

Los “otros” sindicatos en el empleo público

Remedios Roqueta Buj

Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Valencia



The “other” unions in public employment

SUMARIO:

1. INTRODUCCIÓN. 2. LA DELIMITACIÓN DE LA REPRESENTATIVIDAD SINDICAL EN LA FUNCIÓN PÚBLICA. 3. LAS PRERROGATIVAS LEGALES ATRIBUIDAS A LOS SINDICATOS MÁS REPRESENTATIVOS Y SIMPLEMENTE REPRESENTATIVOS. 3.1. Sindicatos más representativos. 3.2. Sindicatos simplemente representativos. 3.2.1. Enumeración. 3.2.2. La acción sindical en centros de trabajo. 3.2.3. El derecho a la promoción de elecciones a Delegados y Juntas de Personal en las Administraciones Públicas. 3.2.4. La negociación colectiva. 3.2.5. La solución extrajudicial de conflictos colectivos. Bibliografía.

RESUMEN: El derecho de libertad sindical de los funcionarios públicos se regula en la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical. No obstante, esta disposición legal, en cumplimiento del doble mandato establecido en los arts. 28.1 y 103.3 de la Constitución Española, establece determinadas peculiaridades propias de la libertad sindical de los funcionarios públicos, al tiempo que se remite en cuanto al ejercicio de la actividad sindical colectiva «a los términos previstos en las normas correspondientes», de suerte que serán éstas últimas las que establezcan las condiciones de su ejercicio. En este contexto se sitúa el presente estudio en el que se analiza el papel de los sindicatos que no son más representativos en el ámbito del empleo público, particularmente en cuanto a la acción sindical en los centros de trabajo y la negociación colectiva.

Palabras Clave: libertad sindical, funcionarios públicos, sindicatos, sindicatos más representativos, Administraciones Públicas.

ABSTRACT: The right to freedom of association for public officials is regulated in Organic Law 11/1985, of August 2, on Freedom of Association. However, this legal provision is in compliance with the double mandate established in the arts. 28.1 and 103.3 of the Spanish Constitution establishes certain peculiarities of the freedom of association of public officials while referring to the exercise of collective union activity «to the terms provided in the corresponding regulations», so that it will be the latter that establishes the conditions of its exercise. This study is situated in this context, in which the role of unions that are not more representative in the field of public employment is analyzed, particularly in terms of union action in workplaces and collective bargaining.

Keywords: freedom of association, civil servants, unions, most representative unions, public administrations.

1. INTRODUCCIÓN

El derecho de libertad sindical de los funcionarios públicos se regula en la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical (LOLS). No obstante, esta disposición legal, en cumplimiento del doble mandato establecido en los arts. 28.1 y 103.3 de la Constitución Española, establece determinadas peculiaridades propias de la libertad sindical de los funcionarios públicos, al tiempo que se remite en cuanto al ejercicio de la actividad sindical colectiva «a los términos previstos en las normas correspondientes», de suerte que serán éstas últimas las que establezcan las condiciones de su ejercicio. En este contexto se sitúa el presente estudio en el que se analiza el papel de los sindicatos que no son más representativos en el ámbito del empleo público.

2. LA DELIMITACIÓN DE LA REPRESENTATIVIDAD SINDICAL EN LA FUNCIÓN PÚBLICA

No existen reglas específicas que se ocupen de definir la representatividad sindical en el ámbito de la función pública. La legislación ha diseñado y definido la representatividad sindical de una manera conjunta y global, mediante unas reglas que se aplican a los sectores público y privado, con inclusión, por tanto, de los funcionarios públicos. Los arts. 6 y 7 de la LOLS, que constituyen el núcleo de esta regulación, contemplan el conjunto de sectores de actividad, sin establecer peculiaridades respecto de la función pública.

Así, los arts. 6 y 7 de la LOLS distinguen entre los «*sindicatos más representativos a nivel estatal*» —«*los que acrediten una especial audiencia, expresada en la obtención, en dicho ámbito del 10 por 100 o más del total de delegados de personal de los miembros de los comités de empresa y de los correspondientes órganos de las Administraciones públicas*» [art. 6.2.a)]—, los «*sindicatos más representativos a nivel de Comunidad Autónoma*» —«*los sindicatos de dicho ámbito que acrediten en el mismo una especial audien-*

cia expresada en la obtención de, al menos, el 15 por 100 de los delegados de personal y de los representantes de los trabajadores en los comités de empresa, y en los órganos correspondientes de las Administraciones públicas, siempre que cuenten con un mínimo de 1.500 representantes y no estén federados o confederados con organizaciones sindicales de ámbito estatal» (art. 7.1.a)—y los «sindicatos simplemente representativos» —«las organizaciones sindicales que aun no teniendo la consideración de más representativas hayan obtenido, en un ámbito territorial y funcional específico, el 10 por 100 o más de delegados de personal y miembros de comité de empresa y de los correspondientes órganos de las Administraciones públicas» (art. 7.2)—.

El indicador utilizado en estos preceptos para delimitar la representatividad es la audiencia electoral del sindicato, medida a su vez por el número de delegados de personal, miembros de los comités de empresa y miembros de «los correspondientes órganos de las Administraciones Públicas» elegidos en las candidaturas presentadas por las organizaciones sindicales.

Pero no es sólo la audiencia electoral la que atribuye a los sindicatos la condición de mayor representatividad, ya que son también «sindicatos más representativos» «los sindicatos o entes sindicales afiliados, federados o confederados» a una organización sindical más representativa a nivel estatal y de Comunidad Autónoma [arts. 6.2.b) y 7.1.b) LOLS]. Nuestro ordenamiento jurídico incorpora un nuevo criterio cual es el de la mayor representatividad por irradiación: El sindicato más representativo irradia esa cualidad a todos los entes sindicales que forman parte de este. Sólo la organización sindical que irradia ha de acreditar una audiencia electoral mínima, no así el resto de las entidades sindicales. La audiencia electoral no juega aquí de una forma directa, sino como presupuesto previo para que pueda tener lugar la irradiación.

De este modo, existen dos clases de sindicatos más representativos a nivel estatal y a nivel de Comunidad Autónoma:

- En primer lugar, los sindicatos más representativos «*stricto sensu*», esto es, los que obtienen una determinada representatividad en el conjunto del territorio estatal o de una Comunidad Autónoma y en la totalidad de sectores de actividad, incluido el funcional¹. No basta, pues, para ser sindicato más representativo el tener el 10 por 100 de representatividad en un sector concreto, por amplio que éste sea. Un sindicato como CSIF, por ejemplo, puede ser representativo en el sector de la función pública, pero no es un sindicato más representativo. Se trata, por tanto, de organizaciones sindicales complejas y, más concretamente, de Confederaciones sindicales de carácter general o intersectorial y de ámbito estatal o de Comunidad Autónoma². En concreto,

1 Cfr. la STS (CA) de 11 de mayo de 2005 (RJ/4659).

2 La LOLS no exige expresamente la estructura confederal, pero sólo este tipo de sindicatos pueden alcanzar este grado de representatividad en un ámbito tan amplio. No importa que la organización sindical compleja se haya constituido a partir de la asociación y federación de organizaciones sindicales inferiores, ni que estas estructuras de nivel inferior hayan sido creadas posteriormente; tampoco impor-

tras varios procesos electorales, son sindicatos más representativos a nivel estatal UGT y CC.OO., y ELA-STV y LAB y CIGA ostentan la condición de más representativas en sus respectivas comunidades.

- En segundo lugar, los sindicatos o entes sindicales integrados en una de las organizaciones de ámbito estatal o de Comunidad Autónoma anteriores. El legislador extiende la cualidad de mayor representatividad de la organización sindical compleja a todos los entes sindicales que la forman, que se convierten automáticamente en sindicatos más representativos por irradiación, sin necesidad de acreditar una mínima audiencia electoral en su respectivo ámbito, sino únicamente su pertenencia a aquella³.

Dada la opción legal a favor del cómputo conjunto de las representaciones electivas de trabajadores y funcionarios para determinar la mayor representatividad sindical, los sindicatos de funcionarios integrados en las confederaciones sindicales más representativas a nivel estatal o de Comunidad Autónoma ostentan, automáticamente, la condición de más representativas, aunque carezcan de una efectiva implantación en el ámbito funcional correspondiente. En efecto, los sindicatos funcionariales adscritos a las Confederaciones más representativas a nivel estatal o autonómico ostentan, automáticamente, la condición de más representativos en su respectivo ámbito y, por tanto, la legitimación automática para negociar en el mismo, aunque no hayan obtenido un solo voto en las elecciones para juntas y delegados de personal, compartiendo así la mesa con los sindicatos de capacidad propia. En contraste con lo que se exige al resto de sindicatos, a éstos les bastará con acreditar su vinculación orgánica con la Confederación sindical, sin necesidad de demostrar que en ese ámbito concreto cuentan con la audiencia electoral mínima exigida como norma general. La irradiación de la representatividad que la ley viene a conceder a esos sindicatos generales, atribuyéndoles legitimación para intervenir en la función pública se acomoda por ahora a las características que presenta el sindicalismo funcional. Pero, aunque en la actualidad exista una concordancia entre la audiencia electoral y las previsiones legales, pudiera suceder que en el futuro cambiara la actual correlación de fuerzas. En tal caso estos sindicatos tendrían la posibilidad de representar a los funcionarios en los foros de negociación sin acreditar una representatividad real o cierta

ta que la Confederación haya surgido de la fusión de varias confederaciones de ámbito más restringido. Así, por ejemplo, la STS de 15 de noviembre de 1989 niega que la CSIF tenga la cualidad de sindicato más representativo a nivel autonómico *«por el mero dato de haber obtenido 34 Delegados, y aunque esta cifra sea mayor que la lograda por UGT y CCOO, tanto porque su número es inferior al mínimo legal de 7.500 representantes cuanto porque CSIF es una organización sindical de ámbito estatal y las Uniones territoriales son meros órganos dentro de su estructura (art. 32 de los estatutos), por lo que cualquier resultado que obtenga en unas elecciones sindicales carece de relevancia a los efectos de obtener la consideración de sindicato más representativo a nivel autonómico como resulta de lo preceptuado en el art. 7.1 LOLS»*.

