

LAS ELECCIONES A REPRESENTANTES UNITARIOS DEL PERSONAL LABORAL Y NO LABORAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Jesús Martínez Girón

I. LA REFORMA LEGAL OPERADA EN 1994

1. Como es sabido, el tema de las elecciones a representantes legales o unitarios del personal al servicio de cualesquiera empresas (incluidas, por tanto, las Administraciones públicas) y del personal no laboral (funcionario, estatutario o contratado en régimen de Derecho Administrativo) al servicio de la Administración, está marcado por una importante reforma legislativa operada a lo largo del año 1994, y que ha sido llevada a cabo, sustancialmente¹, de un lado, por la ley 11/1994, de 19 mayo², de reforma parcial, entre otras muchas cosas, del Título II del Estatuto de los Trabajadores³, y por la ley 18/1994, de 30 junio⁴, de reforma parcial de la ley 9/1987, de 12 junio, enmendada⁵, reguladora de los órganos de representación del personal no laboral al servicio de la Administración Pública; normas éstas que han sido, a su vez, oportunamente reglamentadas por sendos decretos de idéntica fecha: los Reales Decretos 1844/1994 y 1846/1994, ambos de 9 septiembre⁶, por los que se aprueban los reglamentos de elecciones a órganos de representación de los trabajadores en la empresa y a órganos de representación del personal no laboral al servicio de la Administración General del Estado, respectivamente.

2. La importancia de esta reforma legislativa, que es, además, muy compleja cualitativa y cuantitativamente hablando —a la relación de normas recién citada habría

¹ Téngase en cuenta, además, que la ley orgánica 14/1994, de 19 mayo, ha introducido una nueva e importantísima disposición adicional en la Ley Orgánica de Libertad Sindical. Sobre el tema, véase infra, núm. 8.

² BOE de 23 mayo.

³ Ley 8/1980, de 10 marzo, enmendada. Más en concreto, el art. 7 de la ley 11/1994 ha modificado los siguientes preceptos del Estatuto de los Trabajadores: la rúbrica y los apartados 1, 2, 3 y 5 del art. 67; el art. 69; la letra a) del apartado 2 del art. 71; los apartados 1 y 2 del art. 74; los apartados 6 y 7 del art. 75; y por último, el art. 76.

⁴ BOE de 1 julio.

⁵ Por la ley 7/1990, de 19 julio.

⁶ BOE de 13 septiembre.

que añadir, p.ej., una Orden Ministerial de 27 julio 1994⁷, sendas resoluciones de la Secretaría de Estado para la Administración Pública de 6 y 14 septiembre 1994⁸, y diversas normas autonómicas de que luego se hablará⁹—, es el factor que fuerza a eludir un tratamiento microscópico de los cambios y que obliga, por el contrario, a tratar sólo las claves de la reforma operada. Este tratamiento telescópico parece que debe efectuarse, además, tomando como punto de partida la reforma operada en el procedimiento para que los trabajadores en general, cualquiera que sea su empresario, elijan a sus representantes unitarios (Comités de Empresa y Delegados de Personal), y ello fundamentalmente por dos razones: 1) porque esa regulación es la que siempre ha tenido en cuenta el legislador, a título de modelo o paradigma, a la hora de proceder a regular las elecciones a representantes unitarios del personal no laboral al servicio de las Administraciones Públicas¹⁰; y 2) porque las elecciones a representantes unitarios del personal laboral al servicio de dichas Administraciones carecen de especialidades respecto de la normativa aplicable a los trabajadores en general, con la importante salvedad, pero que no es novedad en absoluto, de que "en las elecciones a representantes del personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas, constituirá un único centro de trabajo la totalidad de establecimientos dependientes del Departamento u Organismo de que se trate, que radiquen en una misma provincia, siempre que los trabajadores afectados se encuentren incluidos en el ámbito de aplicación de un mismo convenio colectivo"¹¹.

