

# LAS ASOCIACIONES DE FUNCIONARIOS PUBLICOS

35.088.8

por

**José-María Boquera Oliver**

**SUMARIO:** I. INTRODUCCION.—II. NECESIDAD Y CONVENIENCIA DE LAS ASOCIACIONES DE FUNCIONARIOS PUBLICOS: 1. ARGUMENTOS EN CONTRA DE LAS ASOCIACIONES DE FUNCIONARIOS. 2. ARGUMENTOS A FAVOR DE LAS ASOCIACIONES DE FUNCIONARIOS.—III. LA ORGANIZACION DE LAS ASOCIACIONES DE FUNCIONARIOS: 1. SINDICATOS Y COLEGIOS OFICIALES. 2. CRITERIOS PARA LA ASOCIACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS.—IV. LEGISLACION ESPAÑOLA.—V. LA SUSTITUCION DE COLEGIOS OFICIALES POR SINDICATOS DE FUNCIONARIOS.

## I. INTRODUCCION

En las raíces del tema de la sindicación y colegiación de los funcionarios, como en el de cualquier asociación, está la vieja polémica sobre si, en una Nación, el Estado debe convivir con otras agrupaciones humanas o debe ser la única forma asociativa.

Unos pensamos que es legítimo que los hombres, cuando lo estimen necesario, se asocien para mejor alcanzar y defender sus intereses. El Estado no debe, pues, impedir la constitución de asociaciones. Sólo debe encauzarlas para que su actividad no perjudique intereses de jerarquía superior.

Otros piensan que el Estado, por sí solo, puede conseguir la satisfacción de todas las necesidades humanas. Para éstos, las asociaciones son, cuando menos, innecesarias y, en muchos casos, perniciosas (1).

---

(1) Puede verse un breve y exacto resumen de esta cuestión básica en BURDEAU, G.: *Les libertés publiques*, París, L. G. D. J., 1961, págs. 151 y ss.

## II. NECESIDAD Y CONVENIENCIA DE LAS ASOCIACIONES DE FUNCIONARIOS PUBLICOS

### 1. ARGUMENTOS EN CONTRA DE LAS ASOCIACIONES DE FUNCIONARIOS

Pero no todos los que creen que el asociarse es una aspiración legítima piensan que sea necesario o conveniente que los funcionarios públicos se asocien para la defensa de sus intereses. Aducen en favor de su tesis diversas razones; unas, para justificar la innecesariedad de las agrupaciones de funcionarios, y otras, para demostrar su inconveniencia.

Entre las primeras recuerdan, en primer lugar, que los derechos y las obligaciones de los funcionarios —o, si se quieren emplear términos más laborales, sus condiciones de trabajo— los fija el legislador —representante de la voluntad del pueblo y titular de la soberanía— y no la Administración pública, a quien los funcionarios sirven directamente. La Administración sólo pormenoriza, mediante reglamentos, lo que las leyes disponen; si los reglamentos que afectan a aquéllos se separan de los criterios legales, los funcionarios pueden solicitar de los Tribunales de Justicia su anulación.

En segundo lugar, afirman que la Administración pública no pretende conseguir beneficios económicos. Su objetivo es la prestación de servicios públicos. Los gastos que éstos requieren figuran en los presupuestos de las entidades administrativas —que también aprueba el legislador—, y éstos se nutren, primordialmente, de impuestos. Como al empleador de los funcionarios no le preocupa abaratar el coste de la mano de obra de que dispone, no trata de restringir sus derechos económicos.

En tercer lugar, se dice que existen causas menos aparentes que las anteriores, pero tanto o más importantes, para considerar superfluas a las organizaciones profesionales de los funcionarios públicos. El funcionario, además de servir a la Administración, la encarna (2). Por ello, los grupos de funcionarios que ocupan los puestos superiores de la organización administrativa consiguen de su patrono ventajosas condiciones laborales por medios mucho más sutiles y cómodos que la constitución de una asociación para la

---

(2) Cfr. PARADA VÁZQUEZ, J. R.: *Sindicatos y asociaciones de funcionarios públicos*, Madrid, Tecnos, 1968, pág. 22.

defensa de sus intereses. Este argumento sólo tiene, por supuesto, un valor parcial. Lo pueden esgrimir los funcionarios muy bien situados. Entre nosotros, algunos Cuerpos de funcionarios han actuado y actúan como verdaderas agrupaciones profesionales. Para los funcionarios que pertenecen a ellos, la asociación, muy posiblemente, les resulta innecesaria. Pero esto mismo mueve a unirse a los funcionarios no bien situados. En nuestro país, la tendencia hacia la sindicación se nota entre los funcionarios integrados en Cuerpos que se consideran postergados.