- 3 La STC 187/1987, de 24 de noviembre establece que: *«cuando la Ley se ocupa de la irradiación de representatividad de las organizaciones superiores a las inferiores, únicamente exige un vínculo de afiliación, federación o confederación, sin requerir en ningún caso que el sindicato inferior (afiliado, federado o confederado), se presente a las elecciones con las siglas de ja organización compleja en la que se integra»* (f.j. n.º 6).

dentro de dichos contornos; es más, aunque se demostrase que no cuentan con ella. No obstante, la distorsión producida por la presencia en el órgano negociador de un «*convidado de piedra*» se compensa por estar repartidos los puestos en función de la implantación sindical (art. 35.1 EBEP) y porque no impide que quienes alcancen la suficiente representatividad en el ámbito de negociación puedan formar parte de la mesa negociadora. A mayor abundamiento, hay que tener en cuenta que el art. 35.1 del EBEP, a diferencia de la Ley 9/1987, de 12 de junio, de Órganos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones públicas (en adelante, LORAP), exige una representatividad mínima de conjunto para la válida constitución de la mesa negociadora, por lo que la no concurrencia o posterior abandono de la mesa de una o varias organizaciones sindicales, haciendo descender el nivel de representatividad por debajo de la mayoría absoluta de representantes unitarios, va a impedir a este tipo de organizaciones sindicales concluir en solitario los Pactos y Acuerdos dotados de eficacia general.

Por el contrario, los sindicatos que limitan su campo de acción a la función pública no podrán alcanzar la condición de más representativos pues, computando únicamente la representación en este ámbito, difícilmente alcanzarán los mínimos establecidos en los arts. 6.2.a) y 7.1.a) de la LOLS, por lo que, a diferencia de los anteriores, sólo podrán ejercitar las prerrogativas establecidas en el art. 7.2 de la LOLS si acreditan previamente su representatividad en el ámbito funcional y territorial al que se extiende su actividad⁴. Por tanto, puede haber tantos sindicatos suficientemente representativos como combinaciones posibles de los ámbitos funcional y/o territorial de las mesas de negociación. En un ámbito concreto —por ejemplo, el empleo público o la función pública en general, o el sector de sanidad, educación no universitaria, justicia, etc., en todo el Estado— puede haber uno o varios sindicatos suficientemente representativos, los cuales gozarán de capacidad representativa en ese específico ámbito. En otro ámbito —por ejemplo, en los mismos ámbitos o sectores, pero en la Administración General del Estado o en la Administración Pública de la Generalidad Valenciana o del Ayuntamiento de Valencia— pueden ser suficientemente representativos otros sindicatos, los cuales, a su vez, gozarán de representatividad en ese otro ámbito. En estos casos no se produce la irradiación de representatividad: es decir, aunque una federación sea representativa en el ámbito de la función pública de todo el Estado, ello no supone que un sindicato de funcionarios de la AGE o de la Administración de Justicia no transferida o de la Administración Pública de la Generalidad Valenciana o del Ayuntamiento de Valencia federados a ella lo sean en su propio ámbito funcional y territorial⁵.

La LORAP, en un claro intento de garantizar la gobernabilidad de las relaciones colectivas en la función pública, permitía la irradiación de la suficiente representatividad

4 Cfr. las SSTs (CA) de 24 de julio de 1990 (RJ/6346), 11 de mayo de 2005 (RJ/4659) y 3 de octubre de 2007 (RJ/7039).

5 Cfr. la STS (CA) de 24 de julio de 1990 (RJ/6346).

a determinados efectos. En efecto, de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo segundo del art. 31.2 de esta disposición legal, en las Mesas sectoriales de negociación de la Administración General del Estado, además de las organizaciones sindicales más representativas a nivel estatal y de Comunidad Autónoma y de las que hubieran obtenido el 10 por 100 o más de los representantes unitarios en el correspondiente sector, estaban también presentes los sindicatos que hubieran obtenido el 10 por 100 o más de los representantes en las elecciones a las juntas de personal en la referida Administración pública. De este modo, se reconocía legitimación directa y automática para formar parte de las Mesas sectoriales de negociación de la Administración General del Estado a los sindicatos simplemente representativos en el conjunto de la función pública estatal, esto es, a aquellos que habían obtenido el 10% o más de los miembros de las juntas de personal electos en el ámbito de la Administración estatal. De esta suerte se procedía a una ampliación de las posibilidades de «irradiación» de la representatividad sindical, pues se concedía legitimación para negociar, sin necesidad de acreditar otra circunstancia, a los entes sindicales que, actuando en el correspondiente sector, se encontrasen vinculados orgánicamente con un sindicato que hubiera obtenido el 10 por 100 como mínimo de los representantes unitarios elegidos en el conjunto de la función pública estatal. El legislador quería garantizar así la presencia en las negociaciones sectoriales de los sindicatos que integraban a todos los funcionarios de la Administración General del Estado a fin de asegurar la consideración, en cada concreto sector, de los intereses generales de todos ellos.

Sin embargo, lo cierto es que dicha presencia reducía el peso porcentual de los sindicatos verdaderamente representativos en el sector de que se tratase. Seguramente, por ello, el art. 79.2 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, por la que se aprueba el Estatuto Marco del personal estatutario de los Servicios de Salud, dispondrá que en la Mesa sectorial de negociación que se constituya en el ámbito de cada Servicio de Salud estarán presentes *«las organizaciones sindicales más representativas en el nivel estatal y de Comunidad Autónoma, así como las que hayan obtenido el 10 por 100 de los representantes en las elecciones a delegados y juntas de personal en el servicio de salud»*. Por consiguiente, en el sector sanitario la legitimación para negociar corresponderá a las organizaciones sindicales simplemente representativas siempre y cuando *«hayan obtenido el 10 por ciento o más de los representantes en las elecciones para delegados y juntas de personal en el servicio de salud»*. Es decir, los sindicatos que no sean más representativos sólo tendrán derecho a formar parte de la Mesa sectorial de sanidad si acreditan el 10 por 100 como mínimo de los representantes unitarios en los centros y servicios sanitarios de la Administración General del Estado. Se trata, por tanto, de una opción distinta de la que mantenía la LORAP. Y, en este sentido, no cabe duda que estos sindicatos, guiados por sus intereses privativos, ahondarán en las peculiaridades del régimen jurídico aplicable al personal estatutario, a pesar de que la Ley 55/2003 establece con nitidez el carácter funcionarial de la relación estatutaria (art. 1) y, además, proclama que en lo no previsto en ella o en sus normas complementarias, *«serán aplicables al personal estatutario las disposiciones y principios generales sobre función pública de la Administración correspondiente»* (art. 2.2).

El EBEP generaliza esta regla a todos los sectores de actividad. De esta manera, las organizaciones sindicales simplemente representativas deben acreditar su representación en el ámbito territorial y funcional de la correspondiente Mesa sectorial de negociación sin que pueda operar de forma automática la irradiación de la suficiente representatividad. Aunque la presencia de los sindicatos que integran a todo el personal funcionario de la correspondiente Administración pública en las negociaciones a nivel sectorial sea aconsejable, en la medida en que asegura, a su vez, la presencia, en cada concreto sector, de los intereses generales de todos los funcionarios públicos, la adopción de esta medida se comprende si se tienen en cuenta las novedades que se introducen en cuanto a la válida constitución de las mesas de negociación (art. 35.1 EBEP).

