



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 6 1 / 1 9 9 4

La Laguna, a 27 de octubre de 1994.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Anteproyecto de Ley de creación del Consejo Canario de Relaciones Laborales (EXP. 59/1994 APL)**.

F U N D A M E N T O S

I

Por la Presidencia del Gobierno de Canarias, se interesa Dictamen de este Consejo sobre el "Anteproyecto de Ley de creación del Consejo Canario de Relaciones Laborales".

Dicha solicitud fue admitida a trámite por el Pleno de este Consejo en su reunión del pasado día 6 de septiembre, tras examinarse, según previene el artículo 49 de su Reglamento de Organización y Funcionamiento, los requisitos de admisibilidad y la competencia para su emisión. Advertida la falta del preceptivo Informe del Consejo Económico y Social de Canarias (CESC) (art. 4.2, b), de la Ley 1/1992, de 27 de abril, por la que se rige dicho Consejo y 3.2, b) del Decreto 312/1993, de 10 de diciembre, que aprueba su Reglamento de Organización y Funcionamiento), se procedió a suspender el plazo de emisión del Dictamen e interesar se recabase dicho Informe. Recibido éste, acompañado de las modificaciones que, a la vista del mismo, se acuerda incorporar por el Gobierno al mencionado Anteproyecto, y recibido también el nuevo informe emitido al respecto por la Dirección General del Servicio Jurídico, se procedió al levantamiento de la referida suspensión, al estimarse completa la documentación correspondiente al expediente que se dictamina.

* **PONENTE:** Sr. Trujillo Fernández.

En el presente caso, estas incidencias son ciertamente significativas en la medida en que las modificaciones introducidas tras el Informe del CESC, tiene las repercusiones que luego se analizan en la conformación y, consiguientemente, en el régimen jurídico del órgano que se pretende crear.

Debe añadirse que la preceptividad con la que se recaba el dictamen se fundamenta por el solicitante en el número 6 del artículo 10 de la Ley 4/84, de 6 de julio, precepto que se remite genéricamente aquella a lo que al respecto se establezca en relación con el Consejo de Estado, sin que se haya optado, como parece más adecuado al objeto del Anteproyecto, por explorar su posible subsunción en el número 3 del referido artículo, en cuyo apartado a) puede encontrar más específico fundamento la referida preceptividad. Este dato pudiera ser revelador de las dudas que suscita la calificación de la naturaleza jurídica del proyectado Consejo Canario de Relaciones Laborales (CCRL) en la primera de las versiones de las que ha tenido conocimiento el Consejo y no totalmente disipadas en la segunda, como seguidamente se expone.

II

En principio, y en la medida en que nuestra Comunidad Autónoma ostenta competencias exclusivas en materia de "organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno" (art. 29.1 EACAN) y resulta, asimismo, competente para la "ejecución de la legislación laboral" (art. 34,B), 5, en relación con el art. 35, id y la Ley Orgánica 11/1992, de 10 de agosto, de transferencias complementarias a Canarias), parece evidente que la misma cuenta con suficiente cobertura competencial para proceder a la creación de un órgano de las características del que, finalmente, se proyecta. Ahora bien, para determinar si en el específico supuesto que se dictamina dicha Comunidad se mantiene dentro del campo de sus competencias, resulta preciso analizar la naturaleza del CCRL que se proyecta según resulta de su propia definición normativa y, complementariamente, de las funciones que se le encomiendan.

Por lo que se refiere a dicha naturaleza, ha de observarse la siguiente:

1.- Las referencias que al respecto pueden encontrarse en el articulado del Anteproyecto son sumamente ambiguas e indeterminadas, pues sólo permiten entender que se trata de un órgano colegiado (art. 1) que se constituye "como órgano

de diálogo institucional, concertación y participación, entre sindicatos, organizaciones empresariales y la Administración pública de la Comunidad Autónoma"; y que tales cometidos -diálogo, concertación, participación- se proyectan "en el diseño y promoción de las competencias" [sic] de dicha Comunidad en materia de relaciones laborales y política de empleo así como en el seguimiento de su ejecución (art. 3.1).

2.- Alguna luz, sin embargo, arroja al respecto la desaparición, en la versión subsiguiente al Informe del CESC, de la referencia a su condición de "órgano asesor en materia sobre [sic] de relaciones laborales", la eliminación en la relación de sus funciones de la de elaborar y emitir estudios e informes y formular propuestas en materia socio-laboral "a petición de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias", así como la de "Informar los proyecto de disposiciones normativas de órganos de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias en materia laboral, con excepción de los Anteproyecto de Ley que sean competencia del Consejo Económico y Social" (art. 3, número 1 y 2, a) y b)), respectivamente). Todo ello parece indicar: a) que no se trata de un órgano asesor de la Adminsitración pública autonómica en materia de relaciones laborales; b) que sus funciones no se pueden solapar con las que tiene atribuidas el CESC.

