

**DICTAMEN DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL SOBRE EL  
ANTEPROYECTO DE MODIFICACIÓN DE LA NORMATIVA DE  
ELECCIONES SINDICALES**

*Sesión del Pleno de 9 de diciembre*

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991 de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Trabajo de Relaciones Laborales y Empleo y de acuerdo con el procedimiento previsto en su Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno, el Pleno del Consejo Económico y Social acuerda adoptar en su sesión del día 9 de Diciembre de 1993 el siguiente:

**DICTAMEN**

**I. ANTECEDENTES:**

El día 14 de Octubre del año en curso el Excmo. Sr. Ministro de Trabajo y Seguridad Social solicitó en nombre del Gobierno y a los efectos previstos en el artículo 7.1.1 a) de la Ley 21/1991, de 17 de junio, que el Consejo Económico y Social emitiera, en el plazo de 15 días Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Modificación de la Normativa de Elecciones Sindicales.

Se dispone de la Memoria explicativa que se acompañó a la petición de Dictamen sobre las líneas de la reforma y su incidencia en el sistema actual.

El Anteproyecto se compone de cuatro artículos, dos Disposiciones Adicionales, dos Disposiciones Transitorias y una Disposición Derogatoria.

El artículo primero modifica en su totalidad la Disposición Adicional Primera de la LO 11/1985 de 2 de Agosto de Libertad Sindical.

El artículo segundo da nueva redacción a los artículos 67 apartado 1,2 y 3; 69;71, apartado 2 letra a); 74 apartados 1 y 2; 75 apartado 2,6 y 7, y 76 de la Ley 8/1980 del Estatuto de los Trabajadores, así como la Disposición Adicional Octava

El artículo tercero da nueva forma al artículo 2 apartado n) y a la Sección Segunda del Capítulo quinto del Título II del Real Decreto Legislativo 521/1991, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Procedimiento Laboral.

El artículo cuarto viene a reformar los artículos 12 y 27 apartado 6, de la Ley 9/1987 de 12 de Junio, de Organos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y de Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas.

Las Disposiciones Adicionales Primera y Segunda autorizan al Gobierno para llevar a cabo una serie de modificaciones y a dictar las normas de desarrollo que precise esta Ley.

Las dos Disposiciones Transitorias se refieren a cuestiones técnicas de plazos de aplicación de las nuevas medidas en el periodo de adaptación a las mismas.

Por último, la disposición derogatoria deroga todas aquellas normas y preceptos que se opongan a lo dispuesto en esta Ley.

## **II. CONTENIDO:**

El Anteproyecto incluye una serie de modificaciones sustanciales de la actual normativa reguladora de Elecciones Sindicales, que tratan de corregir ciertas distorsiones que venían produciéndose en el sistema actual.

Los mecanismos fundamentales que se introducen para llevar a cabo la reforma son los siguientes:

1. **Supresión del periodo de cómputo electoral** que hasta el momento operaba para la medición de la condición de representatividad, con el con el fin de introducir una dispersión temporal de las elecciones que

acabe con los problemas que originaba el anterior sistema de concentración.

Como medida transitoria de adaptación para evitar que la renovación de los mandatos se produzca en los tres meses establecidos para determinar la representación institucional, se establece en la Disposición Transitoria Primera un periodo de quince meses, contados a partir de aquel en que se terminan los primeros mandatos electorales. Al mismo tiempo se prorrogan los mandatos de los representantes de los trabajadores hasta la conclusión de ese periodo y se fijan criterios de representación institucional.

2. El **control sobre el proceso electoral** lo llevará a cabo un **árbitro** designado por las partes. Éste intervendrá ante cualquier impugnación relativa a un acto electoral. Los laudos podrán ser impugnados a su vez ante el Orden Jurisdiccional Social.

Este sistema arbitral de sometimiento obligatorio vendrá a sustituir el papel de las Comisiones Provinciales Sindicales, que se venían encargando del control y valoración de las actas, por lo que quedan suprimidas estas Comisiones.

Se suprime también la Comisión Nacional de Elecciones Sindicales, puesto que dado que su función consistía primordialmente en fijar el periodo de cómputo y proclamar los resultados, una vez suprimido el primero, la Comisión pierde su razón de ser.