Entre las razones empleadas para sostener la inconveniencia de las asociaciones de funcionarios se ha esgrimido, como principal, la experiencia de que los sindicatos de trabajadores tiendan a emplear la huelga como arma para hacer efectivas sus reivindicaciones. La huelga de los funcionarios implicaría la paralización de los servicios públicos. La continuidad de éstos, sobre todo si son servicios esenciales, resulta necesaria para toda la comunidad, por lo que aquella imposibilita o, mejor, hace punible a la huelga de funcionarios y, consecuentemente, a los sindicatos de funcionarios (3). La verdad es que la sindicación de los trabajadores no determina inevitablemente la huelga, pero no puede negarse que la favorece.

También se ha dicho —son palabras de PÉREZ SERRANO anteriores a 1939 (4)— que «si los funcionarios actúan como órganos públicos y gozan de un estatuto singular, no cabe reconocerles un derecho (el de sindicación) que podría relajar la disciplina, quebrantar el servicio y autorizar al Estado para degradar a la categoría de simple contrato de trabajo, con la obligada facultad de despido, el ámbito de garantías y derechos que implica la relación del funcionario con el Estado mismo».

## 2. ARGUMENTOS A FAVOR DE LAS ASOCIACIONES DE FUNCIONARIOS

El cuadro que acabamos de esbozar, con mezcla de principios y de apreciaciones reales, resulta demasiado simple. Faltan en él muchos matices.

En primer lugar, en algunos países, la afirmación de que el legislador representa a la voluntad popular la contradice la propia

---

(3) De la continuidad de los servicios públicos se ha dicho que es uno de esos «grandes principios impregnados de una falsa claridad» («La continuité des services publics», *Études publiées sous la direction de J. P. GILLI, Paris, P. U. F., 1973*).

(4) *Tratado de Derecho político*, Madrid, Civitas, 1976, pág. 681.

Constitución. Incluso cuando así ocurre, los Parlamentos no dejan de estar compuestos de hombres de carne y hueso, con debilidades y limitaciones, y son capaces de tomar decisiones no siempre por motivaciones justas o de interés general.

En segundo lugar, la experiencia personal nos demuestra que, en muy buena medida, los derechos económicos de los funcionarios no los regulan las leyes —ni siquiera los reglamentos—, sino decisiones del Gobierno, de los Ayuntamientos o Diputaciones e incluso de las Juntas de Retribuciones u otros órganos administrativos menores (5). Si la Administración no busca un beneficio económico, algunos de los que están en ella sí lo buscan y lo consiguen con perjuicio para los demás.

En tercer lugar, el negar a los funcionarios el derecho a asociarse para evitar que se declaren en huelga, aparte de que es algo así como matar a los perros para terminar con la rabia, olvida que no todas las actividades de la actual Administración son servicios públicos, y mucho menos servicios cuya continuidad sea absolutamente necesaria. Su continuidad no es, al menos, más necesaria que la de otras actividades de carácter privado. En último extremo, no puede condenarse al silencio y a la resignación a quien colabora en un servicio que no admite intermitencias.

Puede concluirse, pues, que en la actualidad las asociaciones de funcionarios son necesarias. Sin embargo, no debería olvidarse que si la situación de los funcionarios fuera verdaderamente legal y reglamentaria y si la Administración pública se limitase a prestar servicios públicos, posiblemente aquéllas resultarían muchísimo menos necesarias, e incluso quizá innecesarias.

