

Como se ha indicado, tales elecciones fueron convocadas por la Orden de 6 de marzo de 1987.

89. Art. 14.2.
90. Art. 5 del RD 315/1987.
91. Art. 3.
92. *Supra*, Apartado IV D).
93. Vid. también art. 2 del RD 315/1987. Según la Orden de 6 de marzo de 1987 citada, el censo para las primeras elecciones celebradas el 12 de mayo era, por Escalas, el siguiente: Superior, 309; Ejecutiva, 9.036; Subinspección, 2.935; Básica, 44.514. En base a ello, la misma norma establece el siguiente reparto de los 12 puestos a cubrir en el Consejo de Policía: Superior, 1; Ejecutiva, 2; Subinspección, 1; Básica, 8.
94. Del Rey Guanter, "Los derechos colectivos...", cit., págs. 94-95.
95. Art. 16.5. El art. 16.2 indica que en el escrito de presentación de cada candidatura deberá expresarse claramente: la denominación, siglas y símbolos del Sindicato, Federación, Coalición o Agrupación que la promueve, así como el nombre y apellidos de los candidatos incluidos en ella, con declaración expresa de su aceptación en la candidatura.
96. Art. 17.1 del RD 315/1987.
97. Art. 18.2 y 3.
98. Art. 19.1.
99. Art. 19.2.
100. Art. 19.3.
101. Art. 19.4.
102. Arts. 21 ss.
103. Art. 23.c), que añade que "los puestos sobrantes, en su caso, se atribuirán a las listas, en orden decreciente, según el resto de los votos de cada una de ellas". Aquí, incluso con más énfasis que en el caso de la LOR, se plantea el problema de como desarrollar este sistema si en el dividendo, como parece deducir del término "votantes", se incluyen no ya sólo los votos en blancos, sino también incluso los nulos.
104. Vid. arts. 24 a 27. En las elecciones citadas del 12 de mayo, los resultados fueron los siguientes: Sindicato Unificado de Policía (SUP), cinco puestos; Sindicato Profesional de Policía (SPP), dos puestos; Asociación Nacional de Policía Uniformada (ANPU), dos puestos; Sindicato de Comisarios, un puesto; Sindicato Nacional de Policía, un puesto.
105. Arts. 29 y 30. Otros aspectos tratados en el RD 315/1987, y de los que nos limitamos a señalar su regulación, son los indicados en el art. 28 —"Uno. Los actos de las Mesas Electorales serán recurribles ante la Junta Electoral. Los actos de la Junta Electoral agotan la vía administrativa. Dos. Contra los actos de la Junta Electoral, se podrán interponer los recursos o formular las impugnaciones que legalmente procedan"— y Disposición Final Primera —"El Consejo de Policía, en el plazo de un mes desde su constitución, elaborará su propio Reglamento de organización y funcionamiento, que se someterá a la aprobación del Ministro de Interior".

La Intervención administrativa en el proceso de elección de los representantes de los trabajadores en los centros de trabajo

por

Fermín Rodríguez-Sañudo Gutiérrez*

SUMARIO: I. Planteamiento. II. La promoción de la elección de representantes. III. El proceso electoral propiamente dicho. IV. El cómputo de los resultados electorales a efectos de la representatividad sindical. a) La comunicación de los resultados de la elección. b) La valoración de la documentación electoral. c) La proclamación de los resultados electorales. V. La intervención de la Jurisdicción laboral. VI. A modo de conclusión.

I. Planteamiento

La regulación del procedimiento de elección de los representantes de los trabajadores en los centros de trabajo se contiene hoy en una sucesión de normas legales y reglamentarias, fundamentalmente: Título II de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (artículo 67 y artículos 69 a 76); Real Decreto 1256/86, de 13 de junio, que crea la Comisión Nacional de Elecciones Sindicales; Real Decreto 1311/86, de 13 de junio, sobre normas para la celebración de elecciones a los órganos de representación de los trabajadores en empresa; Orden de 9 de diciembre de 1986 que desarrolla las dos normas anteriores en lo que se refiere a la tramitación de escritos relativos a las actas de elecciones sindicales. Dispersión normativa quizás excesiva, que innecesariamente dificulta su conocimiento y aplicación; y cuya articulación no siempre es fácil, como se tendrá ocasión de comprobar más adelante. Otras normas, que se mencionarán en su momento, inciden también con mayor o menor intensidad en esta materia, aunque no la regulen directamente.

* Catedrático de Derecho del Trabajo. Universidad de Sevilla.

Una visión general del procedimiento regulado por el ET proporciona inmediatamente una primera e importante impresión: son los propios interesados en el establecimiento de los órganos representativos, esto es, los trabajadores (o sus sindicatos, en algún caso) los que reciben de la Ley la atribución de las distintas funciones que desarrollan el proceso electoral; así ocurre con la promoción de la elección (artículo 67.1), la composición de la Mesa Electoral (artículo 73), sus atribuciones respecto de la publicación del censo electoral, fijación de la fecha de elección y proclamación de candidaturas (artículo 74), actos de votación, escrutinio de votos y confección del acta electoral (artículo 75)¹. Tal autonomía básica no puede excluir, sin embargo, la presencia e intervención de los poderes públicos; en primer lugar, porque el propio Ordenamiento jurídico atribuye a éstos funciones de conocimiento de la realidad laboral, de vigilancia y control sobre la correcta aplicación de la normativa laboral, de resolución de conflictos surgidos en esa aplicación: esto constituye ya fundamento suficiente para justificar su intervención en la materia que se estudia. Pero, además, los resultados de las elecciones de representantes son la base, también por mandato legal (artículo 75.7 ET y artículos 6 y 7 de la Ley Orgánica de Libertad Sindical de 2 de agosto de 1985), para la atribución de los distintos grados de representatividad de las organizaciones sindicales: en esta materia, la presencia de los poderes públicos puede suponer una garantía de la realización correcta e imparcial del cómputo de tales resultados. También en una primera impresión —cuya confirmación podrá realizarse más adelante— cabe decir que la intervención de los poderes públicos no lo es tanto en el proceso electoral propiamente dicho (esto es, en la elección de los representantes de los trabajadores) como en la fase de cómputo de resultados y de atribución de los mismos a las distintas organizaciones sindicales. La autonomía de la que anteriormente se ha hablado es dominante en el proceso electoral, mientras que la presencia pública se intensifica en la fase posterior.

