

Consideraciones al hilo de un nuevo estatuto / y 4

La sindicación de los funcionarios

La sindicación de los funcionarios presenta, de hecho, caracteres especiales. Faltaría, sin embargo, saber si las especialidades se deben a razones sustantivas, inherentes a esta forma de organización y acción sindical, o si, por el contrario, se trata de una singularidad refleja, en el sentido de venir condicionada por una concepción apriorística de la relación funcional como distinta de la laboral dentro del marco general de la prestación retribuida de servicios. Lo cierto es que tanto la regulación positiva de la sindicación funcional como la elocuente ausencia de la misma en los ordenamientos jurídicos de sello dictatorial sirven a revelar una peculiar toma de posiciones de índole política frente a los movimientos de asociativos y de solidaridad entre los trabajadores de las administraciones públicas.

En el meollo del problema de la sindicación del funcionariado late el de la asimilación versus contraposición funcionarios-trabajadores. Dado que las especialidades del fenómeno sindical en la Administración se contemplan en razón

ENRIQUE VELOSO

Presidente de la Asociación Española de Administración Pública

de las peculiaridades que ofrezca frente al panorama sindical laboral o general, la mayor o menor intensidad que revista la separación legal entre ambos órdenes de sindicatos determinará el grado de singularidad con que se configuren los de la Función Pública. De aquí la importancia de que se cumpla lo que nuestra Constitución (art. 103) prevé al respecto, ordenando que la ley regule las peculiaridades del ejercicio del derecho de los funcionarios públicos a la sindicación.

Historia de los sindicatos funcionariales

Posiciones exageradas acerca de nociones tales como la sacralidad del servicio público, la inquebrantabilidad de la disciplina, el respeto a la jerarquía, etcétera, han sido hábilmente orquestadas para manejar dichos conceptos como armas arrojadas contra la tesis sindical. Se ha intentado con dichas consideraciones neutralizar el sindicalismo en sus dos típicas manifestaciones: el convenio colectivo y la huelga. Y se ha argumentado y contra argumentado contundentemente en contra y a favor de tales manifestaciones. Así, ante quienes observaban que en la Administración no hay patronal, siendo, por ende, absurdo hablar de convenio, se solía oponer que las cimas del aparato de poder actuaban como consejo de administración de la clase dominante; a quienes se apoyaban en que la predeterminación presupuestaria de los sueldos orillaba toda negociación, se les refutaba recordándoles la existencia de cuerpos funcionariales de élite que intervenían en aquella predeterminación, en tanto que los restantes no tenían ningún acceso a la misma; contra quienes alegaban que la huelga obedecía a consignas exteriores (partidos-sindicatos), se oponía la consideración de que también las grandes decisiones de inversión y empleo del sector público se ceñían a dictados igualmente exteriores (distancia económica)...

Poco a poco, en los Estados modernos se fue configurando una corriente que, a partir del impulso del fenómeno mutual y asociativo entre los funcionarios, resultó ser favorable a los planteamientos y objetivos sindicales. Dicha corriente marchó paralela a las aproximaciones legales y reales entre el funcionariado público y el mundo laboral. Comenzaron a registrarse recíprocas influencias en el tratamiento jurídico de montepíos, mutualidades, organismos de previsión y de asistencia social, extendiéndose en muchos países al funcionariado el sistema de la seguridad social general. A la terminación de la segunda guerra mundial buen número de regímenes democráticos (especialmente los

europeos) habían superado la barrera del asociacionismo y aventuraban expresos reconocimientos de sindicatos de funcionarios. Y en las décadas siguientes la legalización de esta forma de sindicación fue generalizándose a escala mundial.

En el ordenamiento jurídico español, a nivel de estatuto funcional, se había escamoteado el derecho a la sindicación mediante el malabarismo de unas asociaciones de ámbito ministerial sujetas en su disolución a la discrecionalidad del respectivo titular del departamento (Estatuto de 1918). Pero durante los ocho lustros de autoritarismo se acusó el retroceso derivado de que las ideas de sindicato y de función pública se mostraron como irreconciliables por parte de los exégetas del régimen surgido en 1936. Y sólo en 1977 (ley de 1 de abril y RD de 17 de junio), en pleno tránsito hacia la democracia, se opera el reconocimiento del asociacionismo sindical entre los funcionarios y nuestro país sale del pequeño reducto de Estados que niegan tan evidente derecho.

Panorama actual, tendencias y mandato constitucional

Al amparo de la regulación de 1977 comienzan a proliferar en la Función Pública española las asociaciones sindicales. Pero de base corporativa. Cada cuerpo de funcionarios crea su propia estructura asociativa. Y aparte de la aparición de algún sindicato específico de base orgánica o incluso territorial (así, el STAC, en Cataluña), surgen unos centenares de sindicatos de cuerpo en los que se atomiza el espíritu de solidaridad interfuncional.

La sindicación de funcionarios, escindida «ab origine» de la sindicación general por obra y gracia de las citadas normas de 1977, plasma en un complejo puzzle de organizaciones específicas sindicales y parasindicales. Con independencia de ello se acusa un fenómeno de afiliación directa a centrales sindicales tanto sea por parte de los funcionarios como del personal laboral. Estas afiliaciones y la existencia misma del personal laboral sirven a testimoniar la relatividad de aquella escisión. Centrales sindicales de clase y asociaciones sindicales corporativas canalizan, pues, las tendencias dominantes en el sector, en el que, al menos por ahora, no se advierten propósitos serios de unificación a escala general.

Para precisar el alcance del mandato constitucional en orden a «peculiaridades» («condiciones» decía el proyecto) del ejercicio del derecho que a los funcionarios se reconoce en orden a su sindicación, lo primero será aclarar que las «diferencias» no deberán afectar a lo sustantivo del derecho sino a aspectos adjetivos del mismo: a su ejercicio. Y, en segundo lugar, habrá que recordar que, estableciendo la Constitución la necesidad de que los partidos, sindicatos, patronales y colegios profesionales cuenten con estructuras y normas de funcionamiento democráticos, deberá el Estado dar ejemplo configurando un tipo de sindicación para los funcionarios verdaderamente democrática. Y, en consecuencia, los temas de elecciones, representatividad, participación, negociación, comités paritarios, etcétera, y cuantos otros coadyuven a la democratización del funcionariado, convendrá hallen atención suficiente en el nuevo Estatuto de la Función Pública.