Por otra parte, dada la peculiar delimitación de las unidades electorales, resulta imposible determinar con rigor la representatividad de las organizaciones sindicales funcionariales en determinados ámbitos, verbigracia a nivel ministerial, en el que se puede conocer la representación obtenida en los servicios centrales, pero no en los provinciales, limitándose con ello las posibilidades de acción de tales sindicatos⁶. Por ello, la STS (CA) de 26 de mayo de 2010 (Rec. 941/2007) entiende razonable la participación en la Mesa Sectorial de Negociación específica del Ministerio de Hacienda del sindicato que ha obtenido un 12,9 por 100 en las elecciones a la Junta de Personal del Ministerio de Hacienda, sin tomar en consideración los resultados de esas elecciones en los servicios periféricos de dicho ministerio, ya que su participación no impide la de los demás sindicatos con representación y que la finalidad de limitar la participación de los sindicatos es hacer posible y viable aquélla, estableciendo un límite de participación. Mas, como señala la STS (CA) de 27 de septiembre de 2002 (Rec. 4838/1998), *«la inescindible conexión entre libertad sindical, negociación colectiva y representatividad del sindicato debe llevar a la conclusión de que la libertad sindical puede verse lesionada no sólo cuando injustificadamente se excluye de la mesa negociadora a un sindicato legitimado para participar en esa actividad, como era el caso contemplado en la STC 73/1984, de 27 de junio, sino también cuando se minusvalora su representatividad y, como consecuencia de ello, se rompe «el equilibrio real entre los distintos legitimados» o se reduce «la capacidad de alguno o algunos de ellos»; y ello porque, en el ámbito de la negociación colectiva, la representatividad sindical actúa «no sólo para atribuir la capacidad negociadora sino también el grado o «quantum» de dicha capacidad», pues la medición de representatividad de las distintas organizaciones sindicales legitimadas para intervenir en la negociación colectiva y la consiguiente distribución de puestos en la comisión negociadora podrían afectar el derecho a la libertad sindical de los sindicatos concurrentes en el proceso negociador»*. Además, los problemas de las organizaciones sindicales aumentan a partir del nuevo esquema legal, pues el art. 35.1 del EBEP, a diferencia de la LORAP, les exige para la válida constitución de la mesa negociadora que representen, como mínimo, a la mayoría absoluta de las representaciones unita-

6 Cfr. la STS (CA) de 26 de mayo de 2010 (Rec. 941/2007).

rias en el ámbito de la negociación colectiva de que se trate. Por lo tanto, si la configuración de las unidades electorales no se adecua a los ámbitos de negociación, ello impide la válida constitución de las mesas de negociación.

No obstante, debe advertirse que los cambios que el EBEP introduce respecto del sistema electoral instaurado en la LORAP pueden contribuir a paliar en parte las dificultades reseñadas. En primer lugar, porque la escala que establece el art. 39.5 del EBEP en orden a la determinación del número de representantes de las Juntas de Personal, en línea con lo dispuesto en el ET, amplía el número de ellos en los tramos intermedios, incrementándolos en cada uno de ellos en un número de dos (9, en vez de 7; 13 en lugar de 11, etc.). En segundo lugar, porque, aunque provisionalmente se mantiene el art. 7 de la LORAP [DD Única. c) EBEP]⁷, se dispone que *«el establecimiento de las unidades electorales se regulará por el Estado y por cada Comunidad Autónoma dentro del ámbito de sus competencias legislativas»* y que *«previo acuerdo con las Organizaciones Sindicales legítimas en los artículos 6 y 7 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas podrán modificar o establecer unidades electorales en razón del número y peculiaridades de sus colectivos, adecuando la configuración de las mismas a las estructuras administrativas o a los ámbitos de negociación constituidos o que se constituyan»* (art. 39.4 EBEP). Por consiguiente, será posible delimitar las unidades electorales con arreglo a criterios más reducidos e idóneos que los actuales para la actividad sindical. No obstante, esta posibilidad, al formularse en términos tan amplios y, sobre todo, al abrirse a todas las Administraciones públicas, presenta riesgos nada desdeñables a propósito de la configuración del instituto de la mayor representatividad sindical diseñada en los arts. 6 y 7 de la LOLS si no se siguen las mismas pautas en todas ellas. Además, la reducción del ámbito de las unidades electorales puede favorecer la entrada de sindicatos más pequeños y con un ámbito de actuación más limitado territorial y funcionalmente, atomizando la representación. Es claro, por consiguiente, que dicha opción tiene ventajas e inconvenientes, y que son los propios sujetos implicados los que deben ponderarlos convenientemente, dejando al margen intereses particulares y teniendo como referentes últimos el interés de los representados y el buen funcionamiento de las Administraciones públicas para dar satisfacción a los administrados.

3. LAS PRERROGATIVAS LEGALES ATRIBUIDAS A LOS SINDICATOS MÁS REPRESENTATIVOS Y SIMPLEMENTE REPRESENTATIVOS

En el ámbito de la función pública no existe especificidad alguna en cuanto al alcance de las prerrogativas atribuidas a los sindicatos más representativos y simplemente representativos, con carácter general, por los arts. 6 y 7 de la LOLS.

7 El establecimiento de las unidades electorales *«se regulará por el Estado y por cada Comunidad Autónoma dentro del ámbito de sus competencias legislativas»* (art. 39.4 EBEP), si bien en tanto no se regulen nuevas unidades electorales del modo previsto en el EBEP se mantiene la lista de unidades electorales que establece el art. 7 de la LORAP (DD Única. c) EBEP). Cfr. el art. 12 del Real Decreto-ley 20/2012.

3.1. Sindicatos más representativos

La mayor representatividad sindical reconocida a determinados sindicatos por la DA 1.^a de la LOLS «*confiere una singular posición jurídica a efectos, tanto de participación institucional como de acción sindical*». Esta singular posición jurídica se concreta en la atribución de capacidad representativa «*a todos los niveles territoriales y funcionales*» —en el caso de tratarse de sindicatos más representativos a nivel de Comunidad Autónoma, en los respectivos ámbitos—, en una serie de temas (arts. 6.2 y 7.1 LOLS).

Así pues, a los sindicatos más representativos, además de los derechos reconocidos por el art. 2.2.d) de la LOLS (derecho al ejercicio del derecho de huelga y a la presentación de candidaturas para la elección de Juntas de Personal y Delegados de Personal) y de los derechos a promover elecciones a Juntas de Personal y Delegados de Personal (art. 43.1 EBEP) y a obtener cesiones temporales del uso de inmuebles patrimoniales públicos (art. 3 Ley 4/1986, de 8 de enero, sobre cesión de bienes del patrimonio sindical acumulado), reconocidos a todos los sindicatos, les vienen reconocidos otros derechos adicionales en estos preceptos, lo que, a juicio del Tribunal Constitucional, no constituye discriminación ya que el trato desigual tiene una justificación razonable y adecuada, con base en la audiencia electoral.

Estos derechos adicionales o prerrogativas son los siguientes:

- 1.º) La «*capacidad representativa a todos los niveles territoriales y funcionales*» para «*ostentar representación institucional ante las Administraciones públicas u otras entidades y organismos de carácter estatal o de Comunidad Autónoma que la tenga prevista*» [art. 6.3.a) LOLS] (verbigracia en el Consejo General de la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado o en los Consejos de Función Pública de las Comunidades Autónomas). Asimismo, las organizaciones que tengan la consideración de sindicatos más representativos a nivel de Comunidad Autónoma «*gozarán de capacidad representativa para ejercer en el ámbito específico de la Comunidad Autónoma las funciones y facultades enumeradas en el número 3 del artículo anterior, así como la capacidad para ostentar representación institucional ante las Administraciones públicas u otras entidades u organismos de carácter estatal*» (art. 7.1 LOLS). De este modo, el derecho a la representación institucional se otorga a los sindicatos más representativos estatales no sólo en los organismos de ámbito estatal, sino en los autonómicos; y, a la inversa, a los sindicatos más representativos autonómicos no sólo en los organismos de ese ámbito, sino en los estatales.
- 2.º) Derecho a la participación como interlocutores en la determinación de las condiciones de trabajo en las Administraciones Públicas a través de los oportunos procedimientos de consulta o negociación [arts. 6.3.c) LOLS y 33 y siguientes EBEP].
- 3.º) Derecho a la participación en los sistemas no jurisdiccionales (conciliación, mediación o arbitraje) de solución de conflictos de trabajo [arts. 6.3.d) LOLS y 45 EBEP].

4.º) Derecho a la promoción de elecciones a Delegados y Juntas de Personal en las Administraciones Públicas [arts. 6.3.e) LOLS y 43 EBEP]. El EBEP reconoce este derecho a los sindicatos más representativos, si bien compartiéndolo con los sindicatos simplemente representativos. Entiende el Tribunal Constitucional, en este caso, que tal prerrogativa constituye una limitación razonable para ordenar el proceso electoral, evitando así «*las disfunciones derivadas de una atribución indiscriminada, y no altera los derechos de los excluidos, pues estos pueden presentar su candidatura*»⁸.

Junto a estos derechos adicionales a que se refieren sistemáticamente los arts. 6.3 y 7.1 de la LOLS, la propia LOLS reconoce a los sindicatos más representativos otras prerrogativas consistentes en mayores derechos que los restantes sindicatos en materias tales como la acción sindical en la empresa o la tutela de la libertad sindical y represión de conductas antisindicales (arts. 8.2 y 9.1 LOLS). Además, el art. 14 de la LOLS establece que cualquier sindicato que ostente la condición de más representativo podrá personarse como coadyuvante en el proceso incoado por un trabajador presuntamente lesionado en su libertad sindical independientemente de su afiliación.

Finalmente, el art. 31.6 del EBEP preceptúa que «*las organizaciones sindicales más representativas en el ámbito de la función pública están legitimadas para la interposición de recursos en vía administrativa y jurisdiccional contra las resoluciones de los órganos de selección*». De esta forma, el legislador viene a reconocer que, cuando se trata de procesos de selección, siempre existe un interés legítimo de los sindicatos más representativos para impugnar los actos administrativos correspondientes, pues dichas organizaciones actúan en representación del conjunto de trabajadores y funcionarios y en defensa de su interés a participar en procesos de selección conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad, lo que exime de verificar la legitimación *ad causam* de los mismos en el caso concreto. Ahora bien, tal previsión legal no puede servir de argumento para reducir la legitimación *ad causam* del resto de sindicatos, ya que sin perjuicio de esta legitimación específica que deriva de este artículo en relación con las resoluciones de los órganos de selección, existe una legitimación general que deriva de los arts. 24 y 28.1 de la Constitución Española, 2.2.d) de la LOLS y 19 de la LJCA⁹.

