

DR 29 910

Pero una excesiva proliferación de estas organizaciones podría debilitar el propio objetivo de la existencia de los propios sindicatos. Es decir, un excesivo pluralismo sindical podría perjudicar la tutela de los intereses de los trabajadores. De un lado por esto, y de otro lado por la necesidad de definir en algunas ocasiones interlocutores.

Típico ejemplo, ante la Organización Internacional del Trabajo, que se exige que uno, que por representación de los sindicatos de trabajadores vaya una persona, obliga a definir, a seleccionar, valga el término, a seleccionar entre los posibles sindicatos existentes aquellos a los que se confiere un especial papel, una singular posición jurídica, como reza el artículo 6 de la Ley Orgánica de Libertad Sindical. Y nuestro ordenamiento, de entre las posibles opciones sindicales existentes, potencialmente todas las que puedan ustedes pensar, confiere esta especial posición jurídica solamente a aquellas que acreditan tener una especial audiencia entre los trabajadores. La cuestión está en medir cómo un sindicato llega a tener esta especial audiencia o qué sindicatos tienen o demuestran que tienen esta especial audiencia.

Los mecanismos que se han utilizado en otros ordenamientos próximos a nuestro son muy variados. En España se ha optado por medir la audiencia de un sindicato a partir del apoyo, vía votaciones, que una determinada opción sindical obtenga en las elecciones para órganos de representación interna de la empresa, es decir, comités de empresa y delegados de personal. Por eso se habla, al referirse a estas elecciones, impropriamente de elecciones sindicales, cuando realmente son elecciones para órganos no necesariamente sindicales, órganos de representación unitaria que representan a trabajadores sindicalizados, es decir, afiliados o no afiliados.

Pero, sin embargo, este parecía al legislador que era el criterio más lógico para definir la audiencia, para medir la audiencia de un determinado sindicato. Bien, a estos sindicatos que adquieren la condición de más representativos, nuestro ordenamiento les concede una serie de prerrogativas, bueno, tanto en el ámbito de la negociación colectiva con eficacia general, con eficacia normativa, es decir, una negociación cuyos resultados van a adquirir la misma vigencia que una norma jurídica dictada por el Estado o de otro tipo, y al mismo tiempo, junto a otras muchas manifestaciones por destacar, les va a reconocer una especial posición también en la llamada participación institucional, es decir, en la participación de los interlocutores sociales, sindicatos y asociaciones empresariales en determinados organismos de interés para los trabajadores. Por ejemplo, Instituto Nacional de Empleo, Instituto Nacional de la Seguridad Social, Instituto Nacional de la Salud o Consejos Económicos Sociales.

Decía que la institución de la mayor representatividad adquirió un especial papel en nuestro debate político a la hora de configurar o a la hora de elaborar la Ley Orgánica de Libertad Sindical, y que es una institución central en nuestro ordenamiento jurídico sindical. Junto a los sindicatos y organizaciones empresariales, cuyo marco jurídico está la Ley de Asociación Sindical de 1977, una norma preconstitucional, digo que junto a este marco jurídico, los

sindicatos tienen algunas normas complementarias sobre su régimen jurídico, sobre las subvenciones, a partir del reconocimiento de su posición como entes de relevancia constitucional, etcétera, etcétera. El derecho sindical, sin embargo, decía, tiene otras dos grandes patas.

En primer lugar, la negociación colectiva, típica y fundamental manifestación de la autonomía colectiva, es decir, de la actuación de los grupos profesionales para la defensa de sus intereses, cuya regulación está situada básicamente, a partir del artículo 37 de la Constitución Española, en el título tercero del Estatuto de los Trabajadores. La Constitución, no obstante, nos proporciona un determinado marco básico de referencia para nuestra negociación colectiva. Se dice, se reconoce el derecho a la negociación colectiva entre los representantes, los trabajadores y empresarios, y añade, en el texto constitucional, así como la fuerza vinculante de los convenios colectivos que éstos hayan elaborado.

La palabra fuerza vinculante se prestó a muchas interpretaciones doctrinales. Al final, lo que viene a reconocer es que las normas en que se concretan estos convenios colectivos adquieren fuerza de obligar y eficacia erga omnes cuando se han desarrollado en los términos previstos por esa ley que garantiza el derecho a la negociación colectiva. Eso significa que en nuestro ordenamiento jurídico van a sobrevivir dos tipos de convenios colectivos.