El propósito de este trabajo es precisamente el de identificar en la regulación de todo ese proceso la naturaleza e intensidad de la intervención administrativa (la jurisdiccional, aunque de obligada mención a lo largo del estudio, lo será sólo en función de aquélla). Para ello, siguiendo el desarrollo cronológico del procedimiento electoral, se van a distinguir tres etapas o fases fundamentales en la exposición ulterior: la que abre ese procedimiento, la del efectivo desarrollo de la elección y, por último, la de valoración, cómputo y atribución de los resultados globales.

II. La promoción de la elección de representantes

Los promotores de la elección (organizaciones sindicales más representativas o que cuenten con un mínimo de un 10 por ciento de representantes en la empresa, mayoría de los trabajadores del centro de trabajo, según artículo 67.1. ET) deben comunicar su resolución a la Dirección Provincial de Trabajo o, en su caso, al organismo competente de la Comunidad Autónoma si ésta ha asumido competencias en materia laboral²; el organismo receptor de la co-

municación la hace pública en sus tabloneros de anuncios “para el conocimiento de los interesados en los procesos electorales” (artículo 1.4 Real Decreto 1311/86, de 13 de junio). Básicamente, pues, el papel de la Administración en este momento es el de mero receptor de la comunicación enviada por los promotores de la elección, con el deber adicional y complementario de hacerla pública. La falta de comunicación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11.2.a del miso Real Decreto 1311/86, determina que los resultados de tal elección no se computan a los efectos de atribución de los distintos grados de representatividad sindical.

Varias observaciones parecen necesarias. La primera se refiere a si el órgano receptor de la comunicación posee alguna facultad de control de legalidad sobre el acto de promoción, especialmente en lo que se refiere a la concurrencia de legitimación en quien la realiza. Dejando a un lado el problema práctico de que la Administración cuente con tiempo y medios suficientes para comprobarlo respecto del alto número de actos de promoción que puede acumularse en un corto período de tiempo, hay que comenzar reconociendo que ningún precepto le atribuye expresamente tal facultad. Nada impide, sin embargo, que el órgano administrativo comunique su propia valoración respecto de este punto al promotor e, incluso, a otros interesados, como pueden serlo el propio órgano de representación de los trabajadores aún en funciones, el empresario o el órgano competente de participación institucional (esto último, a los efectos previstos en el artículo 11.2.b del Real Decreto 1311/86: prohibición de cómputo de las actas de elecciones promovidas por un Sindicato “que carezca de capacidad legal para efectuarla”). Lo que sí es seguro es que, caso de producirse tal intervención, ningún efecto puede atribuírsele sobre la continuidad del proceso electoral ni sobre su validez, no existiendo apoyo legal para ello; cualquier pronunciamiento en esta materia corresponde en exclusiva a los órganos de la Jurisdicción.

La segunda observación concierne a la posible intervención administrativa a través de la Inspección de Trabajo, de naturaleza y contenido diverso de la prevista en el ET y normas concordantes que se acaba de analizar, por cuanto se basa en una presencia, en su caso, producida a iniciativa de la propia Administración. La Ley 39/1962, de 21 de julio, reguladora de la Inspección de Trabajo, se encuentra en el momento de su aprobación de sus preceptos en la materia que se estudia debe realizarse con cuidado. Ahora bien, las funciones que los artículos 1 y 3 de esta Ley le atribuyen (“Desarrollar una acción constante y eficaz en defensa del trabajador... mediante el cumplimiento adecuado del ordenamiento jurídico-laboral... fiscalizando su cumplimiento por las personas obligadas, a las que informará debidamente, y exigiendo en su caso la responsabilidad pertinente en orden al cumplimiento de las obligaciones que de aquél se deriven...”; “la función inspectora comprende los siguientes cometidos:... Asesoramiento general, vigilancia e informe de la autoridad competente sobre el cumplimiento de las normas laborales...”) permanecen sin mayor problema en el Ordenamiento vigente, su aplicación al control de la normativa sobre elecciones de los representantes de los trabajadores no es dudosa. La conclusión que se impone es la de la admisibilidad actual de una intervención de los funcionarios de la Inspección, instando por ejemplo el ini-

cio del procedimiento electoral en aquellos centros de trabajo en los que, existiendo obligación legal de constituir los órganos representativos de acuerdo con los artículos 62 y 63 ET, no se haya hecho. La propuesta de sanción administrativa al empresario es también posible, en el supuesto de que sea éste el responsable de una infracción en la materia³.

A la mención del deber de comunicación a la Administración de la promoción del proceso electoral debe añadirse la de otras comunicaciones también legalmente previstas: la de las sustituciones, revocaciones, dimisiones y extinciones del mandato representativo (artículo 67.5 ET y artículo 14 del Real Decreto 1311/86), la de integración o fusión de Sindicatos con extinción de la personalidad de alguno de éstos y subrogación en los derechos y obligaciones de los integrados (artículo 13.5 del mismo Real Decreto), la de desaparición de centros de trabajo (artículo 16 de la misma norma). La primera deberá hacerse a la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la segunda a esta misma o al órgano competente de la Comunidad Autónoma, la tercera a la Dirección Provincial de Trabajo del Ministerio de Trabajo u órgano competente en la Comunidad Autónoma.