3. Se crea una **Oficina Pública de Registro** cuyo cometido será doble:
  - Actuará como depositaria de las actas, y como cauce a través del cual se van a llevar las necesarias relaciones entre árbitro y Juzgados de lo Social.
  - Ejercerá además el control de las actas de las elecciones, pudiendo incluso en supuestos tasados no admitir el depósito de un acta , denegación que puede ser impugnada directamente ante la Jurisdicción Social.

### **III. OBSERVACIONES:**

#### **a) Consideraciones de carácter previo.**

Desde la promulgación de nuestra Constitución en 1978, se han celebrado en España cuatro procesos electorales.

La experiencia adquirida, nos permite ponderar lo positivo del sistema seguido, así como aquellas deficiencias del mismo que es conveniente corregir en aras a su perfeccionamiento.

La actual normativa de representatividad sindical, como bien se refleja en la memoria que acompaña al Anteproyecto objeto del presente Dictamen, se ha desarrollado en un sistema electoral fundamentado en los siguientes principios.

- 1) La distinción entre representación en el centro de trabajo, a través de delegados de personal y miembros de comité de empresa, y representación institucional.
- 2) La representación institucional de los sindicatos viene determinada por el número de representantes de delegados de personal y miembros del comité de empresa, computados en un período de tiempo determinado, que en estos momentos es de tres meses, conforme preceptua la disposición adicional primera de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical.
- 3) La Comisión Nacional de Elecciones Sindicales, procede a la proclamación de resultados, a los efectos de representación institucional, manteniéndose inalterables durante los cuatro años siguientes a la celebración del proceso electoral.
- 4) La competencia de garantía y control del desarrollo del proceso electoral, así como la valoración de actas, corresponde a la Comisión Nacional de Elecciones Sindicales, de Composición Tripartita, cabiendo, en su caso, la reclamación ante los órganos judiciales del orden social.

Este modelo de determinación de la representatividad institucional de los sindicatos, consagrado en la Ley Orgánica de Libertad Sindical, en la práctica

ha supuesto el priorizar los efectos derivados de la mayor audiencia obtenida por cada sindicato en las elecciones, a la original y primitiva intención del legislador, que atendía exclusivamente a la cobertura y renovación de la representación de los Trabajadores en la Empresa, produciéndose, a su vez, una intensa concentración del período electoral, en el que se computa a efectos institucionales.

Por otra parte, se han detectado en la actual regulación de los procesos electorales injerencias o deficiencias normativas, lagunas legales e interpretaciones divergentes de dicha normativa.

En este sentido conviene señalar que la determinación de la competencia jurisdiccional por razón de la materia para conocer de las reclamaciones judiciales, respecto a determinados supuestos, ha sido objeto de dispar consideración, ya que en algunas demarcaciones judiciales se considera competente al orden jurisdiccional contencioso administrativo, mientras que en otros, se sigue la tramitación de las impugnaciones ante la Jurisdicción Laboral, bien por el cauce contencioso electoral, bien utilizando el procedimiento ordinario.

#### **b) Consideraciones de carácter general a las líneas fundamentales de la reforma.**

Las modificaciones propuestas por el Gobierno, al objeto de corregir las deficiencias detectadas en la actual normativa electoral, se articulan en la introducción de los siguientes mecanismos.

Estas modificaciones deberán ser acordes con los principios de igualdad, transparencia y objetividad que deben presidir todo proceso electoral.

- 1) Supresión del período de computo electoral.
- 2) No proclamación oficial de los resultados electorales.
- 3) Supresión de la Comisión Nacional de Elecciones Sindicales y Comisiones Provinciales.
- 4) Modificación parcial del régimen de promoción y preaviso.

5) Otras modificaciones: proceso electoral en centros de menos de 30 trabajadores; renuncia de candidatos; nueva redacción Real Decreto 1311/1986.