3. Desde esta perspectiva, lo primero a destacar es que la reforma operada ha contado con el placet de las centrales sindicales más representativas, especialmente las de carácter estatal. Y no podía ser de otro modo, pues dicha reforma es "fruto de un acuerdo unilateral entre las organizaciones sindicales mayoritarias (Comisiones Obreras y Unión General de Trabajadores, que elaboraron y suscribieron unas Propuestas de modificación de la normativa electoral y la representatividad sindical en septiembre de 1992)"¹², acuerdo que fue luego "acogido por el Gobierno y aceptado formalmente por el Parlamento"¹³. Y así lo confirma expresamente la propia exposición de motivos de la ley 11/1994 cuando habla de que, conscientes de que existían "problemas"¹⁴ -problemas que "trasladaban a la sociedad una imagen negativa de la actuación de los interlocutores sociales"¹⁵-, "las Organizaciones Sindicales más representativas de ámbito nacional

⁷ BOE de 8 y 9 agosto, sobre modelos de impresos, sobres y papeletas que deben utilizarse en el proceso de elecciones a órganos de representación del personal al servicio de la Administración General del Estado.

⁸ BOE de 20 y 29 septiembre, relativas, respectivamente, a la publicación en las diferentes lenguas oficiales del Estado, distintas del castellano, de los modelos de impresos de las elecciones a los órganos de representación del personal al servicio de la Administración del Estado, y a instrucciones sobre la exposición con carácter previo de censos de funcionarios en los centros de trabajo y señalamiento de los criterios de actuación en los procedimientos de elecciones sindicales del personal al servicio de la Administración del Estado, incluida la Administración de Justicia.

⁹ Véase infra, núms. 5 y 7 (nota 48).

¹⁰ Sobre el tema, con carácter general, véase R. ESCUDERO RODRIGUEZ, "La reforma de la normativa electoral funcional: un nuevo hermanamiento con la legislación laboral", *Relaciones Laborales*, pg 19, 1994, pgs. 74 y ss.

¹¹ Véase la disposición adicional 5ª de la ley 9/1987. Esta misma norma la reproduce hoy la disposición adicional 3ª del reglamento aprobado por el Real Decreto 1844/ 1994.

¹² Véase J. MATIA PRIM, "Las elecciones en la empresa", *Relaciones Laborales*, n 17-18, 1994, pg. 221.

¹³ Ibid.

¹⁴ Apartado 5, párr. 4.

¹⁵ Ibid., párr. 3.

llegaron a acuerdos sobre criterios de reforma de la normativa electoral¹⁶, habiéndose "optado porque la Ley recoja estos criterios de unos protagonistas tan cualificados de los procesos electorales, como son las Organizaciones Sindicales más representativas, por entender que con los mismos se proporciona una adecuada solución a los problemas antes indicados"¹⁷. Es cierto, sin embargo, que disgustó a los sindicatos el que la reforma electoral se tramitase conjuntamente con la del resto de la legislación laboral (por ellos mismos motejada de "contrarreforma"), obedeciendo esta tramitación parlamentaria conjunta —todo hay que decirlo— a una "petición del Consejo [Económico y Social] incluida en su Dictamen 9/1993, de 21 de diciembre", relativo al anteproyecto de ley de modificación parcial del Estatuto de los Trabajadores a él remitido por el Gobierno¹⁸.

II. LAS TRES CLAVES DE LA REFORMA

4. La primera de las claves de esta reforma —y también, del pacto sindical recién citado— es la eliminación del período de cómputo de resultados electorales globales, que era un período de carácter trimestral¹⁹ —el último, en 1990, de 15 septiembre a 15 diciembre²⁰— en el que se producía una increíble concentración de procesos electorales; concentración que generaba, a su vez, un problema de evidente crispación intersindical, a causa del "dramatismo con que se vive por los sindicatos mayoritarios los procesos electorales"²¹, y del que habla la propia exposición de motivos de la ley 11/1994, como uno de los "problemas" que había que resolver, al citar "la innecesaria, pero excesiva, confrontación en tal período entre las distintas opciones sindicales"²². Hoy, en cambio, este período trimestral de confrontación abierta ha sido reemplazado por un "período de desconcentración electoral"²³, en el que las elecciones se celebran "conforme caducan los mandatos representativos"²⁴, esto es, "de forma abierta en el tiempo"²⁵. Y de ahí, para reforzar este nuevo sistema, que se haya procedido a una regulación mucho más rigurosa del delicadísimo tema de los preavisos electorales de carácter general²⁶ —con la finalidad de evitar las llamadas "guerras de preavisos"—, afirmándose ahora que "sólo previo acuerdo mayoritario entre los sindicatos más