III. El proceso electoral propiamente dicho

Ningún precepto del ET ni del Real Decreto 1311/86 establece intervención administrativa del tipo que sea en todo el proceso que va desde el momento en que se ha realizado el acto de promoción de la elección hasta que se ultima el escrutinio de votos y la confección del acta electoral por la Mesa. Es aquí donde el carácter de proceso autónomo del que antes se ha hablado (entendido en cuanto proceso gestionado y llevado a cabo por los propios trabajadores del centro de trabajo, que son los primeros interesados en el mismo) es total y aparece con especial claridad: la lectura de los preceptos dedicados a la regulación de todo este procedimiento produce la impresión de que tal autonomía no es casual, sino resultado de una actitud deliberada de la Ley, que deja en las exclusivas manos de aquellos interesados directos el desarrollo de toda esta tramitación interna de elección de representantes⁴.

Es claro, sin embargo, de manera paralela a lo que se acaba de decir con respecto a la fase de promoción de la elección, el papel de la Administración laboral en sus funciones de exigencia del cumplimiento de la legislación laboral, que asesoramiento y de asistencia técnica a lo largo de este procedimiento; se trata, una vez más, de las competencias generales atribuidas a los órganos administrativos en el conjunto de las relaciones laborales.

IV. El cómputo de los resultados electorales a efectos de la representatividad sindical

Con el escrutinio de los votos y la elaboración y publicación del Acta electoral (artículo 75.4 ET y artículo 10 del Real Decreto 1311/86) termina el proceso electoral propiamente dicho: si no se presentan reclamaciones ante la Ju-

risdicción laboral o, habiéndose presentado, ésta no las estima, los Delegados de Personal o el Comité de Empresa quedan elegidos a todos los efectos de representación de los trabajadores del centro de trabajo, tal y como se regulan en el Título II del ET y preceptos concordantes de esta misma Ley y de otras normas. En otras palabras, los órganos de representación unitaria de los trabajadores han quedado constituidos legalmente para desarrollar sus funciones y competencias en el período de cuatro años fijado por el artículo 67.3 ET.

A partir de ese momento, la regulación legal tiene como objeto, no la correcta constitución de los órganos de representación, sino el correcto cómputo global de los resultados electorales a los efectos de reconocimiento de los distintos grados de representatividad de las organizaciones sindicales concurrentes; y es precisamente en esta fase en la que, como se adelantaba al comienzo de este trabajo, la presencia e intervención administrativa tiene mayor peso.

Otros dos puntos conviene subrayar en este momento. El primero, que el cómputo a efectos de tal representatividad no se hace sobre el total de los representantes elegidos en el conjunto de los centros de trabajo de todo el país, sino exclusivamente sobre las elecciones celebradas en el período que con una duración máxima de tres meses es fijado por la Comisión Nacional de Elecciones Sindicales (Disposición Adicional primera de la Ley Orgánica de Libertad Sindical, artículo 2.a) del Real Decreto 1256/86). Esta limitación parece explicable por razones puramente prácticas: mantener abierto de forma permanente el proceso de atribución de los resultados electorales a las organizaciones sindicales significaría la introducción de un procedimiento de ajuste constante de porcentajes, de acuerdo con los datos de las sucesivas elecciones celebradas. Pero no es menos cierto que ello reduce en la misma medida la significación de la representatividad atribuida, al dejar sin computar un cierto número de representantes —dicho sea de paso, en una cuantía no conocida, ya que ninguna estadística lo ha dado a conocer—⁵ elegidos de acuerdo con las mismas normas pero en un momento que se sitúa fuera del período de cómputo mencionado⁶.

El segundo punto es que la operación de cómputo de resultados electorales, en la que se produce la intervención administrativa que ahora se va a estudiar, no tiene ningún efecto sobre la validez de la elección de representantes; en otras palabras, la ley no atribuye a los órganos competentes en esta función más que una facultad de atribución de resultados, sobre la base de una operación de valoración de las actas electorales producidas por las correspondientes Mesas, sin que tal valoración suponga que se confirme o se deniegue la validez del proceso electoral a que se refiere. La competencia para invalidar, en su caso, una elección corresponde en exclusiva, a instancia de parte, a los órganos de la Jurisdicción laboral, según lo previsto en el artículo 76 ET y artículo 117 LPL. Sobre este punto, especialmente en lo que se refiere a los efectos de la resolución judicial sobre el cómputo de resultados electorales, se volverá más adelante.

Por razones de claridad de exposición, se distinguen a continuación los tres momentos sucesivos de la fase de atribución de resultados: comunicación de los resultados de la elección celebrada en el centro de trabajo, valoración de esos resultados y atribución de los globales a las distintas organizaciones sindicales participantes en las elecciones.

a) *La comunicación de los resultados de la elección*

Terminado el acto de escrutinio de votos, redactada y firmada el acta por la Mesa (y, en su caso, el acta de resultado global de la votación en el centro de trabajo si ha habido varias Mesas electorales), el Presidente envía copia de este documento al "órgano de participación institucional competente territorialmente" (artículo 75.6 ET, cuya referencia al IMAC, hoy desaparecido, debe entenderse sustituida por lo regulado en los Reales Decretos 1256/1986 y 1311/1986). Este órgano, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 15 de la primera de las dos normas reglamentarias citadas, es distinto en Comunidades Autónomas "que no hayan asumido competencias de ejecución de la legislación laboral" y en aquéllas otras "con competencias en materia de ejecución de la legislación laboral": en las primeras, el órgano competente es la Comisión Provincial regulada en los artículos 16 a 19 de este mismo Real Decreto; en las segundas, los previstos "en los reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes que adopten dichas Comunidades Autónomas"⁷. Se trata, en uno y otro caso, de órganos "de participación institucional" de los sindicatos y de las organizaciones empresariales más representativas a que se refieren los artículos 6 y 7.1 de la LOLS: junto a los representantes de la Administración, forman parte de ellos representantes de tales sindicatos y organizaciones empresariales, según dispone el mismo artículo 15 del Real Decreto 1256/1986, de 13 de junio.