3.2. Sindicatos simplemente representativos

3.2.1. Enumeración

El art. 7.2 de la LOLS, en sus ámbitos específicos funcionales y territoriales, atribuye capacidad representativa a los sindicatos simplemente representativos para

8 STC 98/1985, de 21 de julio.

9 Ahora bien, un sindicato de funcionarios como el Sindicato Andaluz de Funcionarios de la Junta de Andalucía, que tiene como objeto la defensa de los intereses profesionales de los funcionarios de la Administración General de la Junta de Andalucía, carece de interés propio o específico en un procedimiento selectivo convocado por una Diputación Provincial en la que no tiene presencia [STS (CA) de 30 de abril de 2019 (Rec. 3061/2016)].

ejercitar las mismas funciones y facultades que los sindicatos más representativos a nivel estatal, con la doble excepción de la representación institucional en las instituciones públicas y del derecho a obtener cesiones temporales del uso de inmuebles patrimoniales públicos.

Ello no obstante, el Tribunal Constitucional ha matizado o revisado estas excepciones legales:

- 1.ª) La reserva del derecho de participación institucional en favor de las organizaciones sindicales más representativas a nivel estatal y de Comunidad Autónoma, con la consiguiente exclusión de los sindicatos que hayan obtenido el 10% de los representantes de los trabajadores y/o funcionarios en el ámbito del Organismo Público correspondiente, en principio, ha sido considerada ajustada a la Constitución Española por el Tribunal Constitucional¹⁰. Ciertamente, en el ámbito de la participación institucional es preciso combinar el derecho a la representación eficaz de todos los sectores interesados con el funcionamiento efectivo y adecuado de los Organismos Públicos.

Ello no quiere decir, sin embargo, que cualquier criterio sea lícito, porque, como ocurre siempre que está en juego el principio de igualdad, *«el criterio tiene que ser de carácter objetivo o fundarse en elementos que no ofrezcan posibilidad de parcialidad o abuso»* (Informe 36, caso número 190, párrafo 195 del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT). Y, tal objetividad ha de medirse en relación con las funciones y el ámbito funcional y/o territorial de actuación del ente o de la Administración ante la que ha de darse la representación institucional¹¹.

Y así, cabe formular las siguientes precisiones sobre el particular:

- a) Para resolver la cuestión de si la reserva exclusiva y excluyente de la participación institucional en un Organismo Público en favor de los sindicatos más representativos supone una discriminación respecto de los simplemente representativos, resulta necesario examinar las funciones que corresponden a dicho Organismo¹². En este sentido, hay que dilucidar si los sindicatos presentes en los órganos de participación institucional de que se trate se limitan a realizar la función típica de participación institucional, de representación de los intereses de los ciudadanos en la Administración Pública¹³, o si, por el contrario, actúan en representación de los intereses específicos de los funcionarios, no ya

10 SSTC 53/1982, de 22 de julio; y 98/1985, de 29 de julio.

11 SSTC 65/1982, de 10 de noviembre; y 32/1990, de 26 febrero.

12 Cfr. las SSTC 7/1990, de 18 de enero; y 32/1990, de 26 febrero.

13 Ahora bien, los sindicatos más representativos no tienen un derecho fundamental, sea este la libertad sindical o la igualdad ante la ley, a que se excluya a sindicatos que no tienen la condición de más representativos de la participación en órganos y actividades ajenas a aquellas que conforman el núcleo central de la función sindical [STS (CA) de 16 de octubre de 2023 (Rec. 1507/2022)].

como ciudadanos, sino más bien como personas que prestan servicios a la Administración Pública. En este último supuesto, las funciones de los órganos de participación institucional inciden muy directamente en la competencia de los sindicatos y en la pluralidad sindical como opción libre de los funcionarios. Por ello no es razonable, ni objetivo, ni tampoco proporcionado a la finalidad y funciones de dichos órganos que únicamente formen parte de estos los sindicatos más representativos en el ámbito estatal y de Comunidad Autónoma, puesto que les coloca en una situación de privilegiada ventaja frente a los restantes sindicatos, situación que no se encuentra constitucionalmente justificada y es lesiva de los arts. 14 y 28.1 de la Constitución Española.

- b) El legislador puede válidamente potenciar las organizaciones de amplia base territorial (estatal o comunitaria) y funcional (intersectorial), que aseguren la presencia, en cada concreto ámbito de participación institucional, de los intereses generales de los trabajadores y/o funcionarios, frente a una posible atomización sindical, pero de tal afirmación no se puede concluir que, en ámbitos sectoriales concretos de participación institucional, sólo puedan tener presencia exclusiva las organizaciones de más amplia base, pues de lo que se trata es de garantizar la presencia de éstas sin impedir la de otras de suficiente representatividad en ese concreto ámbito¹⁴. Ahora bien, un sindicato sectorial, aunque acredite en su respectivo sector un porcentaje de audiencia electoral que represente el 10 por 100, no tiene derecho a participar en los órganos de participación institucional de carácter intersectorial e implantación en toda la Administración, pues su ámbito funcional y territorial de representación es inferior al ámbito dentro del cual va a producir efectos la actividad desarrollada por aquellos. Ciertamente, aunque el legislador no exija expresamente que el ámbito de actuación del sindicato sea igual o superior al del órgano de participación institucional, es obvio que un sindicato no puede participar en cualquier Organismo Público, sino sólo en uno que se halle comprendido dentro de las colectividades de trabajadores y/o funcionarios cuyos intereses representa¹⁵.

14 STC 184/1987, de 18 de noviembre.

15 Cfr. las SSTC 184/1987, de 18 de noviembre; y 217/1988, de 21 de noviembre. Ahora bien, como subraya la STS (CA) de 15 de noviembre de 2010 (Rec. 2097/2009), la regulación dirigida a encauzar la participación sindical en el Consejo Rector del Centro Integral de Formación de Seguridad y Emergencias del Ayuntamiento de Madrid no puede dejar fuera de él al sindicato ampliamente mayoritario en el Cuerpo de la Policía Municipal, aunque no sea suficientemente representativo en dicho Ayuntamiento, ya que éste es el colectivo más importante de los llamados a beneficiarse de la formación a impartir desde dicho centro. En este mismo sentido, la STS (CA) de 2 de julio de 2007 (RJ/7780) señala que no debe haber obstáculos a que los sindicatos con representación en la corporación municipal participen en los Planes de Formación que traen causa de los sucesivos Acuerdos de Formación Continua en las Administraciones Públicas.

- c) En cambio, la limitación de la representación institucional en los órganos territoriales de la Administración Pública a las organizaciones más representativas a nivel estatal o de Comunidad Autónoma y a los sindicatos afiliados, federados o confederados a ellas, resulta razonable y objetiva¹⁶.

Por último, los arts. 6 y 7 de la LOLS forman parte del «orden público», de forma que no existe concesión alguna al libre juego de la voluntad de los Poderes Públicos ni de la autonomía colectiva para que los modifiquen¹⁷. Tampoco los sindicatos pueden alterarlos por la vía de sus estatutos o reglamentos internos, ya que estos preceptos son de «*ius cogens*» y quedan fuera del ámbito de influencia de los particulares. Y así, no se puede excluir a los sindicatos «más representativos» de la participación en órganos públicos capaces de participar en informes o decisiones administrativas de carácter institucional por no haber llegado previamente a pactos o acuerdos con la Administración Pública¹⁸. Ahora bien, las comisiones que no forman parte de la estructura organizativa de las Administraciones Públicas no constituyen manifestaciones de la participación institucional en el sentido constitucional y legal del término. Y, por ello, se considera que no contraría el derecho fundamental a la libertad sindical el exigir que aquellos sindicatos que compongan dichos órganos estén de acuerdo con el pacto en que se originaron como conjunto de derechos y obligaciones¹⁹.

Y, en fin, al tener la consideración de normas básicas, sea cual sea la estructura organizativa que adopten las Administraciones de las Comunidades Autónomas, el tema de la participación institucional de los sindicatos más representativos viene ya predeterminado por los arts. 6 y 7 de la LOLS. Esta determinación, sin embargo, no limita las facultades propias de las Comunidades Autónomas, pues, como ya hemos señalado, ello no obsta a que las mismas puedan incorporar a sus propios órganos de autogobierno, en el ejercicio de sus facultades de autoorganización, representaciones de otras organizaciones sindicales diferentes a las contempladas en la normativa estatal²⁰.

- 2.ª) Respecto del derecho a la cesión temporal de inmuebles públicos, la STC 99/1983, de 16 de noviembre, ha declarado inconstitucional la desigualdad de trato en la cesión de locales, exigiendo la aplicación de un criterio de pro-

16 Cfr. la STC 53/1982 de 22 de julio; y la STS (CA) de 22 de febrero de 2012 (Rec. 2163/2011).

17 STC 9/1986, de 21 de enero; y STS (CA) de 22 de febrero de 2012 (Rec. 2163/2011).

18 Cfr. las SSTs (CA) de 10 de mayo de 1990 (RJ/4047), 29 mayo 1990 (RJ/4134), 11 de marzo de 1995 (Rec. 527/1992) y 19 de enero de 2000 (RJ/268).

19 SSTC 9/1986, de 21 de enero; y 39/1986, de 31 de marzo.

20 SSTC 98/1985, de 29 de julio; 57/1989, de 16 de marzo; y 140/1990, de 20 de septiembre.

porcionalidad representativo en el reparto. La posterior STC 98/1985, de 29 de julio, en este mismo sentido, interpretó el art. 6.3.f) de la LOLS como que no establecía un monopolio de los sindicatos más representativos respecto de este derecho.

