



LOS DERECHOS SINDICALES DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS.

El problema de los derechos sindicales de los funcionarios públicos, que habían sido radicalmente negados en la etapa política anterior, y que habían sido reivindicados por diversos colectivos funcionariales

[\[1\]](#)

, motivó, en algunos puntos, un apasionado debate. Tres son los derechos fundamentales en este ámbito, el derecho a la sindicación, el derecho de huelga y el derecho a la negociación colectiva.

El artículo 31 del Anteproyecto elaborado por la ponencia, incluía dos preceptos importantes para el reconocimiento de estos derechos sindicales de los funcionarios públicos, el derecho de sindicación y el derecho de huelga.

El reconocimiento de la libertad sindical.

El apartado 1 del citado artículo, decía, que **"todos tienen derecho a sindicarse libremente. La ley podrá excluir o limitar el ejercicio de este derecho para determinadas categorías de servidores del Estado"** . Y continuaba definiendo lo que comprende la libertad sindical. Se formularon dos votos particulares a este precepto, uno del Grupo Parlamentario Comunista

y otro del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso, ambos con idéntica pretensión, es decir que se suprimiera el inciso:

"La ley podrá excluir o limitar el ejercicio de este derecho para determinadas categorías de servidores del Estado"

Al citado texto se formularon además nueve enmiendas, dos de ellas de estilo. La del Diputado Sr. **López Rodó** proponía sustituir **"servidores del Estado"**

, por funcionarios públicos, por estimarlo terminología jurídicamente más correcta y el Grupo Parlamentario de la UCD, pretendía se dijera

"servidores públicos"

. Los Sres.

Letamendía Belzunce, Caamaño Bernal y Camacho Abad

, además de los Grupos Socialistas de Catalunya y Socialistas del Congreso, insistieron en la pretensión que habían formulado los votos particulares de sus respectivos grupos. Únicamente el Grupo Parlamentario de la Minoría Catalana, incluyó una enmienda sustantiva proponiendo la siguiente redacción :

"La Ley podrá excluir o limitar el ejercicio de este derecho a las Fuerzas o Institutos Armados o a los demás cuerpos sometidos a disciplina militar"

, por entender dicho grupo que no podía hacerse extensiva una limitación de tal naturaleza a una categoría indeterminada de servidores del Estado, que podría afectar a una generalidad de funcionarios, respecto de los cuales no existe motivo para tal limitación. La ponencia no aceptó ninguna de las enmiendas y votos particulares y mantuvo su texto.

Cuando el 23 de mayo, se procedió a debatir el texto en la Comisión Constitucional y de Libertades Públicas del Congreso de los Diputados, ya se había producido el consenso, y una propuesta formulada "in voce" por los Grupos Socialistas del Congreso, Minoría Catalana, Socialistas de Cataluña, Unión de Centro Democrático, Grupo Comunista y Grupo Mixto, fue aprobada por 33 votos a favor, ninguno en contra y sin abstenciones. El texto no sufriría modificación alguna en los subsiguientes trámites parlamentarios. La propuesta decía así:

"Todos tienen derecho a sindicarse libremente. La ley podrá limitar o exceptuar el ejercicio de este derecho a las Fuerzas o Institutos armados o a los demás cuerpos sometidos a disciplina militar y regulará las peculiaridades de su ejercicio para los funcionarios públicos"

El texto fue aprobado en el Pleno del Congreso, sin debate, por 272 votos a favor y uno en contra.

En la Cámara Alta, se formularon algunas enmiendas al texto remitido por el Congreso de los Diputados, de diverso tenor. Destacar la formulada por el Senador de designación real, Sr. **Cela y Trullock**, que pretendía que el artículo quedara redactado así:

"1. La persona tiene derecho a la libre sindicación. La Ley podrá regular, limitar o exceptuar el ejercicio de este derecho a los funcionarios públicos y a los individuos pertenecientes a las fuerzas o institutos armados o a los cuerpos sometidos a disciplina militar".

Como con las demás enmiendas que formulara al texto constitucional, quería, el Premio Nobel de Literatura, asegurar a nuestra Carta Magna una redacción adaptada a las normas gramaticales y al más exquisito gusto literario. No prosperó su posición en el artículo que se contempla aquí, como en los demás, pues el difícil consenso logrado en el Congreso de los Diputados, no permitía volver a replantear algunos temas por razones de la mejora literaria del texto. Quizá fue una lástima, pues además de tener una Constitución escrita por un Premio Nobel de Literatura, tendríamos un escrito de gran valor literario.