Las Comisiones Provinciales citadas lo son de la Comisión Nacional de Elecciones Sindicales (artículo 15 Real Decreto 1256/1986), "órgano colegiado de participación" que sustituye al hoy desaparecido Consejo Superior del IMAC (Preámbulo de esta misma disposición), que se encuentra "adscrita a la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social" (artículo 1.2 de la misma disposición): a través de ellos se produce la inserción de los ciudadanos —en este caso, los representantes sindicales y empresariales— en órganos formalizados de entidades administrativas; se trata de una manifestación de lo que se ha calificado como "participación en la Administración no corporativa, sino institucional o burocrática"⁸. En el caso de las Comisiones Provinciales reguladas en el Real Decreto 1256/1986 (esto es, las competentes en provincias de Comunidades Autónomas que no han asumido competencias en materia de ejecución de la legislación laboral), la Administración tiene un tercio de los vocales, además del puesto de Presidente, que corresponde al Director Provincial del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (artículo 16 del mencionado Real Decreto). En el caso de Comunidades Autónomas que han asumido aquellas competencias, la "participación institucional" queda garantizada en todo caso por lo previsto en los artículos

6 y 7 de la Ley Orgánica de Libertad Sindical; su regulación, sin embargo, como ya ha quedado dicho, se remite a "la forma prevista en los reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes que adopten dichas Comunidades Autónomas" (artículo 15 del mismo Real Decreto).

Ninguna precisión contienen las normas vigentes sobre la forma o los medios a través de los cuales debe realizarse la comunicación del Acta y documentos complementarios por parte de la Mesa a la Comisión Provincial u órgano competente de la Comunidad Autónoma. Habrá que exigir, en cualquier caso, que se haga con las máximas garantías para que tales documentos lleguen al órgano competente con total autenticidad.

El órgano competente de participación institucional tiene el deber de requerir a la Mesa la subsanación de los defectos susceptibles de ello en que hayan podido incurrir las actas electorales (artículo 11.2.g del Real Decreto 1311/1986); la subsanación deberá hacerse "en el plazo de diez días hábiles a partir de la notificación, con la advertencia de que si no se subsanan dentro de dicho plazo no se computarán los resultados". Dicho sea de paso, este inciso contribuye a confirmar que el trámite de cómputo de resultados de la elección no tiene efectos sobre la validez de ésta, limitándolos a los que corresponden sobre el grado de representatividad de los sindicatos.

La relación de defectos subsanables establecida en el artículo 12.1 del Real Decreto 1311/1986 es sin duda una lista tasada; a ello debe añadirse que la identificación por esta norma de cada uno de tales defectos es muy precisa, lo que prácticamente elimina cualquier discrecionalidad en la actuación del órgano competente: éste deberá limitar su intervención a la comprobación de si el defecto existe y a comunicarlo así a la Mesa de la que proceda la documentación, advirtiéndole de los efectos de la falta de subsanación.

El artículo 12.2 de la misma norma añade, sin embargo, una facultad adicional: la subsanación por parte del mismo órgano de "la omisión o expresión errónea de los datos que figuran en los apartados 1 a 4 del modelo 5, hoja 2 y modelo 7, hoja 3 de los anexos de este Real Decreto con el fin de que no se altere lo más mínimo la integridad del documento depositado". El primero de los documentos mencionados es el Acta de escrutinio para la elección de Delegados de Personal, el segundo es el Acta de escrutinio para la elección del Comité de Empresa. Los datos a que se refiere son: nombre, domicilio, actividad, etc. de la empresa; nombre, domicilio y otros datos del centro de trabajo; convenio aplicable y número de trabajadores fijos y eventuales. Son los mismos datos que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3.1 del propio Real Decreto 1311/1986, debe enviar el empresario a la Mesa electoral "en el término del día hábil siguiente al de su constitución" en los casos de elecciones de Delegados de Personal y "en los tres días hábiles siguientes" en los casos de elecciones de Comités de Empresa. No son, por tanto, datos de la elección propiamente dicha, sino datos de la organización empresarial en la que aquélla se realiza: algunos son datos notorios, otros no tanto. Sobre estos últimos, habría que preguntar si el órgano de participación institucional receptor de la documentación estará siempre en condiciones de subsanar los defectos u omisiones que les afecten.

b) *La valoración de la documentación electoral*

El artículo 17.1 del Real Decreto 1256/1986 incluye entre las funciones de las Comisiones Provinciales de la Comisión Nacional de Elecciones Sindicales la de "examinar y valorar las actas y demás documentación electoral producida en su ámbito territorial". Parece que tal examen y valoración es equivalente a lo que el artículo 11.1 del Real Decreto 1311/1986 identifica como cómputo de resultados de actas de elecciones por parte del órgano de participación institucional; y a lo que el artículo 1.º de la Orden de 9 de diciembre de 1986, que desarrolla ambos Reales Decretos, llama "calificación" de esas mismas actas por el mismo órgano. Se ha querido comenzar el estudio de esta fase del proceso señalando tal falta de coincidencia terminológica precisamente para poner de relieve lo disfuncional de una regulación reglamentaria contenida en tres normas distintas cuya articulación no es siempre segura. Quien quiera acercarse con un mínimo de seguridad a la regulación de esta fase se encuentra con que, más que poder seguirla ordenadamente en unos preceptos que se articulan según el desarrollo del procedimiento, tiene que deducirla muchas veces de unas normas dispersas, asistemáticas y no siempre suficientemente claras.

El artículo 13 del Real Decreto 1311/1986 es muy preciso en el mecanismo de atribución de resultados a cada una de las listas o candidaturas presentadas en la elección de los representantes: además de reproducir la regla del mínimo del 5 por ciento de los votos establecida ya por el artículo 71.2.b) ET, instruye a la Mesa para que atribuya aquellos resultados, según los casos, al Sindicato, al grupo de trabajadores, a la coalición electoral o, por último, al apartado "no consta". El órgano de participación institucional ha de comunicar a la Mesa "las anomalías de aquellas actas que contengan defectos señalados en el apartado anterior", lo que no está muy claro lo que quiere decir, pudiendo pensarse que se refiere al apartado "no consta" de atribución de resultados. En el caso de que la Mesa no subsane tales defectos en el plazo de diez días, "los resultados de tales actas se atribuirán (hay que pensar que por el órgano de participación institucional) a quienes correspondan, reflejándose en el apartado «no consta» los relativos a los causantes de los defectos o anomalías advertidos".