3.2.2. La acción sindical en centros de trabajo

La segunda vía de representación de los funcionarios en los centros de trabajo frente a la Administración Pública viene reconocida dentro del contenido esencial del derecho de libertad sindical establecido en los arts. 7 y 28.1 de la CE y se encuentra regulada actualmente en los arts. 8 y siguientes de la LOLS, con idéntica normativa que la representación sindical de los trabajadores. Si bien estos *preceptos hablan de «trabajadores», según el propio art. 1.2, «a los efectos de esta ley, se consideran trabajadores tanto aquellos que sean sujetos de una relación laboral como aquellos que lo sean de una relación de carácter administrativo o estatutario al servicio de las Administraciones Públicas»*. Por ello, las consideraciones vertidas en este monográfico en relación con la acción sindical en la empresa de los otros sindicatos son, mutatis mutandis, trasladables al ámbito de las Administraciones Públicas.

Por lo demás, de conformidad con lo dispuesto en el art. 48.1.c) del EBEP, las Administraciones públicas concederán permisos a los funcionarios públicos *«para realizar funciones sindicales o de representación del personal, en los términos que se determine»*. A tales efectos, ha de estarse a lo dispuesto en el art. 9 de la LOLS donde se prevén dos modalidades de *«permisos sindicales»*: 1.º) Los permisos no retribuidos que necesiten los cargos electivos a nivel provincial, autonómico o estatal de las organizaciones sindicales más representativas, para el desarrollo de las funciones propias del cargo [apartado 1.a)]; 2.º) Los permisos retribuidos que necesiten los representantes sindicales que participen en las mesas negociadoras, para el adecuado ejercicio de su labor negociadora, siempre que su Administración esté afectada por la negociación (apartado 2)²¹.

Como quiera que la materia sindical es negociable [art. 37.1.h) EBEP], los Acuerdos y Pactos pueden regular los permisos sindicales, detallando el régimen dispuesto en el art. 9 de la LOLS, regulando la forma de solicitud y concesión de los permisos sindicales, la competencia para su reconocimiento, dando mayor amplitud a los permisos sindicales, etc. Por lo demás, la condición de sindicato más representativo o de simplemente representativo en el conjunto de la Administración General del Estado no puede dar derecho a disfrutar en exclusiva este tipo de permisos que tienen por objeto facilitar la acción sindical en el ámbito de la referida Administración pública,

21 Por lo demás, este derecho es independiente y compatible con las subvenciones a las organizaciones sindicales que participan en la mesa negociadora. La concesión de subvenciones públicas a los sindicatos por su participación en las mesas de negociación no es discriminatoria [SSTS (CA) de 9 de diciembre de 1992 (Rec. 10061/1990) y 30 de septiembre de 1993 (Rec. 5581/1991)].

sino que deben asignarse y distribuirse entre las organizaciones sindicales que actúen en dicho ámbito en proporción a su respectiva representatividad²². Ahora bien, cuando los permisos sindicales se negocien a nivel general y sectorial, los sindicatos que actúen en el ámbito general de la Administración General del Estado habrán de participar en el reparto de los permisos previstos por la Mesa General de Negociación y los sindicatos sectoriales en el de los previstos por la correspondiente Mesa Sectorial de Negociación²³.

Los Acuerdos y Pactos sobre derechos y garantías sindicales suelen contener cláusulas relativas a dos modalidades de permisos retribuidos, a saber: las bolsas de horas sindicales y las licencias institucionales²⁴. A través de estas cláusulas convencionales, las centrales sindicales burlan el golpe recibido con la declaración de inconstitucionalidad del art. 29.2.l) de la LMRFP, que permitía el pase a la situación de servicios especiales de los funcionarios que ostentasen cargos electivos a nivel provincial, autonómico o estatal de las organizaciones sindicales más representativas²⁵. Es más, a través de los permisos sindicales obtienen mayores ventajas que las que les hubiera podido proporcionar la situación de servicios especiales, pues en dicha situación la retribución del liberado o dispensado hubiera corrido a su cargo. Mas, como subraya la STC 18/2003, de 30 de enero, la coincidencia sustancial de contenidos entre los art. 9.1.b) de la LOLS y 29.2.l) de la LMRFP no supone que «*el art. 9.1.b) LOLS no tenga de por sí entidad propia, y que por ello forma parte del Ordenamiento jurídico con todas sus consecuencias, cualquiera que sea la suerte que pueda correr la otra norma, bien por su derogación o, en su caso, cual es el aquí acaecido, por su declaración de inconstitucionalidad por la STC 99/1987*». Ocurre que, al disociarse la suerte del art. 29.2.l) de la Ley 30/1984 de la del art. 9.1.b) de la LOLS, cada una dotada de propia entidad, debido a la antecitada sentencia, se rompe la coherencia sistemática que antes de esta sentencia existía entre ambos preceptos. Al ser expulsada del Ordenamiento jurídico por dicha sentencia la norma que establecía la situación de servicios especiales para el supuesto legal regulado en el art. 29.2.l) de la Ley 30/1984,

22 Cfr. la STC 99/1987, de 11 de junio. En este sentido, la STS de 7 de junio de 2023 (Rec. 339/2021) declara que el trato de ventaja al establecer la norma convencional como requisito para acceder a la exención de prestación de servicios a cargos sindicales que se trate de sindicato más representativo a nivel estatal es contrario al principio de igualdad y a la libertad sindical al imponerse un requisito que carece de justificación objetiva y razonable. Ciertamente, como tiene declarado el Tribunal Constitucional no es un criterio objetivo y razonable atribuir estas asignaciones en exclusiva a las centrales más representativas a nivel estatal, como medida proporcionada, pudiéndose producir, además, una inducción o presión indirecta para la afiliación de los trabajadores de determinados sindicatos y ello porque, al ir dirigidas la administración de estas aportaciones en exclusiva a los sindicatos situados en el vértice, se les sitúa en una posición superior a los demás para ofrecer mejores servicios a los trabajadores.

23 Cfr. STC 217/1988, de 21 de noviembre.

24 Cfr. STC 70/2000, de 13 de marzo; SSTS (CA) de 21 de abril de 2003 (Rec. 1305/2000), 30 de noviembre de 2004 (Rec. 4095/2001), 19 de julio de 2010 (Rec. 3459/2008), 28 de septiembre de 2011 (Rec. 3923/2005) y 3 de enero de 2013 (Rec. 165/2011); y STS (Social) de 25 de enero de 2001 (Rec. 2742/2000).

25 Cfr. STC 99/1987, de 11 de junio; y STS (CA) de 17 de febrero de 1988 (RJ/1422).

el art. 9.1.b) de la LOLS no concuerda ya tras dicha expulsión con una situación nominalmente tipificada. Eso produce una cierta incoherencia sistemática en el Ordenamiento jurídico, que el EBEP debería haber subsanado con una nueva regulación que tuviera en cuenta la STC 99/1987. Pero que no lo haya hecho no debe constituir un óbice para la eficacia actual de una norma, como la del art. 9.1.b) de la LOLS, que inequívocamente otorga a los funcionarios que se encuentren en el supuesto legal definido en el párrafo primero de dicho artículo el derecho a una situación que suponga el «derecho a reserva del puesto de trabajo y al cómputo de antigüedad mientras dure el ejercicio de su cargo representativo»²⁶.

3.2.3. El derecho a la promoción de elecciones a Delegados y Juntas de Personal en las Administraciones Públicas

Los sujetos legitimados para promover las elecciones a Delegados y Juntas de Personal son los siguientes (art. 43.1 EBEP):

- a) Los sindicatos más representativos a nivel estatal.
- b) Los sindicatos más representativos a nivel de Comunidad Autónoma, cuando la unidad electoral afectada esté ubicada en su ámbito geográfico.
- c) Los sindicatos que, sin ser más representativos, hayan conseguido al menos el 10 por 100 de los representantes a los que se refiere este Estatuto en el conjunto de las Administraciones Públicas.
- d) Los sindicatos que hayan obtenido al menos un porcentaje del 10 por 100 en la unidad electoral en la que se pretende promover las elecciones.
- e) Los funcionarios de la unidad electoral, por acuerdo mayoritario. Éste se acreditará mediante acta firmada por los asistentes, en la que han de constar los electores de la unidad electoral, el número de convocados y asistentes y el resultado de la votación, y que será adjuntada al preaviso de promoción de elecciones (art. 3.2 RDE).

Además, se puede proceder a la promoción generalizada de elecciones «en uno o varios ámbitos funcionales o territoriales» (por ejemplo, en el conjunto de todas las Administraciones Públicas, en el conjunto de la Administración del Estado o en un sector de la función pública —sanidad, educación, Universidades—), determinados por los propios sindicatos en función de su respectiva capacidad representativa.