El propio Sr. **Cela**, presente ese 29 de agosto en los debates de la Comisión, retiró su enmienda.

Dos importantes temas centraron el debate de este artículo en la Cámara Alta, a saber el tema de la sindicación de los militares y el del personal civil al servicio de la Administración Militar.

El Senador Sr. **Gamboa y Sánchez-Barcáiztegui**, de designación real y Almirante retirado de la Armada, planteó su rotunda oposición a la posibilidad, que el texto del Congreso permitía, de que la ley ordinaria autorizara la sindicación de las Fuerzas o Institutos Armados. Con igual pretensión formuló una enmienda el Senador de Alianza Popular Sr. **Matutes Juan**.

Argumentaba el Almirante

Gamboa

que el derecho a la libre sindicación es absolutamente incompatible con la propia esencia de las Fuerzas Armadas y con la disciplina y jerarquía militares. Cuando llegó el debate en Comisión, añadió el citado Senador una enmienda "in voce", para que se regularan las limitaciones y peculiaridades del personal civil al servicio de la Administración Militar, el otro tema importante en este punto. Las consecuencias que derivarían del eventual reconocimiento del derecho a la sindicación dentro de las Fuerzas Armadas, en orden al resquebrajamiento de la disciplina militar, aun a su desintegración, le obligaban encarecidamente a solicitar la aprobación de su enmienda. No obtuvo éxito su pretensión, pues la enmienda fue rechazada por ocho votos en contra, con 15 abstenciones, es decir votaron en contra los senadores socialistas y otros grupos de la izquierda y se abstuvieron los senadores de la UCD. Situación semejante se produjo en el Pleno de la Cámara, hasta donde mantuvo su pretensión el enmendante, siendo rechazado su voto particular por 83 votos en contra y ocho a favor, con 90 abstenciones.

Igual suerte corrió la enmienda en el mismo sentido del Senador **Matutes Juan**, quien argumentaba que en la práctica totalidad de los países democráticos se mantiene la prohibición de la sindicación de las Fuerzas Armadas y que además dadas las especiales vinculaciones existentes entre las grandes centrales sindicales y determinados partidos políticos era difícil garantizar que aquellas mantengan su apoliticismo y neutralidad. Peor suerte que la enmienda anterior, corrió ésta, ya que fue contundentemente rechazada tanto en Comisión como en Pleno, en la primera por 21 votos en contra, con dos abstenciones y en el segundo por 166 votos en contra, cinco a favor, con nueve abstenciones.

Correspondió al Senador de UCD, Sr. **Pérez Puga**, argumentar el otro gran tema del debate, el que se incluyera entre aquellos colectivos a los que pueden regularse las peculiaridades de su ejercicio del derecho a la sindicación al "personal civil de la Administración Militar". Argumentó el Senador enmendante que este personal tiene unas características peculiares que permiten que se les pueda restringir o modificar de alguna manera su derecho a la libertad sindical sin menoscabo alguno de los derechos fundamentales. Contestó su argumentación el Senador socialista Sr. **Vida Soria** invocando el artículo 7 del Convenio elaborado en la 64 reunión de la Conferencia Internacional de Trabajo. Y ante la argumentación, que en el Pleno formularan algunos senadores, sobre qué podría pasar si se mantenía sin peculiaridades el derecho de sindicación del personal civil de la Administración Militar teniendo presente que este personal podía llegar a conocer determinados secretos militares, el Senador

Vida Soria

señaló que "no pasaría más que lo que va a pasar cuando un socialista sea Ministro de Defensa, por ejemplo".

El funcionamiento del consenso hizo que la citada enmienda fuera rechazada por siete votos en contra y tres a favor, con 13 abstenciones. Momentos antes el Senador socialista Sr. **Ramos Fernández-Torrecilla** había retirado la enmienda por la que el Grupo Socialista del Senado pretendía, como había hecho antes el mismo Grupo en el Congreso, que desapareciera del texto el inciso "regulará las peculiaridades de su ejercicio para los funcionarios públicos". Los Senadores de UCD no mantuvieron sus pretensiones para el Pleno

[\[2\]](#)

y solo fue defendida ésta posición por el Senador Sr.

Gamboa

, siendo rechazada como se indicó anteriormente.