### III. LA ORGANIZACION DE LAS ASOCIACIONES DE FUNCIONARIOS

#### 1. SINDICATOS Y COLEGIOS OFICIALES

Supuesto que las asociaciones de funcionarios son necesarias, ¿cómo organizarlas? Conocemos dos tipos fundamentales de asociaciones de funcionarios: los Sindicatos, a imitación de las asociaciones de trabajadores, y los Colegios oficiales, a imitación de las asociaciones de los profesionales liberales.

---

(5) El denominado sistema de complementos propicia que las retribuciones de los funcionarios escapen a la competencia del legislador.

Los funcionarios que trabajan para la Administración y reciben de ella una remuneración por su trabajo no son, evidentemente, profesionales liberales. A éstos sólo se asemejan los funcionarios que reciben la retribución de su trabajo de los particulares (así, por ejemplo, notarios y registradores). Los funcionarios, en general, son una especie de trabajadores por cuenta ajena.

Sin embargo, tradicionalmente se ha partido del supuesto de que los funcionarios públicos son un grupo laboral de características, al menos jurídicas, distintas de las de otros trabajadores. Esta postura, que todavía perdura con fuerza en el campo de las disciplinas jurídicas —prueba de ello es que los funcionarios públicos se estudian en el Derecho administrativo y no en el Derecho laboral—, se apoya, fundamentalmente, en que, como antes hemos dicho, la situación del funcionario con respecto a la Administración pública se considera legal y reglamentaria, mientras que la del trabajador con respecto a la empresa privada se califica de contractual. Es decir, los derechos y obligaciones del primero derivan de las leyes y reglamentos, y los de los segundos del contrato (6).

Pero creo que conviene poner de relieve que, desde hace años, junto a la «proletarización del funcionario», como decía D. Nicolás PÉREZ SERRANO en el «Libro-homenaje al Profesor Gascón y Marín» (7), se ha producido también una «funcionalización del obrero». Los derechos y obligaciones de los obreros dependen ahora mucho más de la ley y de los reglamentos, que de la voluntad de los patronos. Han alcanzado grados de estabilidad en sus empleos y de disminución de los riesgos económicos, comparables a los que durante mucho tiempo fueron considerados característicos de los funcionarios.

Pienso, pues, que no existen diferencias sustanciales entre los trabajadores y los funcionarios públicos, y, por tanto, que en principio no deben existir diferencias esenciales entre las agrupaciones profesionales de los primeros y de los segundos (8).

Muchos no comparten la anterior conclusión y apoyan su parecer en razones diversas. Veamos algunas de ellas.

---

(6) No comparto esta tesis, pero tampoco es la ocasión de defender una u otra postura sobre el particular. Puede verse BOQUERA OLIVER, J. María: *Derecho administrativo*, Madrid, IEAL, 1972, vol. I, págs. 235-237.

(7) *Estudios dedicados al Profesor Gascón y Marín*, Madrid, IEAL, 1952, páginas 167 y ss.

(8) Véase SALA FRANCO, T.: *La libertad sindical y los empleados públicos (Un estudio del Derecho italiano)*, Sevilla, Instituto García Oviedo, 1972, especialmente a partir de la pág. 101.

«La forma sindical —decía HAURIU (9)— está unida a la lucha de clases». La Administración pública no es una clase social. Por consiguiente, el sindicato de funcionarios no puede existir, o si existe, no puede ser igual a los sindicatos construidos para esta clase de lucha.

No cabe la menor duda de que la Administración pública no es una clase social, y quizá tampoco lo sea el funcionariado público. Son funcionarios públicos personas que son o se sienten de diversas clases sociales. Pero, en cualquier caso, no creo que sea necesario que todo sindicato se constituya para la lucha, entendida ésta en su sentido de agresión para la destrucción del contrario. Sidney y Beatriz WEBB dicen que el sindicato «es una asociación permanente de trabajadores con la finalidad de mantener y mejorar sus condiciones de empleo». ¿De qué manera se deberá conseguir este objetivo? Pienso que mediante el empleo de cualquier medio idóneo y honesto.

A mí me parece que hacer asociaciones para combatir a quien te paga por tu trabajo, porque se piensa que, por este solo hecho, es ya un enemigo, resulta triste y, en el caso de los funcionarios públicos, verdaderamente irreal. Pero no cabe duda de que los funcionarios tienen que defender sus intereses y deben asociarse para ello. Emplear con este propósito medios de combate, serios estudios con los que convencer a las autoridades públicas o ramos de flores para la señora de quien puede atender sus aspiraciones, es otro tema, y además no parece que los procedimientos enumerados sean incompatibles entre sí.