La promoción generalizada de elecciones debe reunir los siguientes requisitos (arts. 13.3 LORAP y 6 RDE):

26 Cfr. STC 18/2003, de 30 de enero.

- 1.º) Debe adoptarse previo acuerdo mayoritario de los sindicatos más representativos, de los sindicatos que, sin ser más representativos, hayan conseguido, al menos, el 10 por ciento de los representantes en el conjunto de las Administraciones Públicas y de aquellos sindicatos que hayan obtenido, al menos, dicho porcentaje en el ámbito o sector correspondiente.
- 2.º) El acuerdo que eventualmente se adopte deberá comunicarse a la oficina pública que corresponda para su registro, quien remitirá, dentro de los tres días siguientes a su presentación, una copia a cada una de las oficinas públicas que pudieran resultar afectadas. Se sobreentiende que éstas habrán de comunicar la promoción de elecciones generalizada a los diferentes órganos competentes en materia de personal afectados a los efectos de que puedan tomar las previsiones necesarias para el desarrollo del proceso electoral.
- 3.º) La promoción generalizada también está sujeta a los plazos mínimo y máximo de preaviso establecidos con carácter general.
- 4.º) La existencia de una promoción generalizada de elecciones puede concurrir con otra promoción generalizada o concreta. En esos casos, se considerará válida la primera convocatoria registrada, excepto en los supuestos en los que la mayoría sindical de una unidad electoral determinada con Junta de Personal haya presentado otra en fecha distinta, en cuyo caso prevalecerá esta última (art. 13.6 LORAP).

3.2.4. La negociación colectiva

Las organizaciones sindicales con legitimación negociadora, según los ámbitos de la negociación, son las siguientes:

- a) El párrafo segundo del art. 36.1 del EBEP establece que *«la representación de las organizaciones sindicales legitimadas para estar presentes de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 6 y 7 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, se distribuirá en función de los resultados obtenidos en las elecciones a los órganos de representación del personal, Delegados de Personal, Juntas de Personal y Comités de Empresa, en el conjunto de las Administraciones Públicas»*. De acuerdo con lo dispuesto en los arts. 6 y 7 de la LOLS, estarán legitimados para estar presentes en la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas los sindicatos más representativos a nivel estatal y los que hayan obtenido el 10 por 100 o más de los representantes unitarios en el conjunto de las Administraciones Públicas.

No se ha hecho mención a los sindicatos más representativos a nivel de Comunidad Autónoma, a los que el actual art. 33.1 del EBEP reconoce el derecho a estar presentes en todas las mesas de negociación que se constituyan en el ámbito de cada Administración Pública. Y es que el art. 36.1 del EBEP nos remite a lo dispuesto en el art. 7 de la LOLS y, según el apartado primero

de este precepto, la capacidad representativa de estos sindicatos, salvo por lo que se refiere a la participación institucional, se circunscribe al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma correspondiente.

Sin embargo, la presencia de tales sindicatos en la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas parece necesaria dada la competencia de ésta para negociar las bases del régimen estatutario general, esto es, para negociar aquellas materias que quedan precluidas a la competencia de las mesas de negociación de las Comunidades Autónomas y para establecer los principios y directrices que estas últimas han de seguir. De lo contrario, se correría el riesgo de que tal normativa y principios básicos fueran inaplicados en una Comunidad Autónoma en la que fuera mayoritario un sindicato más representativo a nivel autonómico. Si lo que se pretende con la negociación es alcanzar un acuerdo que luego se asuma por las mesas de negociación de las Comunidades Autónomas, en las que tienen derecho a participar los sindicatos más representativos a nivel autonómico, lo lógico es que éstos también intervengan en aquellas negociaciones. Por consiguiente, y teniendo en cuenta que los sindicatos más representativos a nivel autonómico tienen derecho a estar presentes en las Mesas General y Sectoriales de Negociación de la Administración General del Estado, no cabe sino concluir que los mismos ostentan legitimación para formar parte de la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas.

En cuanto a los sindicatos simplemente representativos, como se trata de una mesa de negociación de las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, la suficiente representatividad habrá de referirse a las representaciones unitarias de los funcionarios públicos «*en el conjunto de las Administraciones Públicas*», tal y como precisa el art. 36.1 del EBEP.

Por lo demás, siendo esta mesa competente para negociar las materias relacionadas en el art. 37.1 del EBEP susceptibles de regulación estatal con carácter de norma básica, no se entiende bien por qué razón se utiliza el índice de audiencia electoral acreditado por los sindicatos en las elecciones a los órganos de representación del personal funcionario y laboral como criterio de selección de la legitimación negocial y de reparto de los puestos de la representación social entre los sindicatos negociadores. El que se tomen en consideración a tales efectos los resultados obtenidos por los sindicatos en las elecciones a delegados de personal y comités de empresa del personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas sólo se justifica por el hecho de que esta mesa, a pesar de la imprecisión del legislador, va a negociar no sólo las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, sino también los límites en materia retributiva y de Seguridad Social complementaria; límites que son comunes al personal funcionario y laboral de todas las Administraciones Públicas. De este modo, el legislador viene a permitir la negociación de dichos aspectos a los sindicatos representativos de los tra-

bajadores de las Administraciones Públicas. Sin embargo, en la selección de los sindicatos con legitimación negociadora se ha de guardar la necesaria adecuación entre el ámbito de negociación tomado como referencia y el ámbito de los sindicatos. Por ello, salvo en el caso antes señalado, como la selección se produce, precisamente, para negociar las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, la legitimación debe reconocerse únicamente a aquellos sindicatos que representen a los funcionarios públicos.

Por último, cuando se negocien aspectos comunes al personal funcionario y laboral, la legitimación negociadora corresponderá a los sindicatos más representativos por afiliación y a los simplemente representativos en el conjunto de las Administraciones Públicas, de suerte que las plantillas funcionariales y laborales habrán de considerarse globalmente y no por separado. Es decir, estarán legitimados para estar presentes en la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas las Federaciones de Empleo Público de las organizaciones sindicales más representativas y los sindicatos que acrediten el 10% o más de los representantes unitarios del personal funcionario y laboral de las Administraciones Públicas²⁷. Así se desprende de la interpretación sistemática e integradora del art. 36 del EBEP. En efecto, el párrafo segundo del apartado 1 de este precepto prescribe que la representación de las organizaciones sindicales legitimadas para estar presentes en esta mesa *«se distribuirá en función de los resultados obtenidos en las elecciones a los órganos de representación del personal, Delegados de Personal, Juntas de Personal y Comités de Empresa, en el conjunto de las Administraciones Públicas»*, esto es, en función de los resultados globales de las representaciones unitarias funcionariales y laborales. A mayor abundamiento, el apartado 3 de este mismo precepto, referente a las Mesas de Negociación comunes al personal funcionario, estatutario y laboral de cada Administración Pública, después de confirmar que a estas mesas también les son de aplicación los criterios anteriores *«tomando en consideración en cada caso los resultados obtenidos en las elecciones a los órganos de representación del personal funcionario y laboral del correspondiente ámbito de representación»*, viene a dejar a salvo el derecho a estar presentes en las mismas de las organizaciones sindicales que *«hubieran obtenido el 10 por 100 de los representantes a personal funcionario o personal laboral en el ámbito correspondiente a la Mesa de que se trate»*. En definitiva, la negociación en el seno de la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas queda reservada a favor de las organizaciones que integran a todo el personal al servicio de las Administraciones Públicas; los sindicatos que sólo registren presencia en relación con alguno de estos colectivos carecerán de legitimación negociadora. En concreto, sólo CSIF con un 22,14% de representatividad sindical en el ámbito del empleo público de todo el Estado Español alcanza dicho privilegio, según los datos más

27 Cfr. la STS (CA) de 21 de diciembre de 2009 (Rec. 5404/2008).

actualizados que se incluyen en el anexo 2.1 de la Resolución de 22 de enero de 2021, de la Secretaría General de Función Pública, por la que se aprueba y publica el Acuerdo de las Mesas Generales de Negociación de la Administración General del Estado de 16 de diciembre de 2020, por el que se modifica el Acuerdo de 30 de mayo de 2017, sobre asignación de recursos y racionalización de las estructuras de negociación y participación (BOE 17/12/2020).

- b) El apartado 3 del art. 36 del EBEP establece en relación con las Mesas Generales de Negociación comunes al personal funcionario y laboral de cada Administración Pública que *«son de aplicación a estas Mesas Generales los criterios establecidos en el apartado anterior sobre representación de las organizaciones sindicales en la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas, tomando en consideración en cada caso los resultados obtenidos en las elecciones a los órganos de representación del personal funcionario y laboral del correspondiente ámbito de representación»* (párrafo segundo) y que *«también estarán presentes en estas Mesas Generales, las organizaciones sindicales que formen parte de la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas siempre que hubieran obtenido el 10 por 100 de los representantes a personal funcionario o personal laboral en el ámbito correspondiente a la Mesa de que se trate»* (párrafo tercero).

Al respecto, cabe señalar lo siguiente:

- 1.º) De conformidad con lo establecido en el segundo párrafo del art. 36.3 del EBEP, *«son de aplicación a estas Mesas Generales los criterios establecidos en el apartado anterior sobre representación de las organizaciones sindicales en la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas»*. Y, según el art. 36.1 del EBEP, la representación de las organizaciones sindicales legitimadas para estar presentes en la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas se determinará *«de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 6 y 7 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical»* y *«se distribuirá en función de los resultados obtenidos en las elecciones a los órganos de representación del personal, Delegados de Personal, Juntas de Personal y Comités de Empresa, en el conjunto de las Administraciones Públicas»*. Por consiguiente, y de conformidad con lo establecido en los arts. 6 y 7 de la LOLS, estarán legitimados para estar presentes en estas Mesas Generales comunes los sindicatos más representativos a nivel estatal (CC.OO. y UGT) y autonómico y los sindicatos que hayan obtenido el 10 por 100 del conjunto de los representantes unitarios de los empleados públicos (funcionarios y laborales) de la correspondiente Administración Pública (Administración General del Estado, Administración de la Comunidad Autónoma, Ayuntamiento, Diputación Provincial, etc.)²⁸.