- **Supresión del período de cómputo electoral**

El Consejo estima como acertada la supresión del período de cómputo electoral concentrado, en cuanto a que la dispersión electoral reforzaría el instrumento de "elección" como vehículo de la voluntad de los trabajadores de cada centro de trabajo ó empresa en la conformación de los órganos de representación unitaria, evitando criterios ajenos a la propia idiosincrasia del evento electoral, motivados por aspiraciones de consecución de incremento de representatividad a nivel institucional, otorgando, por otra parte, una mayor "realidad" a la relación representación en la empresa-representación institucional, al computarse todas las elecciones que se celebren y no únicamente las celebradas en un período de cómputo concreto.

En este sentido la previsión del Anteproyecto de que "...la condición de más representativo o representativo de un sindicato se comunicará en el momento de ejercer las funciones ó facultades correspondientes...", no puede merecer ningún tipo de crítica.

Con el objetivo de dispersión electoral que guía la modificación propuesta, parece asimismo acertada la prescripción de la Disposición Transitoria Primera del Anteproyecto, de posibilitar la celebración de elecciones para renovar la representación de los trabajadores elegida en el último período de cómputo anterior a la entrada en vigor de la ley, con prórroga de los correspondientes mandatos hasta la celebración de nuevas elecciones. En todo caso, en la fijación del plazo de prórroga deberán tenerse en cuenta los cambios que hayan podido producirse desde las últimas elecciones sindicales.

Se estima que en el Proyecto se conjugan las prerrogativas que nuestro ordenamiento concede a determinados sindicatos en base a la mayor o a la simple representatividad que ostentan con el respeto del art. 14 de la Constitución. La adecuación de la reforma a los preceptos constitucionales se considera pues salvada, siempre que en determinados aspectos del articulado se tenga en cuenta la situación especial de las organizaciones sindicales que no ostentan la representatividad a la que se refieren los arts. 6 y 7 de la LOLS y el respeto a las minorías.

En lo que respecta a la regulación que en el Anteproyecto se hace de la participación institucional, vinculándola temporalmente al momento de constitución del órgano, ó renovación de sus miembros, ó en el supuesto de que el órgano no tenga prevista una renovación periódica de los representantes sindicales, a un período de espera de tres años, se entiende como oportuna por este Consejo, en cuanto ello dará una mayor estabilidad a los órganos colegiados de participación.

Esta regulación del derecho de representación institucional ante las Administraciones Públicas, debe entenderse, en todo caso, sin ánimo alguno de interferencia en las facultades autoorganizativas de las citadas Administraciones.

Por otra parte se propone que de aquí en adelante se hable de "elecciones de los representantes de los trabajadores en la empresa" por ser esta expresión más acorde con la naturaleza esencial de estos comicios que la habitualmente utilizada de "elecciones sindicales".

- **No proclamación oficial de resultados electorales**

Este Consejo entiende que la supresión del periodo de cómputo electoral y el establecimiento de un sistema de medición continuada de representatividad, justifica la eliminación de una proclamación oficial de los resultados electorales de representatividad, sin perjuicio de la necesaria información a efectos de la representatividad en el plano institucional.

- **Supresión de la Comisión Nacional de Elecciones Sindicales y Comisiones Provinciales**

Las facultades otorgadas por la normativa vigente a la Comisión Nacional de Elecciones Sindicales y Comisiones Provinciales se concretan en el control y proclamación de resultados electorales.

La desaparición de la proclamación oficial de los resultados electorales y la sustitución del control "administrativo" de aquellas comisiones por un sistema de registro y cómputo automático de actos electorales sometido al control judicial, con aparición de un mecanismo arbitral, técnicamente no merece reproche por parte de este Consejo, si bien cabría efectuar observaciones concretas a este planteamiento.

Este Consejo estima adecuada a la finalidad del Proyecto la creación de la Oficina Pública de Registro, siempre que se clarifique el contenido de sus funciones de control y la posibilidad de acceso a los resultados de las elecciones, una vez suprimidas la Comisión Nacional de Elecciones Sindicales y las Comisiones Provinciales de Elecciones Sindicales que hasta el momento venían desempeñando este cometido.