¹⁶ *Ibid.*, párr. 4º.

¹⁷ *Ibid.*, párr. 5.

¹⁸ Véase J. MATIA PRIM, "Las elecciones en la empresa", cit., pg. 222. Este mismo autor recuerda que "la reforma electoral constituyó inicialmente el objeto de un Anteproyecto de Ley autónomo de modificación de la normativa de elecciones sindicales que, como tal, fue informado favorablemente por el Consejo Económico y Social (Dictamen 6/1993, aprobado el 9 de diciembre)" (*ibid.*, pg. 221), y habla incluso de "la modificación electoral como una suerte de 'compensación' sindical al conjunto de la reforma" (*ibid.*, pg. 222).

¹⁹ No podía "exceder de tres meses", según ordenaba la disposición adicional 1ª.1 de la ley orgánica 11/1985, de 2 agosto, de Libertad Sindical (este precepto tenía, sin embargo, el carácter de ley ordinaria).

²⁰ El órgano competente para fijarlo era la hoy extinta Comisión Nacional de Elecciones Sindicales, creada y regulada por el Real Decreto 1256/1986, inconstitucionalizado por la STC 32/1990, de 26 febrero (BOE de 22 marzo), luego sustituido por el Real Decreto 953/1990, de 20 julio.

²¹ Véase J. MATIA PRIM, "Las elecciones en la empresa", cit., pg. 226.

²² Apartado 5, párr. 3º.

²³ Así lo califica la disposición transitoria 2ª.3 del Real Decreto 1844/1994.

²⁴ Véase exposición de motivos (párr. 4º) de la ley 18/1994.

²⁵ Véase exposición de motivos (apartado 5, párr. 4º) de la ley 11/1994.

²⁶ Véase art. 11.2 del derogado Real Decreto 1311/1986.

representativos o representativos de conformidad con la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, podrá promoverse la celebración de elecciones de manera general en uno o varios ámbitos funcionales o territoriales²⁷.

5. La segunda de las claves de la reforma, indisolublemente ligada a la anterior, es la eliminación de la proclamación oficial de resultados electorales globales, la última de las cuales la efectuó una resolución de la Dirección General de Trabajo de 11 noviembre 1991²⁸. Esta proclamación, que también generaba problemas de crispación entre los sindicatos y que suscitó incluso una interesante jurisprudencia constitucional²⁹, ha sido reemplazada por "la acreditación de la representatividad [de los sindicatos] por los resultados vigentes en el momento en que deban ejercerse las funciones representativas"³⁰; todo lo cual contribuye, a su vez, a aproximar un poco los conceptos "representación" y "representatividad", conjurando el riesgo cierto de que la segunda quedase reducida a ser poco más que una mera ficción jurídica³¹.

Lógicamente, la eliminación de esta pieza ha obligado a efectuar una importante reestructuración de carácter orgánico, pues con la reforma han desaparecido las anteriores comisiones tripartitas de elecciones sindicales, las cuales han sido sustituidas por un nuevo ente administrativo que la ley 11/1994 denomina "oficina pública dependiente de la autoridad laboral"³², ya sin participación de los sindicatos³³, con la función, entre otras muchas, de "registro de las actas, así como la expedición de copias auténticas de las mismas y, a requerimiento del sindicato interesado, de las certificaciones acreditativas de su capacidad representativa"³⁴. En realidad, lo que la reforma ha creado han sido tres distintas oficinas de este tipo: 1) la estatal, orgánicamente adscrita a la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social³⁵; 2) las provinciales, existentes —además de en Ceuta y en Melilla— "en cada provincia de las Comunidades Autónomas... que no hayan recibido los correspondientes traspasos de servicios"³⁶; y 3) por último, las de Comunidad