El órgano de participación institucional competente computará "los resultados de aquellas actas de elecciones que tengan apariencia de validez" (artículo 11.1 del Real Decreto 1311/1986). No computará "las actas de elecciones en las que se den algunas de las siguientes circunstancias": "a) La falta de comunicación... de la resolución de celebrar elecciones... b) Que el Sindicato promotor de la elección carezca de capacidad legal para efectuarla. c) Elección de más representantes de los que legalmente corresponda...". Se trata en todos los casos de incumplimientos graves de la normativa electoral, aunque la trascendencia de cada una de ellas sea de distinta entidad; la sanción es precisamente la prohibición del cómputo de los resultados de estas elecciones, violadas por infracción de la legalidad.

La Orden de 9 de diciembre de 1986 regula el procedimiento a que deberán someterse "los interesados en el proceso electoral que deseen alegar ante las Comisiones Provinciales de Elecciones Sindicales u Organos correspondientes de participación provincial de las Comunidades Autónomas, la existencia de irregularidades en las actas electorales que, de acuerdo con el artículo 11 del Real Decreto 1311/1986, de 13 de junio, pudieran determinar su no computabilidad". La alegación, por escrito, deberá hacerse antes de la calificación de las actas por aquellos órganos, haciéndose constar determinados datos y acompañando al escrito las "pruebas relativas a los indicios de irregularidades" (artículo 1.º). La Comisión examina la documentación, valora las pruebas aportadas, notifica en su caso al firmante del escrito la necesidad de aportación de nuevas pruebas, requiere a dicha persona, si lo estima conveniente, la ratificación del escrito y puede dirigirse a la Mesa electoral correspondiente para que confirme los resultados del acta (artículo 2.º)¹⁰. El contenido del acuerdo de la Comisión será distinto, según los casos: 1. Si la Mesa electoral confirma las pruebas sobre la existencia de irregularidades, el acuerdo debe ser de no cómputo de los resultados. 2. Si existe contradicción entre lo alegado en el escrito y la declaración de la Mesa electoral, la Comisión "decidirá lo que proceda"; a diferencia del caso anterior, el órgano competente debe formar su propia convicción sobre los hechos, decidiendo en consecuencia. 3. Si, a pesar de los requerimientos cursados al firmante del escrito y a la Mesa electoral, ni uno ni otra contestan en el plazo de diez días, los resultados del acta correspondiente deben computarse (artículo 3.º). Los acuerdos de la Comisión Provincial "se adoptarán por mayoría absoluta de los asistentes y dirimirá los empates el voto del Presidente" (artículo 19.1 del Real Decreto 1256/1986).

En resumen, como reglas generales: la Comisión Provincial computa las actas que tengan apariencia de validez y no computa las que adolezcan de alguno de los defectos contenidos en el artículo 11.2 del Real Decreto 1311/1986. Si se ha presentado algún escrito de acuerdo con el procedimiento regulado por la Orden de 9 de diciembre de 1986, computa las actas sobre las que no se cuente ni con ratificación del firmante ni con confirmación de la Mesa electoral (se entiende, claro es, siempre que sean computables de acuerdo con las dos reglas anteriores). No computa las actas respecto de las que la Mesa electoral confirme la existencia de irregularidades denunciadas por el firmante del escrito; con respecto a aquellas actas sobre las que haya contradicción entre lo alegado por el firmante del escrito y lo que declare la Mesa electoral, la Comisión computará o no sus resultados, de acuerdo con las reglas generales arriba transcritas.

La aplicación de estas normas sobre lo que debe computarse o no computarse no es, sin embargo, fácilmente conciliable con la composición y la forma de adopción de acuerdos por parte del órgano competente. La Comisión Provincial de Elecciones Sindicales (competente, como se sabe, en provincias pertenecientes a Comunidades Autónomas sin transferencias de ejecución en materias laborales) está integrada por el Director Provincial del Ministerio de Trabajo, tres vocales representantes de la Administración, tres vocales representantes de las organizaciones sindicales más representativas y tres vocales

representantes de las organizaciones empresariales más representativas. Es un órgano colegiado que toma sus acuerdos, como se ha señalado más arriba, por mayoría absoluta de miembros presentes; lo que quiere decir que cada uno de éstos dispone de su voto, con el que expresa su personal decisión sobre el asunto sometido a votación. Nada habría que objetar a este respecto si lo que se trata de decidir es la "aparición de validez" del acta electoral (en la expresión del artículo 12.1 del Real Decreto 1311/1986), puesto que la decisión deja un relativo margen de apreciación personal a cada uno de los componentes de la Comisión, aún cuando ello deba fundamentarse en todo caso sobre datos objetivos. Algo similar puede decirse respecto del caso de contradicción entre lo alegado por el firmante del escrito de denuncia de irregularidades y la declaración de la Mesa electoral. La cuestión, por contra, es radicalmente distinta en el resto de los casos, para los cuales las normas respectivas (artículo 12.2 del Real Decreto 1311/1986 y artículo 3 de la Orden de 9 de diciembre de 1986) son taxativas sobre la computabilidad o no computabilidad de los resultados ("no se computarán", "procederá la declaración de no computable", "procederá, en todo caso, el cómputo del acta"). Si en estos casos la Comisión no tiene legalmente otra opción que cumplir lo ordenado por aquellas disposiciones ¿tiene sentido someter tal acuerdo a votación? ¿Qué validez tendría un acuerdo mayoritario contrario a este mandato? Todo ello sin entrar todavía en la cuestión de que los vocales representantes de las organizaciones sindicales son llamados a votar sobre el cómputo de unas actas que directamente interesan a ellas mismas y a otras organizaciones concurrentes.

