

**ARENILLA SAEZ, Manuel: La negociación colectiva
de los funcionarios públicos**

(Ed. La Ley, Madrid, 1993; 460 páginas)

Por JUAN ANTONIO MALDONADO MOLINA*

De entre la ya extensa bibliografía que tiene por objeto el estudio de la negociación colectiva de los funcionarios públicos, esta obra destaca por la nueva perspectiva desde la que se aborda. La monografía del profesor Arenilla – Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada – supone una incursión seria y meditada que plantea el análisis de la negociación colectiva en el seno de la Administración desde una óptica novedosa: la de la Ciencia de la Administración.

El tratamiento de esta materia ha sido llevado a cabo principalmente por la doctrina iuslaboralista, siendo menos numerosos los estudios provinientes de otras disciplinas. Sólo por eso, esta obra debe ocupar un lugar destacado en nuestra bibliografía.

La obra responde a una opción metodológica interdisciplinar, consiguiendo el acercamiento a la acción sindical dentro de la Administración; para ello se maneja, no sólo el enfoque propio de la Ciencia de la Administración, sino los instrumentos procedentes de la Ciencia Política, Derecho del Trabajo, Derecho Administrativo, de la Sociología de las organizaciones, del enfoque neocorporatista y de la visión de los gestores de la Administración.

Coherente con este planteamiento, el autor nos presenta al fenómeno sindical administrativo con unos perfiles que no suelen ser los que estamos habituados de reconocer en otros enfoques. Los aspectos de diseño organizativo, de recursos humanos y de conexión con el modelo de estructuración territorial del sistema político aparecen como dominantes frente a los aspectos formales, sobre los que no obstante, este libro incide también de forma profunda. Lo mismo hay que decir de la perspectiva ideológica del modelo de función pública y el modelo de participación y representación de los empleados públicos. En definitiva, se trata de una novedad sugerente, inspiradora de ideas y de reflexiones, no sólo de informaciones.

* * *

Sistemáticamente, la monografía comentada se estructura en tres partes, la última de las cuales es un Anexo legislativo, ofreciendo así una utilidad instrumental complementaria.

La *primera parte* lleva por rúbrica «La delimitación del campo de juego: una nueva forma de ver la Administración»; sugerente título, bajo el cual el autor nos

* Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Granada.

invita a reflexionar sobre la Administración desde el enfoque de su Ciencia. Se quiere con ello, indica el profesor Arenilla, «poner ante los ojos del lector a la sociedad, sus grupos y al Estado antes que a los fenómenos puramente administrativos». De esta forma, sitúa el estudio en el marco de una teoría que da trascendencia a lo que de otro modo sólo serían manifestaciones de una gran organización.

Con este objetivo, el autor parte en su exposición de un concepto de Administración superador del ya clásico enfoque instrumental (Administración como aparato organizativo y como institución), permitiendo así el surgimiento de una Ciencia de la Administración. La teoría central que sobre esta Ciencia mantiene el profesor Arenilla (inspirada por su maestro, el profesor Baena del Alcázar), presenta a la Administración como aparato especializado de la estructura, cuyo fin es conseguir el equilibrio y la integración social. Para lograr esta finalidad, irá adaptándose a los requerimientos sociales. Actualmente, la manifestación más llamativa de la Administración es la imbricación con los agentes sociales, a través de la participación.

Sin embargo, advierte el profesor Arenilla que esta participación implica un grado creciente de enajenación, ya que oculta las relaciones estructurales no igualitarias encerradas en la idea de un pluralismo que resulta engañoso. Además, continúa el autor, su función es la de transmitir por parte de la Administración la representación de la unidad de intereses de los participantes, lo cual es falso desde el mismo origen de las causas que dieron lugar a la participación. En definitiva, la participación pretende ser un antídoto para combatir la crisis de la representación política y encierra en su interior el germen del cuestionamiento de la legitimidad de esa representación.

El replanteamiento crítico de los fenómenos administrativos desemboca, en el discurso de ideas del profesor Arenilla, en reflexiones de mayor alcance, acometiendo el análisis de la crisis del modelo de Estado. Así, ante la visión evolutiva del Estado «a mejor» (Estado Absolutista, Liberal, Social y del Bienestar), el autor denuncia el fuerte componente ideológico de este enfoque.

Por lo que se refiere a la crisis del Estado de bienestar, y frente a los que consideran que se trata de una victoria de los mantenedores de un papel escaso de lo público, el autor se muestra contundente: el repliegue del Estado, nos dice, no significa abandono de posiciones sociales conquistadas, ni el triunfo del mercado. El Estado, si bien es cierto que se repliega, se transforma para regular de otra manera los procesos sociales. Las propuestas del autor para afrontar la crisis del Estado pasan, desde el punto de vista de la Ciencia de la Administración, por convertir a ésta en el elemento permanente de la idea de Estado, aunque este aparezca cuestionado.