²⁷ Véase art. 67.1, párr. 39, inciso 1º, del Estatuto de los Trabajadores, tal y como fue redactado por la ley 11/1994. Todo este tema de los "preavisos" aparece minuciosamente regulado en el art. 2 del reglamento aprobado por el Real Decreto 1844/1994.

²⁸ BOE de 14 noviembre. Esta resolución declaraba más representativas, a nivel estatal, a UGT (42 por 100) y CCOO (38 por 100), y a nivel de Comunidad Autónoma, a ELA-STV (37'8 por 100) y a la CIG (23'5 por 100).

²⁹ Merecen ser destacadas la STC 23/1983, de 25 marzo (BOE de 27 abril), rechazando —frente a las tesis de la CNT— la inconstitucionalidad de la proclamación de resultados electorales globales correspondiente a 1981, al haber omitido el dato del porcentaje de abstención; y la STC 194/1994, de 28 junio (BOE de 26 julio), sosteniendo la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco para proclamar los resultados de los procesos electorales en el ámbito territorial de aquella Comunidad.

³⁰ Véase exposición de motivos (apartado 5, párr. 4) de la ley 11/1994.

³¹ Véase, en este sentido, J. MATIA PRIM, "Las elecciones en la empresa", cit., pg. 226.

³² Como apuntan M. ALONSO OLEA y M^a.E. CASAS BAAMONDE, *Derecho del Trabajo. Actualización de la décimotercera edición*, Facultad de Derecho-Universidad Complutense (Madrid, 1994), pg. 16, se trata de una "pesada denominación que aparece hasta quince veces en los preceptos" del Estatuto de los Trabajadores modificado.

³³ Esto explica, quizá, que en alguna Comunidad Autónoma haya debido crearse un "Comité Asesor" de esta oficina pública, con participación en él de los sindicatos. Es el caso, p.ej., del creado por el Decreto autonómico Vasco 355/1994, de 13 septiembre (en *Información Laboral*, 1994, ref. 4681).

³⁴ Véase art. 75.7 del Estatuto de los Trabajadores, tal y como ha sido redactado por la ley 11/1994. Estas funciones aparecen agotadoramente descritas en los arts. 22 a 26 del reglamento aprobado por Real Decreto 1844/1994.

³⁵ Véase art. 22 del reglamento aprobado por Real Decreto 1844/1994.

³⁶ *Ibid.*, art. 23.

Autónoma, existentes en aquéllas que sí hayan recibido dicha clase de traspasos³⁷, y cuya normativa reguladora (caso, p.ej., de Andalucía, Canarias o Valencia) aparece publicada en el correspondiente diario oficial autonómico³⁸. En el caso de Galicia, y según informaciones oficiosas a las que he tenido acceso, esta normativa reguladora está representada por una Orden "comunicada" —esto es, no publicada en el Diario Oficial de Galicia— de la Consellería de Xustiza, Interior e Relacións Laborais, de fecha 8 septiembre 1994, que adscribe la oficina al Servicio de Relaciones Laborales existente en cada una de las cuatro delegaciones provinciales de dicha Consellería.