El Grupo Parlamentario de Progresistas y Socialistas Independientes, presentó una enmienda, con la pretensión de matizar la limitación referida a los demás cuerpos sometidos a disciplina militar, proponiendo en su lugar que se dijera: "**a los demás cuerpos cuyos miembros estén sujetos con carácter permanente al fuero militar**". Defendió la misma en la Comisión el Senador **Villar Arregui**, argumentando que su Grupo pretendía que bajo el equívoco "los demás cuerpos sometidos a disciplina militar", no pudieran integrarse trabajadores que prestan servicio en entidades o establecimientos cuya estructura en la cúspide es militar, pero cuya base es eminentemente laboral. La ambigüedad de la situación de estos trabajadores, exigía, a juicio de los enmendantes, la clarificación del texto constitucional. Efectuada la votación fue rechazada por 13 votos en contra y cinco a favor, con cinco abstenciones. Mantuvieron los progresistas su enmienda como voto particular y en la sesión del Pleno del Senado del 28 de septiembre, el Senador por Madrid Sr.

Alonso Pérez

defendió sin gran entusiasmo dicho voto para retirarlo antes de su votación.

En términos parecidos presentó una enmienda el Senador Sr. **Bandrés** para que desapareciera la referencia a "los demás cuerpos sometidos a disciplina militar" y la de "regulará las peculiaridades de su ejercicio para los funcionarios públicos", que fueron rechazadas apenas sin debate.

El Senador Sr. **Xirinachs** presentó una enmienda en sentido completamente opuesto a la del Senador **Gamboa**, con la pretensión de que no hubiera limitación alguna al ejercicio del derecho a la sindicación ón para los militares, que fue rechazada también ampliamente.

El derecho de huelga.

En el tratamiento de este problema, no se suscitó propiamente el debate sobre el reconocimiento del derecho de huelga de los funcionarios públicos, si bien estuvo presente tal discusión al debatirse la necesidad de atender al mantenimiento de los servicios esenciales para la comunidad, que evidentemente englobaba a los servicios prestados por los funcionarios públicos.

El apartado 3 del precitado artículo 31 del Anteproyecto de Constitución elaborado por la Ponencia del Congreso, establecía también:

"Se reconoce el derecho a la huelga de los trabajadores para la defensa de sus intereses. La Ley regulará el ejercicio de este derecho que no podrá atentar al mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad."

Presentaron votos particulares el Grupo Parlamentario Comunista y el Grupo de la Minoría Catalana, con la pretensión el primero de suprimir el inciso **"que no podrá atentar al mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad"** y el segundo proponiendo que el precepto quedará redactado así:

"Se reconoce el derecho de huelga. La ley regulará el ejercicio de este derecho"

El Grupo Parlamentario Socialista, por su parte, presentó asimismo un voto particular ofreciendo una nueva redacción del precepto del siguiente tenor:

"Se reconoce el derecho de huelga, que no tendrá otro límite que el respeto a los principios generales y derechos fundamentales reconocidos en la Constitución"

, posición que mantuvieron los socialistas en sus enmiendas posteriores.

Presentaron enmiendas los Diputados de Alianza Popular, Srs. **Jarabo Payá** y **Fernández de la Mora y Mon**, con la pretensión de endurecer el precepto y limitar aun más el ejercicio del derecho por razones de seguridad nacional u otras, y mantuvo la posición de su voto particular la Minoría Catalana, por entender que la redacción sin mayores precisiones podría dar lugar a interpretaciones de futuro muy restrictivas en el ejercicio de la huelga. Pero es más, llegó a formular para el supuesto de que no se aceptase su enmienda una propuesta alternativa, consistente en que de mantenerse la limitación respecto del mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad, se debería **"prever las compensaciones a esta limitación"**. El

Grupo Parlamentario Vasco presentó una enmienda semejante a la que había formulado la Minoría Catalana, y el Grupo Parlamentario de UCD, pretendió mediante una enmienda matizar que el derecho de huelga debía ser ejercido por los trabajadores para la

"defensa colectiva de sus intereses profesionales"

, señalando, además, el diputado de dicho Grupo Sr.

Sancho Rof

, que además del mantenimiento de los servicios públicos esenciales para la comunidad, debía también garantizarse el

"abastecimiento de los productos básicos"

En la Comisión constitucional funcionó plenamente el consenso y este derecho constitucional fue aprobado sin debate conforme a la propuesta de la ponencia que no había recogido ninguna enmienda significativa.