Los llamados convenios colectivos de eficacia general, estatutarios o regulares, estatutarios se denominan porque son los convenios colectivos elaborados o acordados al amparo y de acuerdo con las normas contenidas en el título tercero del Estatuto de los Trabajadores, no por otro motivo, y los convenios colectivos irregulares, que son convenios colectivos que se han alcanzado sin cumplir plenamente los requisitos contemplados en el título tercero del Estatuto de los Trabajadores. Estos convenios colectivos se les suele denominar irregulares y la doctrina discute cuál es el grado de eficacia de los mismos. El hecho cierto es que los llamados convenios colectivos regulares o estatutarios, los típicos, los más comunes, que se elaboran siguiendo cumpliendo todos los requisitos y las previsiones del Estatuto de los Trabajadores, van a tener la misma eficacia jurídica dentro del ámbito de aplicación definido por el propio convenio, profesional y territorialmente, la misma eficacia jurídica que una norma de otra naturaleza.

Se van a aplicar a las relaciones jurídicas presentes y futuras y se van a aplicar de acuerdo con los criterios de abstracción y, digamos, de irradiación desde fuera sobre las relaciones jurídicas particulares. Los otros convenios colectivos, los convenios colectivos llamados irregulares, sin embargo, mayoritariamente la doctrina piensa que tienen una eficacia semejante a la de los contratos, lo cual significaría que se aplicarían solamente a los que lo han negociado, piensen ustedes en un sindicato que lo han negociado con un determinado empresario, entonces obligaría, tendría fuerza a obligar, ex contractu, tanto a los negociadores, sindicato y empresario, cuanto a aquellas personas representadas, a las que está representando ese sindicato. Ello plantea a la práctica algunos problemas que se van resolviendo con buen criterio, pero baste señalar esta distinción en lo que hace a su eficacia jurídica.

Decíamos que el tercer pie del llamado derecho sindical es el derecho de los conflictos colectivos y, sobre todo, de las medidas que pueden ser consecuencia de estos conflictos colectivos. Las tensiones en las relaciones sociales entre trabajadores y empresarios se suelen concretar en un conflicto colectivo, en una posición divergente entre unos y otros, concretada en algún punto, en un incremento salarial, en la interpretación de una cláusula de un convenio, en la interpretación de una norma, en el criterio que ustedes quieran. Y estos conflictos colectivos pueden dar lugar, no tienen que dar lugar necesariamente, pueden dar lugar, pueden formalizarse o bien simplemente a través de un escrito de reclamación, nuestro ordenamiento, y es importante estudiar el decreto ley de 1977 que lo regula, establece un procedimiento de conflicto colectivo para plantear, en última instancia entre los tribunales, cualquier divergencia, discrepancia colectiva entre los sujetos colectivos sobre cualquier punto, básicamente de interpretación del ordenamiento jurídico, incluidos, claro, están los convenios colectivos.

Pero también un determinado conflicto colectivo puede ser seguido de un acto de presión, de presión en favor de la solución satisfactoria de ese conflicto. Y esos actos de presión son típicamente las huelgas, de una larga historia en el movimiento sindical, y también, aunque con un tratamiento jurídico diferente, los llamados cierres patronales. Nuestro ordenamiento jurídico tiene la singularidad que la huelga la contempla, aparte de en el artículo 28 de la Constitución, que constitucionaliza al más alto nivel este derecho de los trabajadores, la regula, sin embargo, en un texto preconstitucional, Real decreto ley de 4 de marzo del 77, denominado de relaciones de trabajo, que sin embargo fue posteriormente, digamos, depurado en términos constitucionales, por una importante sentencia de 8 de abril del 81.

Bien, aquí se contempla la regulación del derecho de huelga, que tiene algunos límites, claro está, no sólo por su objeto, sino incluso también por la forma de desarrollo. En este sentido, se deslegalizan, quedan fuera de la legalidad las llamadas huelgas abusivas y otras manifestaciones huelguísticas importantes. Los conflictos colectivos, decía antes, tienen básicamente dos vías de solución.

Bueno, una a través de los tribunales de justicia y otra típica, insuficientemente desarrollada en nuestro país, a través de los llamados procedimientos autónomos de solución de conflictos colectivos. Significa que las partes encargan a un organismo institucionalizado o a unos árbitros no institucionalizados, a unos terceros, la solución de este conflicto, aceptando de antemano sus resultados. Este es uno de los grandes temas pendientes de nuestro ordenamiento sindical, que no obstante está encontrando en los últimos tiempos una especial aceptación, sobre todo, y en este momento, en los ámbitos autonómicos.