6. La tercera clave de la reforma ha sido, por su parte, la atenuación de la excesiva judicialización que venía caracterizando los procesos electorales a representantes unitarios de los trabajadores —llegó a decirse incluso que el correspondiente a 1990 había generado más de 9.000 pleitos ante los tribunales laborales de instancia— extremo del que también se hace eco la exposición de motivos de la ley 11/1994, como un "problema" más a resolver, cuando habla de "la gran litigiosidad en el control del cómputo de los resultados electorales, situaciones éstas que... dificultan y retrasan la obtención de los datos considerados para medir la representatividad"³⁹. A tal efecto, la reforma ha ideado la creación de un procedimiento extrajudicial de carácter arbitral —minuciosamente reglamentado⁴⁰—, que permite tramitar cualesquiera reclamaciones electorales distintas de la impugnación de la denegación del registro público de actas electorales⁴¹, y cuya solución se confía a árbitros imparciales designados, en principio, por acuerdo unánime de los sindicatos⁴² y por un período renovable de cinco años⁴³. Ahora bien, la judicialización de este tipo de asuntos se atenúa, pero en modo alguno se elimina, pues la ley 11/1994 ha creado dos nuevas modalidades del proceso laboral ordinario, inexistentes antes, que son: 1) el proceso especial para la "impugnación de los laudos" arbitrales dictados en materia electoral, regulado en los nuevos arts. 127 a 132 de la Ley de Procedimiento Laboral; y 2) el proceso especial para la "impugnación de la resolución administrativa que deniegue el registro" de actas electorales, regulado en los nuevos arts. 134 a 136 de la Ley de Procedimiento Laboral.

37 Ibid., art. 24.

38 Véase Decreto autonómico andaluz 254/1994, de 6 noviembre (en Información Laboral, 1994, ref. 4674), Orden de la Consejería de Trabajo y Función Pública de Canarias de 14 octubre 1994 (ibid., ref. 5492) y Orden de la Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales de la Generalidad de Valencia de 13 septiembre 1994 (ibid., ref. 5029).

39 Apartado 5, párr. 3.

40 Véase art. 76 ("reclamaciones en materia electoral") del Estatuto de los Trabajadores, tal y como ha sido redactado por la ley 11/1994, y capítulo III (arts. 28 a 42) del reglamento aprobado por el Real Decreto 1844/1994.

41 Según el nuevo art. 76.1 del Estatuto de los Trabajadores, "las impugnaciones en materia electoral se tramitarán conforme al procedimiento arbitral regulado en este artículo, con excepción de las denegaciones de inscripción, cuyas reclamaciones podrán plantearse directamente ante la jurisdicción competente".

42 Según el nuevo art. 76.3, párr. 2, inciso 1, del Estatuto de los Trabajadores, "el árbitro o árbitros serán designados, con arreglo a los principios de neutralidad y profesionalidad, entre licenciados en Derecho, graduados sociales, así como titulados equivalentes, por acuerdo unánime de los sindicatos más representativos, a nivel estatal o de Comunidades Autónomas según proceda y de los que ostenten el diez por cien o más de los delegados y de los miembros de los Comités de Empresa en el ámbito provincial, funcional o de empresa correspondiente".

43 Véase el nuevo art. 76.3, párr. 3, del Estatuto de los Trabajadores. Según el art. 34 del reglamento aprobado por el Real Decreto 1844/1994, "la Administración laboral competente facilitará la utilización de sus medios personales y materiales por los árbitros, en la medida necesaria para que éstos desarrollen sus funciones".