En el Pleno, el Sr. **Jarabo Payá** defendió su enmienda sobre la huelga política, siendo replicado por el Diputado socialista Sr. **Saavedra Acevedo**, aprobándose finalmente el artículo por 256 votos a favor, tres en contra y catorce abstenciones, con la redacción que había establecido la Comisión, que modificaba ligeramente el texto de la ponencia.

En el Senado, el Grupo de Progresistas y Socialistas Independientes presentó una enmienda en la que matizaba el problema del mantenimiento de los servicios esenciales, proponiendo que se dijera que **"la ley habilitará los medios necesarios para prevenir y reducir los perjuicios que el ejercicio de este derecho pueda ocasionar en el funcionamiento de los servicios públicos indispensables en una sociedad democrática"**

, y ello por entender que la redacción propuesta por el Congreso era confusa y tenía el riesgo de conducir a unas pretendidas garantías legales cuya alternativa a su ineficacia sea la de recortar considerablemente y tal vez de modo arbitrario el ejercicio del derecho a la huelga de importantes sectores laborales. Formuló enmienda también, el Senador Sr.

Cela

, proponiendo la siguiente redacción:

"Se reconoce el derecho a la huelga de los trabajadores en defensa de sus intereses. La ley establece las oportunas garantías para el funcionamiento de los servicios esenciales"

. El Senador de Alianza Popular, integrado en el Grupo Mixto, Sr.

Cacharro Pardo

formuló una propuesta idéntica a la de sus compañeros del Congreso y el Senador Sr.

Carazo Hernández

, sostuvo que debía decirse que

"se reconoce el derecho a la huelga con el correlativo derecho al despido libre"

. Enmendaron también, el Senador Sr.

Satrustegui Fernández

, con la pretensión de que el derecho de huelga no tuviera la especial protección constitucional que su ubicación le otorgaba y equiparando la huelga a las acciones colectivas que pudieran también llevar a cabo los empresarios, y el Senador Sr.

Bandrés Molet

proponiendo una redacción idéntica a la que había presentado el PSOE en el Congreso. El Senador Sr.

Xirinachs

, propuso que se reconociera el derecho de huelga frente

"a las posibles arbitrariedades planificadoras de los poderes públicos. Este derecho no tendrá otra limitación que el respeto a los principios constitucionales"

. El Senador de UCD, Sr.

Sánchez Cuadrado

pretendió que el derecho de huelga se predicara también de los trabajadores autónomos, principalmente de los de la agricultura y sus compañeros de Grupo Parlamentario los Srs.

Calatayud Maldonado

y

Royo-Vilanova Payá

, así como el Senador de designación real Sr.

Olarra Ugartemendía

, pretendieron que desapareciera la especial protección que la ubicación en el texto otorgaba al derecho de huelga y que en todo caso los intereses de los trabajadores que se defienden con la huelga fueran adjetivados de

"profesionales"

.

El debate en Comisión, que no modificó el texto propuesto por el Congreso, estuvo particularmente dedicado al problema de la huelga política y si esta quedaba o no autorizada con la redacción del artículo.

Intervinieron proponiendo su enmienda en este sentido los Senadores Srs. **Olarra** y **Royo-Vilanova**, fijó la posición centrista el Senador Sr. **Pérez Puga** e intervino fijando la posición del PSOE, el Senador Sr. **Vida Soria**.

Finalmente y tras reproducir el debate en el Pleno del Senado, el texto que hoy figura en la Constitución fue aprobado por 165 votos a favor y dos en contra, con 12 abstenciones. La Comisión Mixta no entró en debate en este tema.

La negociación colectiva.

La enunciación del derecho a la negociación colectiva, que quedó finalmente regulado en el artículo 37, establecía que:

"La Ley garantizará el derecho a la negociación colectiva laboral entre los representantes de los trabajadores y empresarios, así como la fuerza vinculante de los convenios"

En el debate de este precepto, en los sucesivos trámites parlamentarios, se plantearon diversas cuestiones, pero en ningún momento se hizo alusión a si este derecho que se reconocía se predicaba también de los funcionarios públicos. Tampoco hubo ninguna manifestación que fuera contraria a que se extendiera a los mismos. ²⁴

OTROS PRECEPTOS RELATIVOS A LA FUNCIÓN PÚBLICA.

La supresión de los Tribunales de Honor.