Con esto, acabamos esta visión somera del ordenamiento sindical, que hace aconsejable no perder de vista la constante evolución, que si el ordenamiento laboral es frecuente, es visible, en el ámbito sindical cada día se hace más notable. Otro día podríamos, no obstante, encargarnos de estas nuevas perspectivas del movimiento sindical. Buenas noches y muchas gracias.

Vamos a cambiar de tema y para ello vamos a charlar unos minutos con el profesor de Derecho Administrativo don Antonio Faveiro, de la utilización del dominio público, no sólo por parte de la Administración, sino muy especialmente por los particulares. Buenas noches, profesor Faveiro. Hola, qué buenas noches.

¿Cómo estás? La utilización del dominio público, ¿por qué este tema ha escogido para esta noche? Bueno, en principio por dos razones. La primera porque en realidad han sido los propios alumnos que nos han sugerido que tratáramos este tema. Esta inquietud nos han comunicado por teléfono las numerosas guardias y en segundo lugar porque el conocimiento de esta parte o su estudio nos va a proporcionar un bagaje teórico y conceptual que nos va a permitir abordar de forma rigurosa la segunda prueba personal en la que vamos a estudiar las propiedades especiales, como las aguas, minas, montes, costas, etc.

a las que van a ser aplicables plenamente las categorías ahora analizadas. ¿Cuáles son los usos posibles del dominio público? Bueno, dentro de los efectos diríamos didácticos creo que en principio convendría discriminar los usos que pueda hacer la administración de los que puedan hacer los particulares. Entonces, ¿cuáles son los usos del dominio público que hace la administración? En la utilización directa por la administración debemos considerar en principio los bienes que están afectados a los servicios públicos.

En este caso, la administración como titular del demanio puede utilizar para la administración de los servicios públicos los bienes de dominio público afectados a aquellos. Pero debemos tener en cuenta aquí que dicho uso vendrá, en definitiva, modulado por el servicio público de que se trate, ya que en esta materia rige el principio de la prevalencia del servicio sobre el uso concreto y directo de los bienes demaniales. Criterio que por otra parte está recogido en el artículo 74 del reglamento de bienes de las corporaciones locales, según el cual los bienes de servicio público se regirán ante todo por las normas del reglamento de servicios de las entidades locales, normas que serán asimismo de preferente aplicación cuando la utilización de los bienes de uso público fuere la base necesaria para la prestación de un servicio público municipal o provincial.

En ciertos casos, los particulares quedan totalmente excluidos del uso, como es en el caso del dominio militar, las dependencias que hacen las Fuerzas Armadas de sus dependencias o sus instalaciones, por ejemplo, ¿no? Mientras que en otros usos, podemos poner, por ejemplo, el caso de los ferrocarriles o la sanidad o la educación, es admisible hablar de un uso por el particular usuario del servicio de los bienes demaniales. Pero en estos casos, el particular tiene acceso al demanio a través de la utilización del servicio, y en este caso la posición jurídica del particular es identificable con la del usuario del servicio público y no con la del usuario del demanio. Solo, en cierta forma, cabe aquí hablar, y de manera refleja, de un uso por los particulares de los bienes del dominio público.

El segundo supuesto de uso por parte de la Administración lo constituye lo que se llaman las reservas demaniales, que tienen gran importancia, alcanzado gran importancia, en momentos

de intervencionismo en materia económica. En materia minera, pues, la Ley de Minas, de 73, contiene una completa regulación de la reserva minera. Y se puede definir la reserva, con carácter general, con el profesor Valvé, diciendo que es la potestad jurídico-administrativa que corresponde a las personas públicas titulares de una cosa de dominio público, abierta a la utilización de los administrados de retener para sí, en tanto no exista derecho subjetivo a favor de tercero, el uso especial o privativo de todo o parte de la misma, con fines de estudio, investigación o explotación, durante el plazo adecuado para ello.

Se trata, por tanto, como vemos, de un uso de carácter privativo. Nos acaba de hablar de cómo hace uso de dominio público la administración, pero, ¿cómo lo hacen los particulares? Profesor Faveiro. Bueno, los usos que hacen los particulares, o que pueden hacer los particulares de dominio público, los podíamos enumerar o esquematizar de la siguiente manera.

