativo al ámbito de sus funciones.

III.3. Derechos instrumentales

Los representantes unitarios de los funcionarios son también titulares de algunos derechos instrumentales, incluyendo bajo este rótulo derechos de naturalezas muy distintas, si bien todos ellos están encaminados a dotar de mayor efectividad su labor representativa; derechos que, de nuevo, son en gran medida coincidentes con los atribuidos a los representantes unitarios de los trabajadores por el ET. Se reconocen principalmente en el art. 41,1 EBEP, y son los siguientes:

- a) La libertad de acceso y circulación por las dependencias de su unidad electoral.
- b) La libertad de distribución de todo tipo de publicaciones, tanto en cuestiones sindicales como profesionales.
- c) El derecho a disponer de un crédito de horas retribuidas como de trabajo efectivo. El número de horas atribuible a cada representante se encuentra en función del número de funcionarios ocupados en unidad electoral, según la misma escala que preveía la LORAP y que es coincidente con la prevista en el ET:
 - hasta 100 funcionarios: 15 horas,
 - de 101 a 250 funcionarios: 20 horas,
 - de 251 a 500 funcionarios: 30 horas,
 - de 501 a 750 funcionarios: 35 horas,
 - más de 751: 40 horas.
- d) Por el contrario, el EBEP nada dice sobre dos derechos instrumentales tradicionales de las representaciones unitarias en determinados centros de trabajo, que sí eran reconocidos por la LORAP: el derecho a disponer de un local adecuado y el derecho a disponer de tabloneros de anuncios aptos para la exposición de anuncios sindicales.

III.4. El deber de sigilo de las representaciones

En términos casi idénticos a como lo hacía la LORAP, y de forma bastante similar a la regulación que contiene el art. 65 ET tras la reforma operada por la Ley 38/2007, de 16 noviembre, el art. 41,3 EBEP contempla el deber de sigilo profesional de los Delegados de Personal, de los miembros de las Juntas de Personal y de éstas en su conjunto.

El deber de sigilo recae sobre temas en que la Administración señale expresamente su carácter de reservado. Insistiendo el último inciso del art. 41,3 EBEP, en que, en todo caso, ningún documento reservado que haya sido entregado por la Administración podrá ser utilizado fuera del estricto ámbito de la Administración o para fines distintos a los que motivaron su entrega.

Durante la vigencia de la LORAP el problema principal que este art. presentaba era el de su compatibilidad con la obligación de informar a los funcionarios representados sobre determinadas cuestiones (art. 9 LORAP). Hoy esta previsión ha desaparecido, pero no obstante, no parece que pueda obviarse el problema que subyace, ya que, en definitiva, la función de los representantes no termina en ellos, sino que tiene como destinatarios últimos sus representados, por lo que, en algún momento, algún tipo de información deberán de comunicarles.

III.5. Garantías

Las garantías de los miembros que integran las representaciones unitarias de los funcionarios, previstas de forma poco sistemática en el art. 41,1 y 2 EBEP, son en gran medida coincidentes con las de los representantes de los trabajadores y, básicamente, se concretan en los siguientes derechos:

- a) Derecho de audiencia a los restantes miembros de la representación en los expedientes disciplinarios (no necesariamente por faltas graves o muy graves) a que pudieran ser sometidos durante el tiempo de su mandato y durante el año inmediatamente posterior.
- b) Derecho a no ser trasladados ni sancionados durante el ejercicio de su mandato ni dentro del año siguiente a la expiración del mismo, salvo en caso de que ésta se produzca por revocación o dimisión, y siempre que el traslado o la sanción se base en la actuación del funcionario en el ejercicio de su representación.
- c) Derecho a no ser discriminados en su promoción económica o profesional por razón, precisamente, del desempeño de su representación.