La introducción de un procedimiento de arbitraje obligatorio para la solución de conflictos en materia electoral es valorada positivamente por este Consejo, por lo que supone de refuerzo del principio de la autonomía de las partes y de la reducción de la intervención del Estado en materias que atañen a las relaciones entre los distintos interlocutores sociales. Asimismo se considera acertada la salvaguarda del recurso a la Jurisdicción Ordinaria en los casos previstos en el Anteproyecto. No obstante se señala la necesidad de realizar ciertas matizaciones formales referentes sobre todo al sistema de designación del árbitro.

- **Modificación parcial del régimen de promoción y preaviso.**

Se considera necesario clarificar el tema de la información al empresario por parte de los promotores del proceso electoral. Si bien se entiende que estas elecciones incumben sobre todo como es lógico, a los representantes de los trabajadores que a través de ellas serán designados, no hay que dejar de lado el papel del empresario, que constituye su interlocutor en este ámbito.

- **Otras modificaciones**

La regulación específica de elecciones en centros de trabajo de pequeñas dimensiones, plantea serias dudas a este Consejo, en cuanto pueden restar garantías al proceso electoral, no estimándose conveniente, en su consecuencia, establecer determinadas excepciones.

En cuanto a la modificación de las reglas de renuncia de candidatos, se considera como acertada al suponer una mejora técnica a la normativa anterior.

Por último el CES considera que debería aprovecharse la reforma para proceder a la adaptación del proceso electoral a las particularidades que presenta el sector pesquero.

### **c) Observaciones sobre el Articulado en concreto**

- **Artículo primero:**

- **Disposición Adicional Primera de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical**

Este Consejo estima correcta la supresión del período de cómputo que hasta el momento actuaba para la medición de la representatividad institucional, a los efectos de introducir una dispersión temporal de las elecciones de representantes de los trabajadores en la empresa que contribuya a erradicar los problemas surgidos en la práctica electoral, ya enumerados anteriormente.

No obstante se observa que en la nueva redacción de la Disposición Adicional Primera ha desaparecido la referencia al desarrollo y aplicación por parte del Gobierno de varios preceptos, entre los que se contaba la Disposición Adicional Sexta del Estatuto de los Trabajadores. Con ello se da lugar a una situación de ausencia de cobertura jurídica en el ámbito de la representación institucional de las organizaciones empresariales más representativas protegida hasta el momento en dicha norma por un plazo mínimo de 4 años. Se considera por tanto, que debería mantenerse dicha referencia en el nuevo Anteproyecto para evitar la inseguridad jurídica que una laguna de este tipo conlleva.

- **Artículo segundo:**

- **Art.67.2 del Estatuto de los Trabajadores:**

**Apartado primero:**

La noción de sindicato representativo ha sido durante un tiempo objeto de múltiples controversias. Actualmente existe consenso en afirmar que dicho concepto coincide con el recogido en el art. 7 de la LOLS. No obstante y para evitar interpretaciones erróneas del texto del Anteproyecto, este Consejo propone añadir al mismo la remisión a dicha norma legal, de modo que el párrafo tercero quedaría modificado como sigue:

"Sólo previo acuerdo mayoritario entre los sindicatos **más representativos o representativos de conformidad con la LOLS (...)**"

El Consejo entiende oportuno en cuanto a los ajustes en la representación en la empresa por variaciones de la plantilla, añadir al párrafo quinto del apartado primero del artículo 67 el siguiente inciso:

"los convenios colectivos podrán prever lo necesario para acomodar la representación de los trabajadores a las disminuciones significativas de plantilla que puedan tener lugar en la empresa. En su defecto, dicha acomodación deberá realizarse por acuerdo entre la empresa y los representantes de los trabajadores".

#### **Apartado tercero:**

Este Consejo entiende que la expresión "a instancia de un tercio como mínimo de los electores" puede conducir a confusión e incurrir en contradicción con la teoría general de la representación. En consonancia lógica con la misma, y con la redacción del propio artículo en el segundo párrafo cuando se refiere a la revocación de los representantes "por los trabajadores que los hayan elegido", se propone la sustitución de dicho texto por el siguiente, técnicamente más correcto:

"a instancia de un tercio como mínimo **de sus electores**"

#### **- Art. 69. 3 del Estatuto de los Trabajadores**

Donde dice "legítimamente constituidos" debería decir "legalmente constituidos", puesto que así se expresa de manera más fehaciente el significado jurídico de la expresión.