7. Por supuesto, estas tres claves de la reforma operada son predicables, en su integridad, también de las elecciones a representantes unitarios del personal no laboral al servicio de las distintas Administraciones Públicas (esto es, Delegados y Juntas de dicho personal), y así lo reconoce expresamente la exposición de motivos de la ley 18/1994, al indicar —tras poner de relieve que "la elección de los representantes de los funcionarios públicos no debe constituir un régimen jurídico diferenciado respecto de otros trabajadores"⁴⁴— que la reforma aquí operada se orienta también a la "implantación de un sistema de medición continuada de la representatividad"⁴⁵, a la "atribución a la oficina pública de registro de las funciones registrales y de cómputo"⁴⁶, y a la "regulación de un modo de solución de conflictos de carácter arbitral y la remisión, en última instancia, de las controversias en materia de elecciones sindicales a la jurisdicción social"⁴⁷. Casi no parece necesario poner de relieve que tanto la ley 18/1994 como el reglamento de desarrollo de la misma aprobado por Real Decreto 1846/1994, uno de "cuyos rasgos más caracterizados... es el fuerte incremento del protagonismo de los sindicatos en la ordenación de todo el proceso electoral y, como reverso del mismo, la menor intervención administrativa en importantes fases del mismo"⁴⁸, obedecen a una lógica muy simple: su simetría con la normativa aplicable a trabajadores en sentido estricto trae causa de que, en definitiva, los representantes unitarios de trabajadores y personal no laboral, a pesar de ser conceptualmente distintos —los segundos carecen, como se sabe, de toda capacidad negociadora—, se computan conjuntamente a efectos de determinar el grado de representatividad de los sindicatos; todo lo cual explica, a su vez, por qué "la CSIF (con un 19'4 por 100 de los delegados y miembros de juntas de personal en las elecciones de 1990) no es un sindicato más representativo... aunque es la tercera fuerza sindical en las elecciones en las Administraciones Públicas, tras CCOO y UGT"⁴⁹.

III. OBSERVACIONES CRÍTICAS

8. Valorando ahora en conjunto la reforma practicada en las elecciones a representantes unitarios, tanto de trabajadores como de funcionarios y personal no

44 Párr. 3º.

45 Párr. 4º.

46 Párr. 5º.

47 Ibid.

48 Véase R. ESCUDERO RODRIGUEZ, "La reforma de la normativa electoral funcional: un nuevo hermanamiento con la legislación laboral", cit., pg. 76. Según la exposición de motivos (párr. 6) de la ley 18/1994, dichos rasgos se desprenden muy especialmente del dato de que "se sustituye el procedimiento de promoción de elecciones ante el Consejo Superior de la Función Pública, por los de promoción global o promoción individualizada en cada unidad electoral y se configuran las Mesas electorales como la pieza fundamental del proceso electoral, posibilitando que mediante acuerdos sindicales se determine el número y ubicación de las mismas en cada unidad electoral". La complejidad del tema ha obligado, sin embargo, a diversas Comunidades Autónomas a dictar instrucciones señalando criterios generales para llevar a efecto este tipo de elecciones, como en los casos de Aragón (Orden de Presidencia y Relaciones Institucionales de 15 diciembre 1994 [en Información Laboral, 1994, ref. 6133]), Andalucía (Orden de la Consejería de Gobernación de 10 octubre 1994 [ibid., ref. 5397]), País Vasco (Orden de Presidencia, Régimen Jurídico y Desarrollo Autonómico de 30 septiembre 1994 [ibid., ref. 5074]) o Valencia (Orden de la Consejería de Administración Pública de 6 octubre 1994 [ibid., ref. 5387]), e incluso para algún muy concreto personal estatutario, como el sanitario, en el caso de la Orden de la Consejería de Sanidad y Consumo de la Generalidad de Valencia de 21 octubre 1994 (ibid., ref. 5626). Para una exposición pormenorizada del tema, véase T. SALA FRANCO y R. ROQUETA BUJ, *Los derechos sindicales de los funcionarios públicos*, Tirant lo Blanch (Valencia, 1995), pgs. 94 y ss.

49 Véase M. ALONSO OLEA y M^ºE. CASAS BAAMONDE, *Derecho del Trabajo*, 13ª ed., Facultad de Derecho-Universidad Complutense (Madrid, 1993), pg. 623 y nota 62.