Otros entienden que para que exista sindicato, las condiciones de trabajo deben mantenerse y mejorarse por medio de contratos colectivos. Dice ALONSO OLEA (10) que «si la finalidad (de la asociación) es contratar con la Administración las condiciones de trabajo, entonces, y sólo entonces, se está hablando de sindicatos de funcionarios». Sin negociación colectiva no hay sindicato.

Tampoco me parece que la negociación colectiva sea esencial a la noción de sindicato (11). La asociación de trabajadores que no

---

(9) Citado por PARADA, *ob. cit.*, pág. 20.

(10) Prólogo al libro de PARADA: *Sindicatos y asociaciones de funcionarios públicos*, cit., pág. 17.

(11) En realidad, este argumento es consecuencia de la clásica distinción entre funcionario y obrero, basada en que el primero tiene una situación legal y reglamentaria, y el segundo una situación contractual, vista ahora desde la perspectiva del obrero.

tenga por finalidad la fijación colectiva de las condiciones de trabajo, podrá llamarse sindicato, según Sidney y Beatriz WEBB, y no podrá llamarse así, según los que exigen aquella condición para que lo sea. En definitiva, desde una perspectiva jurídica, un simple problema de palabras, pero quizá una diferencia real desde un punto de vista psicológico, sociológico o político.

Por eso, desde mi perspectiva, la jurídica, creo que, en lo fundamental, la regulación de las asociaciones de funcionarios debe ser idéntica a la de los obreros, y sólo si en aquella quieren incluirse detalles —y creo que esto no debería hacerse— serán convenientes las matizaciones.

No debo silenciar, sin embargo, que está muy extendido el parecer de que el derecho de los funcionarios públicos a asociarse puede restringirse en mayor grado que el de los demás trabajadores.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (12) dice, en su artículo 8.º, 1, que los Estados se comprometen a garantizar:

«a) El derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, con sujeción únicamente a los estatutos de la organización correspondiente, para promover y proteger sus intereses económicos y sociales. No podrán imponerse otras restricciones al ejercicio de este derecho que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos.

b) El derecho de los sindicatos a formar federaciones o confederaciones nacionales, y el de éstas a fundar organizaciones sindicales internacionales o a afiliarse a las mismas.

c) El derecho de los sindicatos a funcionar sin obstáculos y sin otras limitaciones que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos».

En el párrafo 2 del mismo precepto se añade: «El presente artículo no impedirá someter a restricciones legales el ejercicio de tales derechos por los miembros de las Fuerzas Armadas, de la Policía o de la Administración del Estado» (13). La razón de esta

---

(12) Ratificado por España el 28 de septiembre de 1976 y publicado en el «Boletín Oficial del Estado» de 30 de abril de 1977.

(13) «Nada de lo dispuesto en este artículo —añade su número 3— autorizará

mayor restricción en el caso de la Administración del Estado, parece ser la finalidad esencial que ésta tiene de satisfacer fines públicos. A esto ya se ha hecho referencia anteriormente (14).

## 2. CRITERIOS PARA LA ASOCIACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS

Pienso, no obstante, que la regulación del derecho de los funcionarios a asociarse, e igualmente el de los otros trabajadores, debe hacerse de manera muy somera y de acuerdo con los siguientes criterios:

1.º Reconocer con carácter general el derecho de todos los funcionarios a asociarse, pero defender la libertad de ejercer o no este derecho.

2.º El ejercicio del derecho de asociación no tendrá más límites que los que el Código penal impone a las asociaciones.

3.º La Administración no debe intervenir en las asociaciones de funcionarios. Ni siquiera las fomentará.

4.º Para la regulación del derecho de asociación no se tendrá en cuenta la posibilidad o imposibilidad de la huelga en los servicios públicos. Aunque la sindicación propicie la huelga, no existe una relación necesaria, de causa a efecto, entre sindicación y huelga.