28 La clara afectación de dos colectivos, funcional y laboral, exige reconducir el conocimiento de las controversias relativas a la composición y funcionamiento de las Mesas de negociación comunes al

UGT y CC.OO. ostentan legitimación directa y automática para formar parte de las Mesas Generales comunes para el personal funcionario y laboral, aunque no hayan obtenido ningún puesto en los órganos de presentación del personal de la Administración Pública de que se trate ni hayan presentado listas en las elecciones de todos o algunos de tales órganos, ya que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 6.3.c) de la LOLS, la mayor representatividad es título suficiente para participar en todas las negociaciones que se desarrollen en el ámbito de la función pública²⁹. La distorsión producida por la presencia en el órgano negociador de un convidado de piedra se compensa, no obstante, por estar repartidos los puestos en función de la representatividad sindical y porque no impide que quienes alcancen la representatividad en el ámbito de negociación puedan formar parte de la mesa negociadora³⁰.

En fin, las organizaciones sindicales más representativas de Comunidad Autónoma (ELA-STV y LAB en el País Vasco, y CIGA en Galicia) pueden participar en la Mesa general común de la Administración General del Estado (art. 33.1 EBEP)³¹ y a su vez irradian en sus respectivas comunidades su condición a los sindicatos o entes sindicales federados o confederados en ellas que podrán participar en las Mesas generales de negociación de la Administración autonómica correspondiente y de las Entidades Locales ubicadas en el respectivo ámbito autonómico [art. 7.1.b LOLS].

- 2.º) De conformidad con el art. 7.2 de la LOLS, también estarán legitimados para formar parte de las Mesas Generales comunes para el personal funcionario y laboral, los sindicatos simplemente representativos en la correspondiente Administración Pública, tomándose en consideración a tales efectos los resultados obtenidos *«en las elecciones a los órganos de representación del personal funcionario y laboral del correspondiente ámbito de representación»*, tal y como especifica el inciso final del párrafo segundo del art. 36.3 del EBEP. De esta forma, los sindicatos que carezcan de la condición de más representativos a nivel estatal o de Comunidad Autónoma deben contar con el 10% del conjunto de los representantes unitarios de los empleados públicos de la Administración Pública³². El

personal de relación administrativa y laboral hacia el orden contencioso-administrativo de la jurisdicción [SSTS de 10 de enero de 2018 (Rec. 46/2017), 11 de mayo de 2022 (Rec. 270/2021) y 29 de noviembre de 2022 (Rec. 342/2021)].

29 Cfr. la STS (CA) de 1 de diciembre de 1992 (Rec. 9162/1990).

30 STC 98/1985, de 29 de julio.

31 STS (CA) de 28 de mayo de 2014 (Rec. 1108/2013).

32 Cfr. SSTS (CA) de 27 enero de 2011 (Rec. 1671/2009) y 16 de junio de 2015 (Rec. 1907/2014). En cambio, las SSTS (CA) de 11 de octubre de 2016 (Rec. 2651/2014) y 18 de enero de 2018 (Rec. 702/2017) consideran que para estar presentes en las Mesas generales de negociación comunes de las Administraciones Públicas es preciso contar con el 10% de los representantes unitarios tanto del

sindicato que tenga dicha representación ostenta la condición de simplemente representativo en dicha Administración pública, lo que le confiere la legitimación negociadora para formar parte de este foro de negociación y ello es así, aunque sus representantes hubieran sido elegidos total o mayoritariamente dentro de un determinado estamento³³.

- 3.º) La exigencia de una representatividad acumulada en los ámbitos funcionarial y laboral, sin embargo, se flexibiliza en relación con los sindicatos simplemente representativos en el conjunto de las Administraciones Públicas (esto es, la CSI-CSIF). En efecto, de acuerdo con el párrafo tercero del art. 36.3 del EBEP, también estarán presentes en estas Mesas Generales comunes, las organizaciones sindicales que formen parte de la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas siempre que hubieran obtenido *«el 10 por 100 de los representantes a personal funcionario o personal laboral en el ámbito correspondiente a la*

funcionariado como del personal laboral de la correspondiente Administración Pública. Con todo, al tratarse de la Federación de Sindicatos de Educación y Sanidad y del Sindicato Independiente Policía Local de Asturias, respectivamente, en rigor no tenían derecho a estar presentes en las mesas de negociación comunes al personal funcionario y laboral por la falta de adecuación o correspondencia entre los ámbitos de representación de tales sindicatos y las mesas de negociación. La STS (CA) de 28 de marzo de 2017 (Rec. 632/2016) tampoco reconoce el derecho a formar parte de la Mesa Delegada de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social (Mesa Delegada de la Mesa General Común de la AGE) a USO que cuenta con el 15,60% de representatividad en el personal funcionario y 8,20% en el personal laboral.

En fin, la impugnación de la constitución de la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado prevista en el art. 36.3 del EBEP por excluir del cálculo a efectos de representatividad sindical a los representantes de los profesores de religión compete al orden de la jurisdicción contencioso-administrativa [STS de 10 de enero de 2018 (Rec. 46/2017)].

- 33 STS (CA) de 16 de junio de 2015 (Rec. 1907/2014). Sin embargo, con posterioridad el Tribunal Supremo cambiará de criterio en las sentencias de 11 de octubre de 2016 (Rec. 2651/2014), 28 de marzo de 2017 (Rec. 632/2016) y 18 de enero de 2018 (Rec. 702/2017). De conformidad con la nueva línea jurisprudencial, el porcentaje mínimo de representatividad obtenido por una organización sindical, que no forma parte de la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas y pretende estar presente en la Mesa General de Negociación de materias y condiciones de trabajo comunes al personal funcionario y laboral que haya de constituirse en una Administración Pública, ha de ser el 10% tanto del funcionariado como del personal laboral de la correspondiente Administración Pública. Por lo demás, esta unidad de negociación comprende a la totalidad de los empleados públicos de la Administración Pública correspondiente, por lo que la suficiente representatividad debe acreditarse en el conjunto de las representaciones unitarias de todos ellos, no siendo suficiente con la acreditarla en un determinado sector [STS (CA) de 27 enero de 2011 (Rec. 1671/2009)]. Y, en fin, un sindicato funcionarial, aunque acredite entre los funcionarios públicos un porcentaje de audiencia electoral que represente el 10 por 100 en el conjunto del empleo público de la correspondiente Administración Pública, no tiene derecho a participar en la Mesa General de Negociación común al personal funcionario y laboral de dicha Administración Pública, pues su ámbito funcional y territorial de representación es inferior al ámbito dentro del cual va a producir efectos la actividad negociadora. De ahí, que la Federación de Sindicatos de Educación y Sanidad (FSES) o el Sindicato Independiente Policía Local de Asturias –SIPLA no tuvieran derecho a formar parte de las Mesas Generales de Negociación comunes al personal funcionario y laboral de la Administración de la Junta de Andalucía [Cfr. la STS (CA) de 11 de octubre de 2016 (Rec. 2651/2014)] o del Ayuntamiento de Gozón [Cfr. la STS (CA) de 18 de enero de 2018 (Rec. 702/2017)], respectivamente.

Mesa de que se trate» (en este caso, la conjunción es disyuntiva). Por consiguiente, CSIF estará presente en la mesa de negociación común al personal funcionario y laboral de cada Administración Pública si obtiene el 10 por 100 de los representantes unitarios de los funcionarios o de los laborales de dicha Administración Pública³⁴. Es decir, a esta organización sindical no se le exige la representatividad acumulada en los ámbitos funcional y laboral de la entidad, siendo suficiente con que la acredite en uno de ellos. Si se comparan los ámbitos de representación de los delegados de personal/juntas de personal y de los delegados de personal/comités de empresa en las Administraciones Públicas, se comprueba que, a pesar de que en esta materia las distancias entre lo funcional y lo laboral se han acortado, lo cierto es que tales ámbitos generalmente no coinciden y que el ámbito de los primeros es más amplio que el de los segundos. Ello determina que los funcionarios estén infrarrepresentados en comparación con los trabajadores de las Administraciones Públicas. Cotejando el número de representantes unitarios de los funcionarios y de los trabajadores y las plantillas a las que se corresponden, se ve como existe una cierta desproporción, en el sentido de que los trabajadores tienen un mayor número de representantes que los funcionarios. Ello va a determinar que los sindicatos que limitan su campo de acción a la función pública encuentren mayores dificultades que los sindicatos que actúan en el ámbito de los laborales para alcanzar el umbral de representatividad sindical necesario para negociar las condiciones de trabajo comunes al personal funcionario y laboral. Probablemente, estas objeciones hayan sido tomadas en consideración por el EBEP para ampliar las posibilidades de «irradiación» de la representatividad sindical y congraciarse con esta organización sindical a fin de asegurar la consideración, en cada mesa común, de los intereses de los funcionarios públicos.

Ahora bien, CSIF, por el hecho de formar parte de la Mesa General de las Administraciones Públicas, a lo sumo, puede quedar exento del cómputo de representación en laborales, pero tendrían que llegar al menos al 10% de los representantes de los funcionarios públicos de la correspondiente Administración Pública negociadora³⁵. Ciertamente, del art. 7.2 de la LOLS no se desprende que una representatividad en el empleo público de ámbito estatal sea título suficiente para integrarse en las Mesas comunes estatal, autonómicas o locales a las que se refiere el art. 36.3 del EBEP.