* * *

Una vez determinado el sentido que hemos de dar a la Administración objeto de estudio, en la *segunda parte* —que sin duda, constituye el núcleo de la investigación— se aborda el análisis detallado y condensado de la acción sindical en el

seno de las Administraciones públicas españolas. Si en la primera parte el enfoque dominante es el de la Ciencia de la Administración y el de la Ciencia Política, en la segunda éstos se combinan con los provenientes del Derecho del Trabajo, del Derecho Administrativo, de la Sociología de las organizaciones, y del enfoque neocorporatista.

En esta segunda parte, el autor, después de referirse a la aparición de un nuevo actor en la Administración (organizaciones sindicales), inicia su excursión con una pormenorizada exposición de los antecedentes históricos de la acción sindical en las Administraciones Públicas. En este sentido, el profesor Arenilla destaca que muchos de los fenómenos actuales de la acción sindical únicamente encuentran explicación en la crisis de un modelo administrativo determinado: «con la ruptura del monolito administrativo y la diferenciación de grupos hasta ahora aparentemente homogéneos, se descubre una zona de la Administración «proletarizada», que percibe a la jerarquía como estamento alejado de sus intereses y en una posición similar a la del empresario en el sector privado».

Seguidamente, el autor estudia el marco normativo general. En un primer apartado, profundiza en la función a desempeñar por el Derecho en una Administración que negocia tal marco normativo con los actores sociales, para a continuación, analizar las normas que programáticamente inciden en este tema. A tal fin, el profesor Arenilla efectúa un ordenado y exhaustivo análisis de cada una de ellas, desde la Constitución española de 1978 hasta la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical (en adelante, L.G.L.S.), pasando por los tres Proyectos con los que el legislador pretendió cumplir los mandatos contenidos en los artículos 18.1 y 10.3 de la Constitución (Proyectos que el autor adjunta en la tercera parte de la obra).

Respecto a la L.O.L.S., el profesor Arenilla concluye que «el legislador no ha visto diferencia entre funcionarios y trabajadores al tratarlos de la misma manera. Sin embargo, esta aparente unidad de trato se rompe cuando se establece la forma de representación de cada colectivo». Igualmente, la Ley introduce un concepto de trabajador del que se deriva, en la dinámica de la Administración, que ésta no pueda ser entendida de la manera que hasta entonces venía siéndolo.

Especial atención merece para el autor, como no podía ser de otro modo, la transformación de la función pública española. En este punto, el autor analiza la reforma a partir de los ejes centrales de la misma: el proceso de transferencias, la movilidad entre funcionarios públicos, el anticorporativismo y su secuela, la laborización. Todo ello dentro de un intento de sustitución de unos actores sociales tradicionales, Cuerpos, por otros actores, Sindicatos.

Es en este modelo de función pública, dice el autor, en el que hay que entroncar la acción sindical en el seno de la Administración. Se opta por la exclusividad de la representatividad sindical frente a las numerosas alternativas posibles. En definitiva, se trata de la laborización como rechazo a la funcionarización. Esta opción es duramente censurada por el profesor Arenilla. La crítica se centra en que supone ignorar la realidad administrativa. En efecto, hay que partir de la división de la Administración en dos zonas: la decisional, por un lado,

y la operativa o prestacional (zona de «ventanilla»), por otro. Pues bien, de esas dos zonas, sólo en la segunda el fenómeno sindical es trascendente.

Lo que ha ocurrido en el campo de la representación y participación, apunta el autor, «es una ficción normativa» consistente en otorgar la representación de los intereses de los empleados públicos a unos actores en exclusiva, sindicatos (primando los ya fuertemente implantados en el sector privado debido a una opción política que tiene su origen en la transición), que lo que produce en realidad es la división de intereses de la Administración. No soluciona el problema de la diferenciación de intereses entre los funcionarios directivos, presentes en la zona decisional, y el resto de los empleados públicos que prestan sus servicios en la zona operacional. En la zona decisional, concluye el autor, no ha tenido incidencia la laboralización, pasando los cuerpos burocráticos a ser convertidos de hecho en la patronal de la Administración junto con los dirigentes políticos.

Posteriormente, el profesor Arenilla realiza un tratamiento detenido y analítico de la regulación laboral, estudiando los efectos de la dualidad reguladora de los empleados públicos, así como las diferencias y similitudes entre los regímenes laboral y administrativo.