laboral, una primera observación crítica que cabe realizar es la de que, en realidad, no se ha operado una sola reforma electoral, sino más bien dos reformas distintas, que han sido: 1) la que cabe denominar reforma de futuro, contenida en el articulado del Estatuto de los Trabajadores y de la ley 9/1987, y aplicable cuando se extinga el mandato de cuatro años de los representantes unitarios elegidos entre el 15 septiembre 1994 y el 15 diciembre 1995; y 2) la que cabía denominar en 1994 reforma de presente, contenida en la disposición transitoria 2ª de la ley 11/1994 y en la disposición transitoria 1ª de la ley 18/1994 —ambas con una redacción virtualmente idéntica—, y aplicable sólo a las elecciones para la renovación de la representación unitaria de trabajadores y personal no laboral elegida en el último período de cómputo (esto es, de 15 septiembre a 15 diciembre 1990) inmediatamente anterior a la entrada en vigor de ambas leyes. Y es que lo que resulta chocante aquí, a mi juicio, es que una y otra disposiciones transitorias — que imponían un período de desconcentración electoral de "quince meses contados a partir de 15 de septiembre de 1994"⁵⁰— indicasen que, hasta la no celebración de nuevas elecciones dentro de estos quince meses, se entenderían prorrogados los mandatos de todos los representantes unitarios "a todos los efectos"⁵¹; contradiciendo así, flagrantemente, al menos la ley 11/1994⁵², el tenor literal de la disposición adicional 4ª de la ley orgánica 11/1985, de 2 agosto, de libertad sindical, en la redacción que le dió la ley orgánica 14/1994, de 19 mayo⁵³, pues este último precepto —con rango, repito, de ley orgánica— afirma ahora que "los delegados de personal y los miembros del comité de empresa con el mandato prorrogado no se computarán a efectos de determinar la capacidad representativa de los artículos 6 y 7 de la presente Ley"⁵⁴.

9. Una segunda observación crítica, al menos desde la perspectiva de un iuslaboralista, parece que tiene que hacer referencia a la indiscriminada atribución de competencia a la jurisdicción laboral para conocer de reclamaciones en materia electoral del personal no laboral al servicio de las Administraciones Públicas; atribución de competencia derivada de la nueva redacción dada al art. 2.n) de la Ley de Procedimiento Laboral por la ley 18/1994 —un precepto, por cierto, modificado dos veces en menos de dos meses⁵⁵—, y que resulta incoherente con la exclusión de competencia que todavía sigue efectuando el art. 3.c) de la propia Ley de Procedimiento Laboral, según el cual "no conocerán los órganos jurisdiccionales del orden social ... de la tutela de los derechos de libertad sindical y del derecho de huelga, relativa a los funcionarios públicos y al personal al que se refiere el art. 1.3.a) ... del Estatuto de los Trabajadores". Quizá sea esta incoherencia lo que explique que el Real Decreto

⁵⁰ Véase el apartado 1 de ambas disposiciones transitorias.

⁵¹ Ibid.

⁵² En el caso de la ley 18/1994 no parecen suscitarse problemas de jerarquía normativa respecto del art. 12 de la ley 9/1987, al que expresamente remite y al que dió nueva redacción la ley 11/1994, al tratarse de dos normas con rango de ley ordinaria.

⁵³ Publicada en el BOE de 20 mayo, esto es, tres días antes que la publicación de la ley ordinaria 11/1994.

⁵⁴ La prórroga del mandato de los representantes unitarios, con ocasión de la reforma de la normativa electoral, parece casi una costumbre en nuestro Derecho. En efecto, recuérdese que la originaria duración de dos años del mandato de los representantes unitarios elegidos a lo largo de 1982 fue prorrogada por dos años más por la disposición transitoria única.2 de la ley 32/1984, de 2 agosto, de reforma parcial del Estatuto de los Trabajadores; prórroga cuya constitucionalidad convalidó la STC 57/1989, de 16 marzo (BOE de 19 abril).

⁵⁵ En efecto, la redacción originaria del precepto (competencia de los tribunales laborales "en procesos sobre materias electorales") se modificó, primero por la ley 11/1994, para añadirle el inciso "incluida la denegación de registro de actas electorales", y luego por la ley 18/1994, para añadirle un nuevo inciso (cfr. su disposición adicional única), que reza "también cuando se refieran a elecciones a órganos de representación del personal al servicio de las Administraciones públicas".