Cabe hablar de un uso común general, de un uso común especial y de un uso privativo, que a su vez podríamos hablar, decir, normal o anormal. Pues le parece, vamos a ver esto que nos acaba de mencionar. ¿Cuáles son las notas que caracterizan al uso común general y qué problemática plantea? Bien, el uso común general es aquel que corresponde por igual a todos los ciudadanos, de manera o de forma indistinta, y de forma así resumida podemos decir que está informado por los principios de igualdad, libertad, gratuidad y compatibilidad, de manera que el uso de unos no impide el uso por los demás interesados.

No es necesario en este caso título jurídico alguno para su utilización, cuestión que es importante, y los ejemplos típicos serían la utilización de las calles o de los parques para pasear, las playas para bañarse o los ríos, etcétera, etcétera. Bien, la polémica doctrinal, naturalmente, se centraría en la naturaleza jurídica del uso. Y podemos decir, aquí no vamos a entrar en esta cuestión, pero podemos decir que según se configure como un derecho o bien como un interés legítimo, tiene importancia a la hora de determinar si las modificaciones o restricciones que se introduzcan en el uso común por parte de la Administración deben ser o no indemnizadas.

El problema se plantea a propósito de los posibles daños o perjuicios que haya ocasionado a los propietarios ribereños por la desafectación o simplemente por la modificación del bien de material. Diríamos que en la doctrina del Consejo de Estado, como en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, se observa en los últimos tiempos una tendencia, una cierta, diríamos, evolución a apreciar un derecho a la indemnización por los daños materiales efectivos e incluso por los perjuicios ocasionados por las modificaciones del demanio. Por otra parte, el alumno debe ver en el texto, con especial interés, el problema que expone el profesor Parada, relacionado íntimamente con este tema, planteado por el uso común de las vías públicas destinadas a la circulación y las ventajas especiales que obtienen de ésta los propietarios ribereños o colindantes consistentes en el derecho de acceso, el derecho de vista y de vertido de aguas pluviales.

Bien, la actuación jurídica en este caso se ha planteado bien como una servidumbre sobre el

dominio por Fernández Velasco y también en la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Sin embargo, como vemos, el profesor Parada recogiendo aquí una tendencia del derecho francés que los configura como derechos reales administrativos. ¿Qué principios caracterizan al uso común especial? ¿Y podría poner algún caso de este tipo de uso, profesor Faveiro? Bien, en principio es un uso común porque corresponde indistintamente a todos y es un uso especial porque al concurrir determinadas circunstancias de peligrosidad, intensidad u otras semejantes, su utilización se hace depender de un título especial, es decir, del otorgamiento de una autorización o de una licencia.

En este caso la licencia, bueno, también en otros casos quedan sometidos al pago de una tasa. La licencia diríamos que se otorgará de forma directa, salvo que sea mayor el número de solicitantes que el número de licencias, en cuyo caso se realizará mediante sorteo. Como, bueno, éstas pueden ser naturalmente transmisibles o no transmitibles según se otorguen en función de las cualidades personales, de las características de la persona o no.

Y como sabemos, el caso paradigmático es la circulación de las personas y los vehículos en el que se exige que utilizan las vías públicas. En este caso se exige, por un lado, un permiso o licencia al sujeto para conducir y, por otro, un permiso de circulación para el vehículo garantizando, en este caso, la seguridad. Hay otros casos, como son el caso de los aparcamientos de los vehículos en las vías públicas que el profesor Parada estudia, y que debe el alumno fijarse en esta cuestión, que no dejan, en últimos temas, de ser un uso común.

Ahora bien, su intensidad, es decir, la duración o el abuso, puede llevar a la necesidad de establecer ciertas limitaciones en el tiempo y condicionarlo al pago de una tasa, convirtiendo, por tanto, este uso, que sería en principio común, en especial, aunque en este caso no esté sometido a una licencia. Lo importante es ver que hemos hablado de los usos especiales y que están sometidos a un título jurídico específico, que hasta ahora hemos hablado, pues, la licencia o la autorización o bien el pago de una tasa. ¿Podría hablarnos de lo que caracteriza ahora al uso privativo del demanio público por parte de los particulares? Bien, diríamos que los usos privativos, lo característico es una quiebra del principio de igualdad, puesto que supone sustraer parte de la utilización del uso común para atribuirlo privativamente a una persona concreta.