34 SSTS (CA) de 17 de abril de 2013 (Rec. 2145/2012) y 11 de octubre de 2016 (Rec. 2651/2014).

35 SSTS (CA) 15 de junio de 2021 (Rec. 1207/2020) y 3 de marzo de 2022 (Rec. 2957/2021).

- c) De acuerdo con el párrafo segundo del art. 33.1 del EBEP en las Mesas de Negociación del personal funcionario estarán legitimadas para estar presentes *«las organizaciones sindicales más representativas a nivel estatal, las organizaciones sindicales más representativas de Comunidad Autónoma, así como los sindicatos que hayan obtenido el 10 por 100 o más de los representantes en las elecciones para Delegados y Juntas de Personal, en las unidades electorales comprendidas en el ámbito específico de su constitución»*. Por su parte, el apartado segundo de la DA 12.^a del EBEP indica que constituirán las Mesas Sectoriales de Negociación de la Administración del Estado *«las organizaciones sindicales a las que se refiere el párrafo segundo del artículo 33.1 de este Estatuto, cuya representación se distribuirá en función de los resultados obtenidos en las elecciones a los órganos de representación propios del personal en el ámbito específico de la negociación que en cada caso corresponda, considerados a nivel estatal»*.

De lo dispuesto en el antecitado precepto se puede extraer el siguiente esquema³⁶:

- 1.º) Ostentan legitimación directa y automática para formar parte de las Mesas Generales y Sectoriales de Negociación del personal funcionario los sindicatos más representativos a nivel estatal y de Comunidad Autónoma³⁷.
- 2.º) Junto a los anteriores, estarán también los sindicatos sectoriales que acrediten el 10 por 100 como mínimo de los Delegados de Personal o miembros de las Juntas de Personal correspondientes al personal comprendido en el ámbito de representación que proceda³⁸. El párrafo segundo del art. 33.1 del EBEP precisa que la suficiente representatividad, que permite a las organizaciones sindicales acceder a las mesas de negociación, ha de acreditarse *«en*

36 La representatividad de las organizaciones sindicales en las Mesas Delegadas en la Administración General del Estado vendrá determinada por lo establecido en el apartado IV.A.5 del Acuerdo de 20 de mayo de 2008 para la ordenación de la negociación colectiva en la Administración General del Estado (BOE 6/06/2008), y en el apartado II.4.3 del Acuerdo de las Mesas Generales de Negociación de la Administración General del Estado de 16 de diciembre de 2020, por el que se modifica el Acuerdo de 30 de mayo de 2017, sobre asignación de recursos y racionalización de las estructuras de negociación y participación (BOE 29/01/2021). En cualquier caso, la STS (CA) de 27 de mayo de 2009 (Rec. 6398/2006), al amparo de la LORAP, reconoce a USO el derecho a estar presente en la Mesa Departamental por ser simplemente representativo en el sector de la función pública. Por su parte, la STS (CA) de 4 de noviembre de 2015 (Rec. 4097/2013) traslada a la Mesa Delegada de INGESA la composición que corresponde en la Mesa General de negociación de la AGE, dado que no es posible determinar la representatividad de los sindicatos en dicha entidad ya que los órganos de representación del personal que presta servicios en la misma no representan solo a dicho personal, sino que tiene un ámbito de representación más amplio.

37 STS (CA) de 26 de noviembre de 2014 (Rec. 3514/2013).

38 SSTS (CA) de 23 de diciembre de 2002 (Rec. 7402/1999), 27 de mayo de 2009 (Rec. 6398/2006) y 16 de junio de 2015 (Rec. 1907/2014). La STS (CA) 17 de noviembre de 2010 (Rec. 2372/2009) declara que las organizaciones sindicales tienen derecho a que la representatividad que les pueda corresponder en orden a estar presentes en la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado *«se determine ponderando únicamente los funcionarios de la Administración de justicia que no hayan sido transferidos a las Comunidades Autónomas»*.

las unidades electorales comprendidas en el ámbito específico de su constitución». De esta manera, las organizaciones sindicales que no sean más representativas a nivel estatal o autonómico deben acreditar su representación en el ámbito territorial y funcional de la correspondiente Mesa Sectorial de Negociación sin que pueda operar de forma automática la irradiación de la suficiente representatividad desde el ámbito funcional general al sectorial, tal y como permitía el párrafo segundo del 31.2 de la LORAP, en su versión original³⁹.

3.2.5. La solución extrajudicial de conflictos colectivos

El art. 45.1 del EBEP autoriza a las Administraciones Públicas y a *«las Organizaciones Sindicales a que se refiere el presente Capítulo»* (esto es, las organizaciones sindicales con legitimación negocial según los arts. 33.1 y 35.1 del EBEP) a *«acordar la creación, configuración y desarrollo de sistemas de solución extrajudicial de conflictos colectivos»*. La Ley se refiere exclusivamente a los *«conflictos colectivos»*, con exclusión de los *«conflictos individuales»*. El art. 45.2 del EBEP precisa que *«los conflictos a que se refiere el apartado anterior podrán ser los derivados de la negociación, aplicación e interpretación de los Pactos y Acuerdos sobre las materias señaladas en el artículo 37, excepto para aquellas en que exista reserva de Ley»*. Se hace referencia, de esta forma, a los dos tipos clásicos de conflictos colectivos, los de intereses o económicos ligados a la negociación de los Pactos y Acuerdos, y los jurídicos, conectados con la interpretación y aplicación de tales instrumentos negociales. El art. 45.3 del EBEP permite a los miembros de las mesas de negociación establecer procedimientos no sólo de mediación, sino también de arbitraje voluntario. En cualquier caso, el apartado 5 del art. 45 del EBEP establece que *«la utilización de estos sistemas se efectuará conforme a los procedimientos que reglamentariamente se determinen previo acuerdo con las Organizaciones Sindicales representativas»*. Lo que guarda relación con la letra b) del art. 37.2 del EBEP. Por consiguiente, y sin perjuicio de que el régimen jurídico aplicable en materia de solución extrajudicial de conflictos colectivos sea convencional, el mismo deberá ser recogido en una disposición reglamentaria.

BIBLIOGRAFÍA

- ALFONSO MELLADO, C.A., «Cuestiones actuales en torno a los derechos colectivos de los empleados públicos», *Tribuna Social*, núm. 120, 2000.
- ALFONSO MELLADO, C.A., *Los derechos colectivos de los empleados públicos en el Estatuto básico*, Bomarzo, Albacete, 2008.

39 Cfr. las SSTs (CA) de 1 de diciembre de 1992 (Rec. 9162/1990) y 27 de septiembre de 2002 (Rec. 4838/1998).

- CANTERO MARTÍNEZ, J., «Los derechos colectivos de los funcionarios *públicos*», *Revista jurídica de Castilla-La Mancha*, núm. 20, 1994.
- CANTERO MARTÍNEZ, J., «Derechos colectivos de los funcionarios públicos», *Revista de Derecho Administrativo*, núm. Extra 1, 2002.
- DEL REY GUANTER, S., «Los derechos colectivos en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad», *Revista de Trabajo*, núm. 84, 1986.
- DEL REY GUANTER, S., *Estado, Sindicatos y relaciones colectivas en la función pública*, INAP, Madrid, 1986.
- DEL REY GUANTER, S., «Libertad sindical y funcionarios públicos», en AA.VV., *Comentarios a la Ley de Libertad Sindical*, Madrid, 1986.
- DEL REY GUANTER, S., *Comentarios a la Ley de Órganos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas*, MAP, Madrid, 1988.
- FERNÁNDEZ LÓPEZ, M.^a y CRUZ VILLALÓN, J., «Los sindicatos en la función pública: régimen jurídico y representaciones sindicales en el centro de trabajo», en AA.VV., *Seminario sobre las relaciones colectivas en la función pública*, I.A.A.P., Sevilla, 1990.
- GARCÍA MURCIA, J., «Libertad sindical y representatividad de los sindicatos en la función pública», en AA.VV., *Seminario sobre las relaciones colectivas en la función pública*, I.A.A.P., Sevilla, 1990.
- GÓMEZ CABALLERO, P., *Los derechos colectivos de los funcionarios*, Madrid, 1994
- LAHERA FORTEZA, J., *La Titularidad de los Derechos Colectivos de los Trabajadores y Funcionarios*, Madrid, 2000.
- ORTEGA ALVAREZ, L., *Los derechos sindicales de los funcionarios públicos*, Madrid, 1983. ROQUETA BUJ, R., «Derechos individuales ejercidos colectivamente», en AA.VV., *El Estatuto Básico del Empleado Público y su desarrollo por el Estado y las Comunidades Autónomas*, Colex, Madrid, 2008.
- ROQUETA BUJ, R., «Los derechos y garantías sindicales en la negociación colectiva funcional», *Actualidad Administrativa*, núm. 35, 2002.
- SALA FRANCO, T., «Los derechos colectivos de los empleados públicos», en AA.VV., *Comentarios a la Ley del Estatuto del Empleado Público*, Lex Nova, Valladolid, 2007
- SALA FRANCO, T. y ROQUETA BUJ, R., *Los derechos sindicales de los funcionarios públicos*, Valencia, 1995.
- SALA FRANCO, T. y ROQUETA BUJ, R., *Los derechos sindicales de los funcionarios públicos*, 2.^a Edición, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019.