Los criterios anteriores responden a mi convicción de que el derecho de asociación no sólo es legítimo, sino también útil. Pero pienso, claro está, que para que sea útil deberá regularse conforme a dichos criterios. Una excesiva y desconfiada regulación del derecho de asociación sólo fomenta las asociaciones clandestinas o fuerza a recubrir con apariencias de legalidad a agrupaciones que viven al margen de ella (15).

a los Estados partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, a adoptar medidas legislativas que menoscaben las garantías previstas en dicho Convenio o a aplicar la Ley en forma que menoscabe dichas garantías». El Convenio citado también ha sido ratificado por España y publicado en el «Boletín Oficial del Estado» de 11 de mayo de 1977.

(14) El Real Decreto-ley de 8 de febrero de 1977, núm. 10/77, dispone (artículo 2.º) que «quienes con carácter profesional formen parte de las Fuerzas Armadas, cualquiera que sea su empleo y situación, no podrán, salvo lo establecido en el artículo quinto (pasar a las situaciones de "retirado" o "situación especial" y no hacer uso del uniforme ni hacer valer su condición o jerarquía militar en el ejercicio de aquellas actividades): 1. Estar afiliados, colaborar o prestar apoyo a ningún tipo de organización política o sindical, salvo el derecho de sufragio activo».

(15) En Francia se proclama la libertad sindical para todos, pero se exige que los miembros de un sindicato tengan intereses profesionales comunes, depositen el

## IV. LEGISLACION ESPAÑOLA

En España, la Ley de Funcionarios de 22 de julio de 1918 (base 10.<sup>a</sup>) reguló las asociaciones de funcionarios. La Constitución de 1931 (artículo 41, IV) permitió a los funcionarios civiles «constituir asociaciones profesionales que no impliquen injerencias en el servicio público que les estuviere encomendado. Las asociaciones profesionales de funcionarios se regularán por una ley». Pero esta ley no llegó a dictarse. La vigente Ley de Funcionarios civiles del Estado, de 7 de febrero de 1964, guardó silencio sobre el derecho de asociación de los mismos, pero derogó a la Ley de 1918. La Ley de Asociaciones de 24 de diciembre de 1964 dejó expresamente fuera del ámbito de la misma a las asociaciones de funcionarios (16).

La situación legislativa que acabamos de recordar no imposibilitó en estos últimos años —ni imposibilita— la creación de asociaciones de funcionarios, pero empujó a quienes pretendían asociarse hacia la Organización Sindical, las Asociaciones del Movimiento o hacia los Colegios oficiales.

Faltaba, y sigue faltando, como después veremos, una norma legislativa ordinaria sobre el derecho de los funcionarios a asociarse. El Fuero de los Españoles, ley fundamental, declara, en su artículo 16, que «los españoles podrán... asociarse libremente para fines lícitos y de acuerdo con lo establecido por las leyes». En esta norma cabría apoyar, claro está, el ejercicio de cualquier derecho a asociarse.

El Decreto 1839/1976, de 16 de julio, que reguló el «derecho de asociación profesional de los funcionarios civiles del Estado», carecía, por consiguiente, de base en una ley ordinaria (17).

estatuto del sindicato y cualquier modificación del mismo en la Alcaldía y se les prohíben actividades políticas, religiosas y comerciales. Cfr. ROCHE, J.: *Libertés publiques*, París, Dalloz, 10.<sup>a</sup> ed., pág. 72, y BRICHET, R.: *Associations et syndicats*, París, Librairies Techniques, 4.<sup>a</sup> ed., 1976.

(16) Su artículo 2.º, 3, dice que «quedan excluidas del ámbito de aplicación de esta Ley... las asociaciones... de funcionarios civiles y militares y las del personal civil empleado en los establecimientos de las Fuerzas Armadas (que) se registrarán, en su caso, por sus leyes especiales».

(17) Este Decreto trató de situar a las asociaciones profesionales de los funcionarios del Estado fuera de la línea de las asociaciones laborales o sindicatos. Así, en su preámbulo, se refería a la Ley de Asociaciones de 24 de diciembre de 1964, y en su articulado empleaba el indefinido término de «organizaciones». Término en contradicción con su título, pues en éste dice que el Decreto va a regular «el derecho de asociación profesional de los funcionarios del Estado».