#### **- Art. 74.2 del Estatuto de los Trabajadores**

Este Consejo echa en falta entre las funciones de la Mesa Electoral la fijación de la fecha tope para la recepción de candidaturas, así como el plazo en el que debe estar redactada la correspondiente acta de escrutinio. Debería

concretarse este aspecto, en coherencia con la necesidad de transparencia y legitimidad del proceso electoral.

#### **- Art. 75 del Estatuto de los Trabajadores**

##### **Apartado segundo:**

Se estima no adecuada la modificación sufrida por este artículo, en el sentido de legitimar otras formas de votación distintas a las enmarcadas por los principios del voto libre, secreto y personal al entender que el estricto cumplimiento de estos requisitos refuerza las garantías del proceso.

##### **Apartado sexto:**

Se echa en falta el señalamiento de un plazo para que la Oficina Pública proceda a la publicación en el tablón de anuncios de una copia del acta electoral.

##### **Apartado séptimo:**

Con el fin de garantizar el derecho de información del empresario, el Consejo cree necesario incluir entre las funciones de la Oficina Pública de Registro la obligación de dar traslado al mismo de la presentación a registro del acta correspondiente al proceso electoral que ha tenido lugar en su empresa. Asimismo el empresario procederá a la contestación de dicha comunicación en un plazo de diez días. No obstante, la falta de contestación no impedirá el registro del acta.

Para mayor claridad debería introducirse la fecha de comunicación de denegación de registro del acta como referencia del plazo de diez días, en que la Oficina Pública deberá requerir al Presidente de la Mesa para la subsanación del acta correspondiente

En el párrafo cuarto se debe sustituir la palabra "constatada" por "comprobada", por razones de rigor jurídico. Del mismo modo la expresión "orden de la jurisdicción social" debe sustituirse por la más correcta de "orden jurisdiccional social".

## **- Art.76 del Estatuto de los Trabajadores**

La introducción de un sistema de arbitraje obligatorio, competente para conocer de todas las reclamaciones en materia electoral se valora positivamente por este Consejo, por lo que conlleva de agilización de este tipo de procesos.

Del mismo modo se considera adecuada la salvaguarda del recurso a la Jurisdicción Ordinaria en cuanto a la posibilidad de impugnación del laudo y de las denegaciones de inscripción de las actas por parte de la Oficina Pública de Registro.

No obstante conviene hacer ciertas matizaciones al respecto:

### **Apartado primero:**

Se señala el "proceso electoral" como objeto de las impugnaciones que se han de tramitar por el procedimiento arbitral previsto. En este sentido conviene destacar que la delimitación del contenido del mismo ha venido siendo un tema jurídicamente conflictivo, que ha provocado una respuesta abundante y variada por parte de la Jurisprudencia, por ejemplo en todo lo referente a los actos preparatorios del proceso previos a la constitución de la Mesa Electoral. Se considera que este sería un momento adecuado para clarificar este tipo de cuestiones.

### **Apartado segundo:**

Según la nueva redacción propuesta en el Anteproyecto, dado que la celebración del proceso electoral en este tipo de centros deberá llevarse a cabo en un día, las reclamaciones y posteriores resoluciones de la Mesa se producirían necesariamente después de efectuada la votación, puesto que se prevé que la impugnación del acto de la Mesa electoral se lleve a cabo dentro del día laborable siguiente al acto, por lo que el Consejo cree que deben adaptarse los plazos en este caso.

### **Apartado tercero:**

Este Consejo tiene sus dudas en cuanto a los criterios establecidos en el Anteproyecto para la designación efectiva de los árbitros, considerando que

dicha designación debería responder a la utilización de fórmulas guiadas por principios de neutralidad y profesionalidad. En todo caso cabe señalar que se trata de un arbitraje de Derecho que exige una especial cualificación profesional del árbitro designado. Por ello se propone que se sustituya la referencia a "licenciados en Derecho, Graduados Sociales o asimilados" por la **"licenciados en Derecho, Graduados Sociales, así como titulados equivalentes"**.