Llegado a este punto en la investigación, se centra en el estudio de la negociación colectiva de los funcionarios públicos, estudio que acomete desde una doble perspectiva: estática y dinámica. La visión estática lleva al autor al análisis detallado de las normas reguladoras, haciendo un recorrido normativo que inicia con la Ley 9/1987, pasando seguidamente a la Ley 1990 con la que, resalta el autor, se amplía el concepto de negociación. Esta visión estática la completa abordando el Acuerdo Administración-Sindicatos de 1991, del que realiza un meritorio y sistemático análisis, siempre desde el enfoque de la Ciencia de la Administración. El profesor Arenilla señala al respecto que «la importancia del Acuerdo de 1991 no está tanto en los contenidos de los acuerdos negociados y alcanzados, en general de escasa entidad, sino en los valores que se trata de imponer».

La visión dinámica hace referencia al estudio de los actores de la negociación, en sentido amplio, tanto considerados en sí mismos como en su relación con los demás. En toda negociación, nos dice el autor, debe haber un referente que sirva de guía a la vez que de límite. El interés general dirige la actuación administrativa, y se pregunta si también dirige la acción de los sindicatos y si tiene el mismo significado para éstos. Con este propósito, analiza los diversos intereses en juego, concluyendo—tras un muy interesante análisis—que, si bien existen interpretaciones diferentes del interés general por parte de sindicatos y Administración, se observa la existencia de factores comunes de ambos que les permiten establecer el diálogo.

Por otra parte, desde esta perspectiva dinámica se plantea el análisis tanto de la participación sindical como elemento externo a la Administración, como de la propia Administración como patronal, cada uno con valores distintos a la hora de sentarse a negociar. Por último, el profesor Arenilla estudia otros aspectos de la negociación, como son su objeto y los distintos foros de negociación (entre los que se incluyen los políticos), poniendo de manifiesto cómo el foro «no es inócua por las diferentes consecuencias que la elección de cada uno trae consigo».

Seguidamente, y bajo el epígrafe de «Las quiebras del Sistema», el autor nos acerca a los conflictos que inevitablemente, pueden surgir del sistema de negociación establecido. Estos pueden provenir de la exclusión de la negociación (entre otros, se han excluidos, del lado funcional, los cuerpos burocráticos así como los ciudadanos), de la jerarquía negociadora, así como de conflictos derivados de la propia negociación. Resalta en esta sede que el fracaso de la negociación hay que estudiarlo teniendo en consideración todas las implicaciones que conlleva tal hecho.

El último capítulo lo dedica a la «búsqueda de caminos», planteando la cogestión, el neocorporativismo y la participación en una perspectiva de futuro. El autor parte de que «el modelo actual de función pública está agotado y resulta inservible para las transformaciones que están emergiendo, a veces convulsamente, en la Administración española». Así, advierte que la Administración no puede permitirse excluir de los procesos de negociación a ninguno de los actores implicados, sean estos los directivos o los ciudadanos.

Respecto a estos últimos, retoma la crítica al modelo de representación, ideológico a su juicio, que «no solo otorga el oligopolio imperfecto a los sindicatos más representativos, sino que excluye al ciudadano del proceso decisional que afecta a sus más directos intereses». En este sentido, apunta que se ha hecho una peligrosa equiparación entre los intereses de los ciudadanos y los intereses de los empleados públicos representados a través de los sindicatos; peligroso, ya que en una situación de crisis fiscal como la que vivimos, los intereses de la ciudadanía están claramente enfrentados a los de los empleados públicos. Por tanto, cualquier alternativa al modelo vigente de representación y participación pasa por la integración en los procesos negociales—cuando afecten a bienes y servicios públicos— a los ciudadanos en su faceta de consumidores y usuarios.

* * *

La tercera parte del libro es, en realidad, un Anexo legislativo. Su inclusión obedece, según expresa el propio autor, a «razones didácticas y de ofrecimiento de un acceso cómodo al marco regulador, con una perspectiva en ocasiones histórica»; propósito que consigue ampliamente, al recoger no sólo la normativa usual en esta materia, sino otras más inaccesibles, como Resoluciones, Circulares y Proyectos de Ley, sin olvidar el Acuerdo Marco para el personal laboral de la Administración del Estado, así como el Acuerdo Administración-Sindicatos para modernizar la Administración y mejorar las condiciones de trabajo, de 16 de noviembre de 1991. Por tanto, esta monografía pretende ser también un instrumento de consulta para los profesionales, estudiantes e interesados en la materia.

En suma, la obra que se comenta supone una valiosa aportación metodológica que, sin duda, contribuirá a clarificar la problemática de la negociación colectiva de los funcionarios públicos, proporcionando a la doctrina un instrumento interdisciplinar, cuya lectura es indispensable para un conocimiento científico de la materia.