El régimen especial que el Decreto citado en el texto preveyó para las «Organizaciones de funcionarios» lo caracterizan las notas siguientes:

El Decreto de 16 de julio de 1976 no parece que dio muy buen resultado, y el origen de esta inutilidad creo que fue, de manera primordial, su deseo de situar a los sindicatos de funcionarios fuera del régimen general de los sindicatos de trabajadores y, en menor medida, su propósito de vincularlos de alguna manera a la Administración (18).

En la misma línea parece que se encuentra la reciente Ley, de 1 de abril de 1977, sobre el derecho de asociación sindical. Su artículo 1.º, 1, declara que «los trabajadores y los empresarios podrán constituir... las asociaciones profesionales que estimen convenientes para la defensa de sus intereses respectivos». Pero «el ejercicio del derecho de asociación sindical por los funcionarios públicos y por el personal civil al servicio de la Administración militar se regulará por disposiciones específicas» (Disposición adicional 2).

No obstante, el Real Decreto 1522/1977, de 17 de junio, por el que se establecen normas para el ejercicio del derecho de asociación sindical de los funcionarios públicos, según su preámbulo, se dicta «de conformidad con lo establecido en la disposición adicional de la Ley 19/1977, de 1 de abril», y para «abordar, en un primer paso, la regulación de aquellos aspectos relativos al ejercicio del derecho de asociación sindical por los funcionarios públicos que supongan especialidades en relación con el régimen general establecido por aquellas disposiciones» (la Ley 19/1977 y sus normas de desarrollo). Pero se añade que, «en primer lugar, se hace necesario enunciar de

1.º Libertad de asociación (art. 10).

2.º Las organizaciones de funcionarios deben fomentar y defender intereses profesionales y colaborar con la Administración en la determinación de las condiciones de prestación de los servicios y en la elaboración de disposiciones que afecten a sus miembros (art. 1.º, 1).

3.º No interferirán «el normal funcionamiento de los servicios públicos» (artículo 1.º, 2).

4.º Su ámbito personal no superará «a un Departamento ministerial o a un Organismo autónomo», o bien «a uno o varios Cuerpos o Escalas de funcionarios», pero caben las federaciones de organizaciones. Se establecen mínimos en cuanto al número de miembros para constituir las organizaciones (art. 2.º).

5.º Se necesita para su existencia el reconocimiento administrativo de las organizaciones; la Administración tiene la facultad de suspenderlas cuando actúen fuera de sus fines estatutarios o en contra del Decreto que las regula (art. 7.º) y deben inscribirse en un registro «ad hoc» (art. 4.º).

6.º Se establecen condiciones mínimas en cuanto a la estructura de la organización (art. 6.º).

(18) El diario «El País», de 4 de febrero de 1977, informaba que se había presentado en el registro general de organizaciones de funcionarios la petición de reconocimiento de la Asociación de Funcionarios de la Presidencia del Gobierno, «la primera a nivel departamental». El Decreto de 23 de diciembre de 1976, sobre participación de los funcionarios del Estado en los Organos encargados de la regu-

forma distinta a la del artículo 1.º, 1, de la Ley 19/1977, el derecho a constituir asociaciones profesionales precisando quiénes son los destinatarios de la norma».

El citado Decreto, artículo 1.º, 1, permite a «los funcionarios públicos y el personal contratado en régimen de derecho administrativo al servicio de la Administración civil del Estado, Administración local, Organismos autónomos dependientes de una y otra y Entidades gestoras de la Seguridad Social», «constituir sin autorización previa las asociaciones u organizaciones que estimen conveniente para la defensa de sus intereses, así como afiliarse a las mismas con la sola condición de observar sus Estatutos» (19). Se reducen muchas de las exigencias del Decreto 1839/1976, que se derogó.

## V. LA SUSTITUCION DE COLEGIOS OFICIALES POR SINDICATOS DE FUNCIONARIOS

He expuesto brevemente los principios, el Derecho positivo español y lo que estimo acertado sobre la asociación de los funcionarios públicos.