Aunque el resultado de la elección en cada centro de trabajo es publicado (artículo 75.5 ET y artículo 10 del Real Decreto 1311/1986), ningún precepto prevé notificación o publicación de los acuerdos de la Comisión Provincial u órgano competente de la Comunidad Autónoma; ni siquiera se hace con respecto al firmante del escrito que alegue irregularidades en el proceso electoral de acuerdo con lo previsto en la Orden de 9 de diciembre de 1986. De la lectura del conjunto de normas reglamentarias que regulan toda esta fase, se deduce que los interesados directos en una elección en concreto no tienen ninguna comunicación oficial sobre si el acta ha sido o no computada a los efectos de la representatividad sindical. Habría que concluir por ello que se está ante un acto de trámite, interno al procedimiento de cómputo, no susceptible de recurso.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 17.1 del Real Decreto 1256/1986, "en el plazo máximo de diez días, a partir de la fecha de su depósito, las Comisiones Provinciales devolverán la documentación examinada para su envío a la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social"; lo mismo es aplicable a los órganos de participación institucional de las Comunidades Autónomas.

c) La proclamación de los resultados electorales

El artículo 13.7 del Real Decreto 1311/1986 prohíbe efectuar "ninguna proclamación de resultados globales o sectoriales de las elecciones a representantes de los trabajadores en las Empresas, ni avances de los mismos, has-

ta la finalización del período de cómputo a que se refiere la disposición adicional primera, apartado 1, de la Ley Orgánica de Libertad Sindical". La prohibición tiene sentido respecto de los "avances" de resultados globales, no de éstos mismos: hasta que el período de cómputo no haya finalizado, ningún resultado global puede darse, por definición.

Enviada la documentación electoral por las Comisiones Provinciales a la Dirección General de Trabajo, se debe entender que ésta la pone a disposición de la Comisión Nacional de Elecciones Sindicales, a fin de hacer posible el cumplimiento de la función que a esta última atribuye el artículo 2.b) del Real Decreto 1256/1986: "efectuar la proclamación de resultados electorales globales". Por su parte, sin embargo, el artículo 13.6 del Real Decreto 1311/1986 dispone que "corresponde al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a través de la Dirección General de Trabajo, y a propuesta de la Comisión Nacional de Elecciones Sindicales, la atribución a las distintas Organizaciones Sindicales de los resultados electorales"¹¹. Es claro, por lo tanto, que se está ante dos actos distintos: primero, el de "proclamación" de los resultados globales, que corresponde al órgano nacional de participación institucional; segundo, el de "atribución" de los mismos resultados a las organizaciones sindicales, que corresponde a la Dirección General de Trabajo a propuesta de la Comisión Nacional de Elecciones Sindicales¹².

La Comisión Nacional de Elecciones Sindicales es un órgano de composición tripartita: trece representantes de las organizaciones sindicales más representativas, trece representantes de las organizaciones empresariales más representativas, trece representantes de la Administración nombrados por el Ministro de Trabajo y Seguridad Social; el Presidente y Vicepresidente son nombrados por el Ministro de entre los representantes de la Administración. A la actuación en pleno (expresión que el Real Decreto no utiliza, aunque sí la de "reuniones plenarias": artículo 13.1.a), se añade la actuación en Comité Permanente, también de composición tripartita, con funciones de preparación de trabajos, control de aplicación de decisiones de la Comisión, ejercicio de funciones delegadas de ésta y propuesta de medidas (artículos 12 y 13 del mismo Real Decreto); otras "Comisiones especiales", con el mismo criterio de composición, pueden ser constituidas por la Comisión Nacional para la "realización de estudios, informes y propuestas en temas específicos o monográficos" (artículo 14).

La propuesta de la Comisión Nacional supone (aunque las normas no lo digan expresamente) la totalización de los datos computados por las Comisiones Provinciales u órganos competentes de las Comunidades Autónomas. Ningún apoyo legal expreso permite fundamentar que la Comisión Nacional pueda realizar una nueva calificación o valoración de las actas electorales recibidas, esto es, que tenga facultades para revisar las decisiones sobre cómputo de datos realizadas por los órganos provinciales. Ahora bien, la Comisión Nacional está sometida, para que sus acuerdos sean válidos, a dos importantes normas del artículo 10 del Real Decreto 1256/1986, a saber: **quorum** de asistencia de "dos tercios, al menos, de sus componentes, en primera convocatoria, o veinte, en segunda, requiriéndose en todo caso la asistencia del Presidente y del Secretario o de quienes le sustituyan" (artículo 101.1); "voto fa-

vorable de, al menos, veinte de los miembros de la Comisión" (artículo 10.3). De forma similar a lo que se ha dicho más arriba sobre los acuerdos de las Comisiones Provinciales, esta última norma supone que cada uno de los miembros de la Comisión Nacional puede votar libre y personalmente según su propia convicción (o según las instrucciones recibidas de la organización que representa). Si, como se ha indicado, el acuerdo de la Comisión Nacional es la totalización de los resultados provinciales ¿cuál es el sentido de esta nueva votación? Aun en el caso de aceptarse sus funciones revisoras de las decisiones de los órganos provinciales, se tropezaría con el mismo inconveniente que ya se señaló con respecto a la valoración de las actas realizadas por estos últimos: una parte importante de las normas reglamentarias sobre cómputo de datos electorales deben ser aplicadas por sí mismas, sin que se entienda su sometimiento a votación en un órgano colegiado.

Aparte la "proclamación de resultados electorales globales", ningún precepto impone notificación o comunicación alguna de los acuerdos de la Comisión Nacional. La propuesta de la "atribución de los resultados electorales globales a las distintas Organizaciones sindicales" se hace directamente al órgano que debe realizarla efectivamente, la Dirección General de Trabajo. Hay que concluir que el único acto administrativo susceptible de recurso es esa atribución llevada a cabo por este último órgano.