Asimismo debería contemplarse la posibilidad de remoción del árbitro con concreción de mecanismos y causas que pudieran dar lugar a la misma.

- **Disposición Adicional Primera**

Se considera adecuada la ampliación de los plazos de preaviso, dado que el plazo vigente de 10 días resultaba a todas luces demasiado breve, por lo que daba lugar a retrasos y otros problemas. Sin embargo, y dentro de este mismo marco, el Consejo considera necesaria la inclusión de las Patronales entre las organizaciones que deben ser consultadas a efectos de la modificación del plazo general de preaviso en sectores con alta movilidad funcional, dada su condición de interesadas directas.

- **Disposición Transitoria Primera:**

Este Consejo entiende que en la redacción del Anteproyecto debería privarse de aplicación durante el período de prórroga únicamente al apartado primero del artículo 67.3 del Estatuto de los Trabajadores, manteniéndose de este modo la posibilidad de revocación de los representantes regulada en el segundo apartado de este mismo precepto.

- **Disposición Transitoria Segunda:**

Se considera adecuado el período de tres años previsto para poder solicitar la presencia de un sindicato en los órganos de participación institucional, por ser un plazo coherente con la necesidad de mantener la necesaria estabilidad en

la composición de las instituciones, sin resultar por otro lado excesivamente largo.

- **Disposición derogatoria:**

En cuanto a la supresión de la CNES y CPES se considera acorde con las líneas de la reforma, y se valora positivamente siempre y cuando se regulen adecuadamente los mecanismos de control y publicidad de los resultados electorales que éstas venían llevando a cabo.

#### **IV. CONCLUSIONES**

##### **Primera:**

El CES considera necesario abordar una reforma del sistema de elecciones de los representantes de los trabajadores en la empresa que corrija las desviaciones que en la práctica ha venido sufriendo el proceso y le devuelva su significado y cometido esenciales. En este sentido se propone que se sustituya la actual denominación del Anteproyecto por la de "Anteproyecto de modificación de la normativa de elecciones de los representantes de los trabajadores en la empresa".

##### **Segunda:**

El Consejo valora globalmente como positivos los mecanismos previstos para la consecución de los objetivos de la reforma, los cuales son:

- Supresión del periodo de cómputo electoral.
- Instauración de un sistema arbitral para la resolución de conflictos en todo lo referente a la materia electoral.
- Creación de una Oficina Pública de Registro con competencias en materia de depósito y control de las actas y como intermediaria de las relaciones entre árbitro y Juzgados de lo Social.

**Tercera:**

El Consejo en la medida en que el Gobierno asuma las observaciones de carácter general y al articulado contenidas en el cuerpo de este Dictamen, considera que el Anteproyecto de Ley de Modificación de la Normativa de Elecciones Sindicales puede suponer un reforzamiento considerable en una materia tan fundamental para el desarrollo de la Autonomía Colectiva ,como es el proceso de elección de los representantes de los trabajadores en la Empresa.

Madrid, 9 de Diciembre de 1993

El Secretario General

D. Angel Rodríguez Castedo

VºBº El Presidente del Consejo

D. Federico Durán López

## **VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL CONSEJERO DON ROBERTO SUÁREZ GARCÍA, DEL GRUPO SEGUNDO**

1. Las tareas asignadas a la Oficina Pública de Registro, que se crea en el Anteproyecto, y en especial la atribución a determinados sindicatos de la condición de más representativos, conlleva consecuencias importantes que exceden del puro plano sindical, trasladándose al ámbito laboral en su conjunto.

De ahí que este Consejero entienda preciso establecer bien un órgano de control y seguimiento de la gestión de dicha Oficina Pública en línea con lo que ha venido siendo habitual en nuestro país durante los últimos quince años, en materia de participación institucional, o bien que se integren en dicho Organismo una representación sindical y empresarial.

2. Este Consejero comparte la desconcentración del proceso electoral que anima este Anteproyecto de Ley.

Sin embargo, entiende excesivo el plazo de quince meses que se prevé en dicho texto por entender que constituye una prórroga desmesurada de los mandatos actuales, por lo que propone una reducción de dicho plazo, hasta un máximo de seis meses