Pero en la práctica no siempre lo mejor es aplicar los principios teóricos o convertir en hechos los sentimientos más apasionados. La eficacia requiere hacer lo más conveniente *hic et nunc*. Y las asociaciones de funcionarios tienen por finalidad algo muy pragmático: defender los intereses profesionales de sus miembros.

Para conseguir esta finalidad esencial, debe tenerse en cuenta que, en estos momentos, grupos importantes de funcionarios públicos están encuadrados en Colegios profesionales. ¿Les conviene tirar por la borda este tipo de organización y apresurarse a sustituirla por sindicatos? (20). Esta pregunta lleva a otra: ¿Qué diferencia existe entre un Colegio oficial y una Asociación sindical? Las diferencias fundamentales son las siguientes:

Primera. El Colegio está vinculado, tanto por su origen como en su funcionamiento, a la Administración pública. El Sindicato no lo está o lo está muchísimo menos. Por tanto, las posibilidades del primero de enfrentarse con la Administración —los enfrentamien-

---

lación y gestión de la función pública, trató de fomentar la creación de asociaciones de conformidad con el Decreto de 16 de julio de 1976.

(19) Se exceptúan a los funcionarios comprendidos en sus artículos 1.º, 1, y 3.º.

(20) Véase CUNAL, núm. 386, febrero de 1977, pág. 213.

tos para ser eficaces requieren una cierta distancia, como demuestran los combates de boxeo—, son menores que los del segundo.

Segunda, consecuencia de la anterior, el Colegio oficial recibe—digamos que en compensación a su *administrativización*— poderes sobre el grupo profesional que el Sindicato no tiene. La norma creadora del Colegio obliga a pertenecer al mismo si se quiere ejercer la profesión, y, consecuentemente, al pago de una cuota al Colegio; le confiere poderes disciplinarios, etc. El Sindicato, por definición, no puede ser obligatorio, y sus poderes con respecto a sus miembros sólo derivan del contrato de adhesión que éstos celebran con él. Contrato que pueden romper en cualquier momento. Con otras palabras, el Colegio es una asociación obligatoria y unitaria con algunas modestas facultades administrativas (21). El Sindicato es asociación voluntaria, difícilmente unitaria, y con poderes jurídicos diferentes a los del Colegio.

A funcionarios de categoría superior, próximos, pues, a los centros de decisión y ampliamente disgregados por administraciones públicas independientes, ¿les conviene una asociación unitaria y obligatoria o asociaciones diversas y voluntarias? Este es, a mi modo de ver, el problema que hoy tienen planteado los Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración local con respecto a su asociación profesional. ¿Sindicación o colegiación? Opción que no quiere decir Sindicato o Colegio oficial como el que hoy existe, pues si se eligiera el Colegio oficial, pueden aprovecharse los vientos descentralizadores y democráticos que ahora nos impulsan para distanciarse de la Administración. Pero téngase presente que este distanciamiento puede terminar con la colegiación obligatoria, exigencia que con el tiempo no resultará fácil de mantener (22).

---

(21) BAENA DEL ALCÁZAR, M.: *Los Colegios profesionales en el Derecho administrativo español*, Madrid, Montecorvo, 1968.

(22) En los países de nuestra misma zona geográfica, el tema de la sindicación de los funcionarios ya no es de actualidad. Es una cuestión resuelta. Una visión general del tema, en muchos puntos escasamente matizada, se encontrará en Oficina Internacional del Trabajo, Informe VII (1), «Libertad sindical y procedimientos para determinar las condiciones de empleo en el servicio público», Ginebra, 1976, 121 págs.

En la jurisprudencia de dichos países aparecen de vez en cuando algunas cuestiones concretas interesantes, pero los principios que nosotros todavía discutimos ya no suelen ser objeto de atención. Así, por ejemplo, el de la legitimación de los sindicatos de funcionarios para recurrir ante los Tribunales de Justicia en razón del interés colectivo que defienden, según puede verse en VANDERSANDEN, G.: «Fonction publique européenne et syndicalisme», en *Revue du Marché Commun*, 1975, número 186, págs. 296 a 305. El artículo 41, IV, de la Constitución española de 1931 legitimaba a las asociaciones de funcionarios a «recurrir ante los Tribunales contra los acuerdos de la superioridad que vulneren los derechos de los funcionarios».