V. La intervención de la Jurisdicción laboral

Se ha recordado más arriba la atribución de competencia a los órganos jurisdiccionales para conocer "las pretensiones que se deduzcan en relación con la materia electoral" (artículo 76 ET). Queda fuera del objetivo de este trabajo analizar el proceso especial que, en desarrollo de tal atribución, regula el artículo 117 de la Ley de Procedimiento Laboral. Sí deben mencionarse en cambio, los posibles efectos que la decisión judicial pueda tener sobre el cómputo de los resultados electorales.

A estos efectos, deben diferenciarse tres situaciones:

a) El Magistrado de Trabajo suspende el proceso electoral, a petición de parte, facultad que le reconoce expresamente el punto 3.º de las "especialidades" procedimentales establecidas en el artículo 117 LPL. Aunque los plazos de procedimiento son particularmente cortos (cinco días desde la admisión de la demanda para la celebración del acto del juicio, tres días para dictar sentencia), tal suspensión podría dar lugar a que la elección propiamente dicha se celebre ya fuera del plazo de cómputo de resultados electorales fijado por la Comisión Nacional de Elecciones Sindicales. Ninguna de las disposiciones que se refieren a ese período de cómputo dejan claro si es necesario que el acto de la elección se celebre dentro del mismo o si basta que el procedimiento electoral se haya iniciado antes del momento final. La primera solución parece la más correcta, en una interpretación estricta de lo que por "período de cómputo" debe entenderse. En el supuesto que se plantea, por lo tanto, la suspensión judicial determinaría la no consideración de los resultados de esa elección por parte de los órganos de participación institucional.

b) El Magistrado de Trabajo declara válida la elección: comunicada la sentencia a la Dirección General de Trabajo¹³, ello supone que los resultados de la elección son computables a efectos de la representatividad sindical (se entiende, obviamente, siempre que no se haya producido la suspensión de la elección con los efectos dilatorios mencionados en el apartado anterior). Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que a pesar de la decisión judicial, pueden subsistir motivos de no computabilidad (artículo 11.2 del Real Decreto 1311/1986, artículo 3 de la Orden de 9 de diciembre de 1986), siempre que no sean éstos los denunciados en la demanda y resueltos por el Magistrado en su sentencia. Obsérvese, por otra parte, la falta de coincidencia entre la lista tasada de fundamentos de la demanda establecida por el artículo 117 LPL y la lista de circunstancias de no computabilidad del artículo 11.2 del Real Decreto 1311/1986. De esta manera, una elección admitida como válida por el órgano jurisdiccional, con expresa declaración de inexistencia de cualquiera de los vicios previstos en el artículo 117 LPL, puede ser declarada no computable por el órgano de participación institucional, sobre la base de otras irregularidades que probablemente podrían ser calificadas como menos graves, al no afectar a la pureza del proceso electoral ni a sus resultados (podría ser el caso de las circunstancias previstas en los apartados d y f del artículo 11.2 del Real Decreto 1311/1986: "incumplimiento grave de los plazos del proceso electoral" y "elecciones celebradas fuera del centro de trabajo"). La falta de congruencia entre los efectos posibles de ambas regulaciones es manifiesta y la justificación de esas normas de no computabilidad, sin paliativos, difícil de admitir.

c) La sentencia de Magistratura declara nula la elección: es obvio que en este caso los resultados correspondientes no se computan, y así se establece expresamente por las normas reglamentarias: artículo 13.4 del Real Decreto 1311/1986 y artículo 4 de la Orden de 9 de diciembre de 1986.

VI. A modo de conclusión

El recorrido que se acaba de hacer por las normas legales y reglamentarias reguladoras del proceso electoral confirma lo que se anunciaba al comienzo de este trabajo: el mayor peso de la presencia de la Administración en la fase de cómputo de los resultados electorales por comparación a lo que ocurre durante el procedimiento electoral en el centro de trabajo. Debe subrayarse, no obstante, que la Administración no ocupa más que un tercio de los puestos en los órganos competentes; los votos de sus representantes no son nunca suficientes para la adopción válida de acuerdos de estos órganos.

La operación de cómputo de los resultados, que constituye la base para la atribución a los sindicatos de los distintos grados de representatividad, ha demostrado ser en la práctica una operación delicada y polémica, al privar de ella el elemento de la competitividad sindical. No deja de ser significativo —y el dato no ha sido subrayado como merece— que las elecciones de los representantes de los trabajadores en las empresas son conocidas hoy como "elecciones sindicales", modificación que incluso se consagra normativamente en

la denominación de la Comisión Nacional creada por el Real Decreto 1256/1986¹⁴: la preferencia actual de esta última denominación sobre la originaria refleja sin duda el hecho de fondo de que, contempladas en su conjunto, tales elecciones han perdido importancia como lo que realmente son (esto es, como elecciones en los centros de trabajo) en beneficio de sus efectos derivados, la medida de la representatividad sindical. La competencia entre las dos más importantes organizaciones sindicales para situarse en el primer puesto de la clasificación y los esfuerzos de las medianas y pequeñas para obtener el reconocimiento de mayor representatividad a nivel nacional o de Comunidad Autónoma domina con mucho el proceso electoral, desvirtuando seriamente el verdadero sentido de la participación sindical en la elección de los representantes de los trabajadores.

La Comisión Nacional de Elecciones Sindicales, órgano de participación institucional de sindicatos y organizaciones empresariales más representativos, realiza unas funciones absolutamente decisivas en todo el proceso de valoración y calificación de actas, cómputo de resultados y atribución de éstos a las organizaciones sindicales. No es éste el lugar para analizar el alcance general o las implicaciones globales de este principio de participación, pero sí es oportuno plantear su específica aplicación a la materia que se acaba de estudiar. El órgano de participación institucional es el que realiza la valoración de la documentación electoral y el que decide sobre el cómputo de los resultados electorales: tales decisiones afectan directamente a los intereses de los sindicatos más representativos presentes en ese órgano y a los intereses de las organizaciones sindicales concurrentes con ellos en el proceso electoral; por lo que se refiere a las organizaciones empresariales, tampoco puede decirse que la operación de cómputo y de atribución de resultados resulte totalmente indiferente para sus intereses. Objetivamente considerado —y sin que sea necesario entrar en consideraciones de una posible actuación desviada de los representantes de unas u otras organizaciones— el órgano competente no tiene una composición que garantice la total imparcialidad de las decisiones.