3.- No obstante, con ello no se despejan todas las dudas que suscita la determinación de su naturaleza y, consiguientemente, de su régimen jurídico. Excluida su condición de órgano asesor, parece que, por sus funciones, se trata de un órgano de participación y concertación entre la Administración autonómica y las representaciones sindicales y empresariales, cuyo encaje dentro del dispositivo institucional de la Comunidad Autónoma se deduce -puesto que expresamente no se dice- de su conexión con la Consejería que ostente las competencias autonómicas en materia de trabajo, en la medida en que, con referencia a la misma: a) asume las competencias y funciones de la "Comisión Regional de Asuntos Laborales", órgano colegiado de la Consejería de Trabajo y Función Pública (Decreto 230/1993, de 29 de julio, aprobatorio del Reglamento orgánico de la misma, arts. 16 y ss. Comisión que expresamente se disuelve a partir de la publicación de la Ley del CCRI, organismo éste que asumirá sus competencias y funciones, según preceptúa la segunda de las disposiciones derogatorias del Anteproyecto; b) estará presidido por el Consejero que tenga atribuidas las competencias de trabajo (art. 21), siendo asimismo

Vicepresidente del mismo el Director General del Gobierno de Canarias que tenga atribuidas tales competencias (art. 24).

Plantea no obstante ciertas dudas la previsión según la cual el Presupuesto del CCRL ha de figurar con su propia sección en el estado de gasto de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma (Disposición transitoria tercera) y el que, congruentemente, se le atribuya a la Comisión permanente la competencia para "elaborar los presupuestos correspondientes a cada ejercicio económico" (art. 18,d), lo que haría pensar en una cierta entificación de la figura organizativa proyectada. La duda sin embargo se disipa, según entendemos, si se tiene en cuenta que corresponde al Pleno la aprobación de "un Anteproyecto de su estado de gastos que remitirá a la Consejería que tenga atribuidas las competencias en materia de trabajo" a los efectos de dar cumplimiento a la disposición según la cual "Todos los gastos de financiamiento [sic] del Consejo se cubrirán con las dotaciones presupuestarias que a tal efecto tenga atribuida" la referida Consejería (art. 34).

Las dudas sin embargo surgen de nuevo en relación con las facultades reglamentarias de las que se dota al Consejo al preceptuarse que el Pleno del mismo "elaborará las normas de funcionamiento interno del Consejo, las relativas a la forma de actuación, número, composición y requisitos para la constitución de las comisiones de trabajo, así como las referentes al régimen económico" (art. 12), precepto que, en algún modo, pudiera condicionar indebidamente o, incluso, vaciar de contenido, las facultades que se atribuyen al Consejero de Trabajo y Función Pública para el desarrollo y aplicación de la Ley (Disposición final primera).

IV

De manera indubitada, no queda totalmente claro que nos encontremos ante un órgano de la Administración autonómica o bien ante una institución de autogobierno, si bien para que esto último sucediese debería contar de forma clara con el reconocimiento de una cierta autonomía orgánica, funcional, de personal y/o presupuestaria, así como tener una conexión más diáfana con la actividad de alguna de las instituciones básicas de autogobierno (Gobierno/Parlamento), lo que tampoco parece concurrir en el presente supuesto.

En cualquier caso, es evidente que la figura organizativa que se crea asume unas funciones de concertación entre las representaciones empresariales y sindicales que

la Ley proyectada contempla y de participación de las mismas en las fases preparatorias de las actuaciones de la Administración autonómica posibilitando un diálogo institucional -es decir, la peculiar relación institucional que resulta de la ordenación que se dictamina- que, en principio, parecen legítimas, aunque la profusión de fórmulas indeterminadas que se emplean en la definición de las mismas -"política de relaciones laborales"; "autoridad laboral", "mediación y arbitraje de los conflictos de trabajo"; "política sobre seguridad y salud en el trabajo"; "política sobre el movimiento de mano de obra en Canarias"; "relaciones laborales de los extranjeros en la Comunidad Autónoma de Canarias"- aconseja poner un mayor cuidado que el que se explicita en el Anteproyecto en entender referidas estas funciones a los títulos y, en su caso, a los correspondientes ámbitos competenciales de la Comunidad Autónoma de Canarias. Precisión ésta que aunque pueda parecer obvia, resulta indispensable en el contexto del presente Dictamen. Cuando menos, por las razones de seguridad jurídica que exigen que los textos normativos no sugieran más de lo que realmente pueden regular.

V

Como se ha indicado, el Anteproyecto fue objeto de una modificación sustancial -bien que referida sólo a la definición de las funciones del Consejo que se pretende crear (art. 3, nuevo)- sin que ello fuera acompañado de una reformulación del Anteproyecto mismo, como hubiera parecido lógico. Del mismo, en efecto, desaparecen aspectos tan cualificadores de la figura organizativa que se pretende incorporar al acervo institucional autonómico como son los ya indicados en el Fundamento II. Ello dificulta, como se ha visto, la precisa delimitación de su naturaleza y régimen jurídico.

En cualquier caso, y en la misma dirección de la preocupación expresada por el Consejo Económico y Social de Canarias respecto del posible solapamiento de las funciones del CCRL y las de otros organismos autonómicos, se debe recordar que la competencia autoorganizativa autonómica, no obstante su carácter exclusivo, encuentra ciertos límites que provienen, no de la delimitación de las competencias entre la Comunidad y el Estado, sino de los preceptos estatutarios que ponen especial énfasis en la necesidad de acomodar los dispositivos institucionales autonómicos,

entre otros, a los criterios de "eficacia" y de "economía", como palmariamente resulta del artículo 21 de la Norma institucional básica.

CONCLUSIONES

La Comunidad Autónoma de Canarias es competente para la creación mediante Ley del Consejo Canario de Relaciones Laborales al que se refiere el Anteproyecto, con las precisiones y matizaciones que quedan expuestas.