1846/1994, de desarrollo de la ley 18/1994, mediante una norma que parece de nuevo flagrantemente ilegal, afirme que, "no obstante, en las reclamaciones contra la denegación de la inscripción de actas electorales podrá optarse entre la promoción de... arbitraje o el planteamiento directo de la impugnación ante la jurisdicción laboral"⁵⁶.

10. En fin, una última observación crítica tiene que hacer referencia a que la reforma operada parece haber olvidado que las elecciones de este tipo tienen siempre una doble finalidad: de un lado, la que puede denominarse finalidad interna o primaria, consistente en que los trabajadores, funcionarios, etc., elijan pacífica y democráticamente sus representantes legales ante el empresario o autoridad pública equivalente; y de otro lado, una finalidad externa o política, consistente en que los resultados electorales, una vez debidamente registrados, permitan determinar el grado de representatividad de los sindicatos. Y esta segunda finalidad, externa a la empresa o centro de trabajo, es la única que parece haber obsesionado a los autores de las leyes 11/1994 y 18/1994, sólo preocupadas por perfeccionar el que denominan sistema de "audiencia de los sindicatos" —único que les parece posible, lo que no es cierto, para medir la representatividad sindical⁵⁷— en las empresas y centros de trabajo.

Así se explica, p.ej., la perpetuación de errores de bulto, entre los cuales sobresale el que se siga imponiendo la carga de velar por que se cumpla toda esta complejísima normativa a tres personas, se supone que, absolutamente carentes de conocimientos técnicos sobre el tema, y que son los tres trabajadores o funcionarios (de mayor antigüedad, y de mayor y menor edad) componentes de la mesa electoral⁵⁸; impericia suya que determina la comisión, inadvertidamente, de toda suerte de irregularidades, hasta el punto de que, como refleja la jurisprudencia, los resultados de muchas de estas elecciones no regulares —sobre todo en pequeñas empresas— no lleguen a constar nunca en ningún registro público, lo cual no les priva de eficacia, siempre según la jurisprudencia, en el seno de la empresa⁵⁹. Se trata de un tema grave, y que podría haberse obviado asumiendo la Administración Pública, como ocurre en algún país extranjero, la carga de dirigir y controlar la celebración de esta clase de elecciones por medio de funcionarios imparciales y peritos en esta especializada y compleja parcela del Derecho electoral⁶⁰.

⁵⁶ Art. 23.2. Sobre los problemas de "litispendencia" (arbitral y judicial) que puede plantear esta norma, véase T. SALA FRANCO y R. ROQUETA BUJ, *Los derechos sindicales de los funcionarios públicos*, cit., pg. 126 y nota 78.

⁵⁷ Repárese, p.ej., que en la hipótesis de las asociaciones empresariales su representatividad viene marcada por la "afiliación". Véase, a efectos de ostentar representación institucional, la disposición adicional 6ª del Estatuto de los Trabajadores.

⁵⁸ Véanse arts. 73.3 del Estatuto de los Trabajadores y 25.2 de la ley 9/1987. No salvan el error, a mi juicio, las nuevas previsiones normativas acerca de una mesa electoral "central" (cfr. art. 7.14 del reglamento aprobado por Real Decreto 1844/1994) o "coordinadora" (cfr. art. 23.2 de la ley 9/1987).

⁵⁹ Véanse, especialmente paradigmáticas, las SSTs (Sala de lo Social) de 25 mayo 1984 (Ar. 3080), 2 junio 1986 (Ar. 3434) y 14 octubre 1986 (Ar. 5466). A propósito del tema de los delegados sindicales internos o de hecho, STC 292/1993, de 18 octubre (BOE de 9 noviembre).

⁶⁰ Es el caso, p.ej., de los Estados Unidos, país en el que asumen dicha tarea funcionarios públicos al servicio de una agencia federal y administrativa denominada National Labor Relations Board. Véase, sobre el tema, J. MARTÍNEZ GIRÓN, "Las elecciones sindicales en los Estados Unidos", *Revista de Política Social*, nº 148, 1985, pgs. 41 y ss.