¿Hubiera sido preferible atribuir éstas a organismos administrativos puros, sin participación de los interesados? En todo caso, una solución de este tipo hubiera podido garantizar la transparencia del proceso de valoración y cómputo, la información sobre los criterios aplicados y el control de las decisiones sin caer en los inconvenientes señalados. El favorecimiento de las organizaciones más representativas en el Ordenamiento español, que sin duda contiene aspectos positivos, ofrece sin embargo a partir de la regulación que se acaba de estudiar un nuevo flanco abierto a una crítica razonable¹⁵.

NOTAS

1. Sobre la Mesa como "órgano de gestión electoral", vid. J. CUEVAS: *Estructura y función de la representación colectiva en la empresa*, Ed. Aranzadi, Pamplona 1982, pág. 168 y ss.

2. El ET se refiere al IMAC, actualmente extinguido en virtud de lo dispuesto en el artículo 85 de la Ley de Presupuestos para 1985. La Disposición Adicional Segunda del Real Decreto 530/1985, de 8 de abril, establece en su apartado 3: "Las funciones que asimismo el ordenamiento jurídico atribuye a las Direcciones Provinciales del Instituto de Mediación, Arbitraje y Conciliación, en las provincias en que dichas funciones no han sido transferidas a las Comunidades Autónomas, serán asumidas por las Direcciones Provinciales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en el ámbito territorial respectivo".
3. El artículo 2.1.3.f) del Real Decreto 2347/1985, de 4 de diciembre, incluía entre las infracciones muy graves "las que atenten directamente contra los derechos laborales y sindicales proclamados en la Constitución, en los términos que como básicos establece el Estatuto de los Trabajadores y demás leyes vigentes, y las que impliquen fraude o connivencia o tengan una especial trascendencia en el orden laboral por el número de trabajadores afectados o cifra de negocios de la empresa". Este Real Decreto, que desarrollaba el artículo 57 del ET, ha sido declarado nulo por sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3.ª, de 10 de noviembre de 1986, por vulnerar los principios constitucionales de legalidad y tipificación.
4. Sobre las modificaciones introducidas por la Ley 32/1984, de 2 de agosto, en el Título II del ET, vid. J. CUEVAS y J. MAEZTU: *Elecciones de representantes de los trabajadores en la empresa*, en *Comentarios a la nueva legislación laboral*, Ed. Tecnos, Madrid 1985, pág. 191 y ss.
5. Un dato, sin embargo, que permite estimarlo es la cifra de electores correspondiente al período de cómputo. En el cuadro anexo a la Resolución de la Dirección General de Trabajo de 5 de junio de 1987, de atribución de resultados electorales, esa cifra es de 3.127.475: su comparación con la cifra total de trabajadores por cuenta ajena permite acercarse a esa significación de la representatividad, teniendo en cuenta además que un porcentaje importante de aquellos trabajadores no eligen representantes, por trabajar en centros de trabajo de pequeña dimensión.
6. Cfr. J. CUEVAS y J. MAEZTU: *Elecciones de representantes de los trabajadores en las empresas*, cit., págs. 206-207; A. OJEDA: *Derecho Sindical*, 3.ª ed., Ed. Tecnos, Madrid 1986, pág. 167; A. OJEDA y J. MAEZTU: *Elecciones a representantes de personal y promoción de los sindicatos más representativos en la Ley 8/1980*, *Revista de Política Social* núm. 137 (enero-marzo 1983), pág. 270 y ss.
7. Comunidades Autónomas que han recibido transferencias en la materia son: País Vasco (RD 2209/1979, de 7 de septiembre), Cataluña (RD 2210/1979, de 7 de septiembre), Galicia (RD 2412/1982, de 24 de julio), Andalucía (RD 4043/1982, de 29 de diciembre), Comunidad Valenciana (RD 4105/1982, de 29 de diciembre), Canarias (RD 1033/1984, de 11 de abril), Navarra (RD 937/1986, de 11 de abril).
8. E. GARCIA DE ENTERRIA y T.R. FERNANDEZ: *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II, 2.ª ed., Editorial Civitas, Madrid 1981, pág. 79 y ss. Más extensamente sobre la institucionalización de la participación del sindicato en funciones públicas, M. SANCHEZ MORON: *La participación del ciudadano en la Administración Pública*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1980, pág. 153 y ss.
9. Según corrección de errores publicada en B.O.E. 16 de septiembre de 1986.
10. La redacción del precepto, sin embargo, es defectuosa; textualmente establece: "pudiendo (la Comisión) asimismo dirigirse a la Mesa electoral correspondiente para que confirme los resultados consignados en la misma". Esa misma, lógicamente, debe referirse al acta.

11. El artículo 75.7 ET asigna tanto la "proclamación de resultados globales" como la "atribución a las distintas organizaciones sindicales de los resultados electorales" al desaparecido IMAC.
12. Respecto a las últimas elecciones celebradas, vid. Resolución de la Dirección General de Trabajo de 5 de junio de 1987 (B.O.E. 6 de junio) de atribución de resultados electorales.
13. Una vez más, hay que tener en cuenta lo previsto en la Disposición Adicional Segunda del Real Decreto 530/1985, de 8 de abril, tras la desaparición del IMAC.
14. El Preámbulo de esta disposición se refiere expresamente a "los procedimientos de elección de los órganos legales de representación de los trabajadores, procesos electorales éstos que en la práctica se vienen identificando con el concepto de elecciones sindicales".
15. Sobre el proceso de selección y centralización de organizaciones profesionales en la reciente legislación, vid. A. MARTIN VALVERDE: *Las transformaciones del Derecho del Trabajo en España (1976-1984)* y la *Ley 32/1984 de reforma del Estatuto de los Trabajadores*, en *Comentarios a la nueva legislación laboral*, cit., pág. 37 y ss.