Es decir, en concreto, el uso que se le atribuye a una persona se lo impide a los demás. También, naturalmente, quedan aquí excepcionados los principios de libertad y de gratuidad. Y tendríamos que hablar, como hemos dicho anteriormente, de lo que son los usos normales y los usos anormales.

Los usos, diríamos, normales son aquellos que se realizan conforme con el destino o la afectación del bien. Es un uso normal, por ejemplo, la utilización de la extracción de mineral en una mina. Es decir, la utilización de una mina para, mejor dicho, para extraer mineral.

Sin embargo, es un uso anormal el colocar un kiosco en una calle, que en principio es para pasear, o sillas en las aceras durante el verano en los bares. Bien, vamos a centrarnos

especialmente en el estudio de dos categorías que establece la doctrina que son los estacionamientos y las ocupaciones y que son, pues, usos anormales. En síntesis, diríamos que en los estacionamientos existe una ocupación del bien, no existe una transformación del dominio público en principio.

Los usos anormales están sometidos a, diríamos, este uso está sometido a concesión. Sin embargo, debemos fijarnos que el reglamento de bienes de las corporaciones locales en el artículo 87 lo configura como un uso especial y, en este caso, sometido a licencia. Este es el caso, por ejemplo, de las mesas y sillas de las terrazas en verano, que son, pues, se trata de un estacionamiento.

Y se caracteriza porque la administración aquí tiene una gran discrecionalidad en el otorgamiento. Este otorgamiento se hace en precario, lo que significa que no da lugar a indemnización su revocación y tampoco hay un derecho a la renovación, aunque el alumno debe fijarse que esta precariedad absoluta está matizada por la jurisprudencia- aspecto que debe ver en el manual. Profesor Faveiro, y en el caso de las ocupaciones que, si no he entendido mal, ha dicho que es un uso anormal, ¿qué títulos exigen? Sí, sí.

En este caso existe una, diríamos que existe una ocupación con transformación del dominio público. Caso Manido es el de los famosos kioscos. Y, bueno, el título jurídico exigible, pues, es una concesión.

Está regulada, una regulación, diríamos, con carácter general, está en la Ley de Patrimonio del Estado, en los artículos 126-128, y en el Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales, artículos 21-91. También, naturalmente, en las legislaciones especiales existe una amplia regulación de las concesiones. ¿Cómo se caracteriza el título exigido para la ocupación, la concesión? Bueno, el alumno debe fijarse, especialmente, aquí en este capítulo, que es en este tema, debe fijarse especialmente en toda lo que es la problemática relativa a la concesión, que tiene, pues, naturaleza contractual administrativa, que se otorga dejando a salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de tercero.

La revocación debe dar lugar, como hemos dicho antes, de subvencimiento a indignización. Y es importante que el alumno, pues, se fije en el proceso de otorgamiento, el principio de libertad, de publicidad, de igualdad. Debe analizar y estudiar a fondo aquí cuál es la situación del concesionario, la duración que la Ley del Patrimonio del Estado establece como máximo en 99 años, aunque, naturalmente, en las legislaciones específicas puede establecerse un tiempo menor, que hay una serie de cláusulas, como es que no pueden otorgarse por tiempo indefinido y que puede pactarse libremente el rescate, o que la concesión puede terminar con el incumplimiento de las condiciones pactadas o de las legales, que son la base sobre la que se otorgó precisamente la concesión.

Es un derecho real de naturaleza administrativa, con lo cual es, por tanto, inscribible en el registro de la propiedad, hipotecable, transmisible, y los conflictos que se planteen entre la administración y el concesionario están sometidos a la jurisdicción o se sustanciarán ante la

jurisdicción contencioso-administrativa. Este aspecto también debe aquí fijarse el alumno. Ahora bien, aquellos casos en que la administración actúe por la vía de hecho pues caben, por parte del particular, acciones de tipo interdital que serían reconducibles a la jurisdicción civil.

Pues en estos minutos que hemos estado charlando con usted, profesor Faveiro ha dado unas líneas generales para el estudio de este tema como es la utilización del dominio público. Muchísimas gracias y hasta otra ocasión. Pues de nada, muchísimas gracias a ti.

Nuestra siguiente invitada en la revista es la profesora de Derecho Procesal, doña Susana Corrochano, que nos va a ofrecer las líneas generales que estructuran el proceso civil, es decir, concepto, elementos que lo componen, clases, etc.