El artículo 26 del texto constitucional establece que: **"Se prohíben los Tribunales de Honor en el ámbito de la Administración civil y de las organizaciones profesionales"**.

El debate de este precepto se inició con motivo de la inclusión por la ponencia constitucional de un párrafo 4, del artículo 107, referido al poder judicial que prohibía los Tribunales de excepción. El Grupo Parlamentario Comunista presentó ya un voto particular solicitando que se añadiera un párrafo 5 con el siguiente

tenor: **"Queda prohibida la constitución de tribunales de honor"**. La Minoría Catalana y el Grupo Parlamentario Socialista presentaron también votos particulares de casi idéntico contenido pidiendo la prohibición de los Tribunales de Honor. Reiteraron su posición la Minoría Catalana, el Grupo Parlamentario

Socialista, el Grupo de Socialistas de Catalunya y el Diputado comunista Sr.

Solé Barberá, presentando las correspondientes enmiendas, que no fueron aprobadas por la Ponencia en su informe a la Comisión.

El debate en Comisión se suscitó con motivo de la discusión de la enmienda del Grupo Socialistas de Catalunya. El Diputado Sr. **Fraga Iribarne**, se mostró contrario a que se constitucionalizara el problema de los Tribunales de Honor, remitiéndolo más bien a la legislación ordinaria, pero manifestando su posición claramente favorable a que no se hiciera desaparecer esta institución. El Sr. **Martin Toval**, formuló una enmienda "in voce", reduciendo su pretensión al ámbito exclusivo de la

Administración civil y las organizaciones profesionales, y quedando excluido el ámbito castrense que era donde mayores problemas planteaba la enmienda. Se sumó a la misma el Sr.

Roca Junyent

, y terminó por mostrar su respaldo, finalmente, el portavoz de UCD, Sr.

Pérez Llorca y Rodrigo

. La enmienda, con el texto que figura en la Constitución fue aprobada por unanimidad, si bien con el acuerdo de que cuando se procediera a sistematizar los preceptos constitucionales, éste, que evidentemente no tenía nada que ver con la Administración de Justicia, pasase a otro lugar.

En su tramitación en la Cámara Alta, el precepto recibió enmiendas del Grupo Parlamentario de Senadores Vascos, que se mostraba partidario de que se mantuvieran los Tribunales de Honor en el ámbito de las organizaciones profesionales y del Grupo Parlamentario de Progresistas y Socialistas Independientes y del Senador de dicho Grupo Sr. **Martin Retortillo Baquer (D. Lorenzo)**, así como del Grupo Parlamentario de Socialistas del Senado que proponían que se suprimieran los Tribunales de Honor en cualquier ámbito, incluido lógicamente el castrense. Defendió con apasionamiento su enmienda el Senador **Martin Retortillo**, y se adhirieron a sus argumentaciones los socialistas, siendo derrotadas ambas por 13 votos a favor y 10 en contra, con una abstención. En el Pleno de la Cámara, el mismo Senador defendió su enmienda, que no contó ya con el apoyo del Grupo Socialista.

La supresión de los Tribunales de Honor, en la administración pública y en las organizaciones profesionales, supuso un avance importante en el establecimiento del estado de derecho, pues tales tribunales no estaban sometidos a ninguna norma y se juzgaba algo tan poco preciso jurídicamente como el honor, pero que podía dar lugar incluso a la separación del servicio a los funcionarios públicos.

Francisco Ramos Fernández-Torrecilla

Senador por Toledo en las Cortes Constituyentes

Para mayor información, véase DE VICENTE, Oriaco: La Lucha de los funcionarios públicos. Editorial Cambio 16, Madrid, 1977.

La información contenida en esta obra es de carácter informativo y no constituye un asesoramiento legal. El autor no se responsabiliza de los errores u omisiones que puedan contenerse en ella. Se permite la reproducción total o parcial de esta obra siempre que se cite el nombre del autor y de la editorial. No se permite la explotación económica ni la transformación de esta obra. Queda permitida la impresión en su totalidad o parcialmente.

Publicación de la Editorial El Financiero, S.A. Madrid, España, en el marco del convenio de colaboración con el Ministerio de Hacienda y Consumo.

En el ámbito de la función pública en el marco de la Ley Orgánica de Función Pública, el artículo 103 de la Constitución Española establece la responsabilidad de la gestión pública en el marco de la Ley Orgánica de Función Pública.
