



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 5 / 2 0 0 3

(Pleno)

La Laguna, a 2 de abril del 2003.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Anteproyecto de Ley de Participación Institucional de las Organizaciones Sindicales y Empresariales más Representativas de Canarias (EXP. 33/2003 APL)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. Por escrito de 6 de marzo de 2003 el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno solicita, al amparo de lo dispuesto en los artículos 11.1.A.b) y 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), Dictamen preceptivo sobre el *Anteproyecto de Ley de Participación Institucional de las Organizaciones Sindicales y Empresariales más Representativas de Canarias*, tomado en consideración por el Consejo de Gobierno mediante Acuerdo de 24 de febrero de 2003.

El Dictamen ha sido requerido con carácter urgente, en virtud de lo previsto en el artículo 20.3 de la citada Ley, motivándose la reducción del plazo para la emisión del parecer de este Consejo en "la conveniencia de que la participación institucional de los sindicatos y asociaciones de empresarios se haga efectiva, al objeto de lograr cuanto antes un consenso previo en la toma de decisiones administrativas que repercutan de alguna forma en los trabajadores y empresarios, debiendo satisfacerse dicha necesidad con la mayor prontitud".

Este Consejo, valorando la urgencia del APL, estima desproporcionadas las razones, que no son suficientemente justificativas de aquélla.

* **PONENTE:** Sr. Lazcano Acedo.

2. Sobre la cuestión sometida a Dictamen.-

Aunque formalmente el documento recibido, como se ha expresado, tiene la condición de anteproyecto de ley, éste Consejo ha observado reiteradamente, que de acuerdo con lo previsto en el artículo 44.1 Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC) y en el artículo 11.1ª.b) LCCC, el objeto del Dictamen a recabar en esta materia no debe ser un Anteproyecto de Ley sino un Proyecto, con las consecuencias inherentes en relación con el carácter del instrumento a analizar jurídicamente, el ejercicio de la facultad de iniciativa legislativa del Gobierno y el cumplimiento de la obligación estatutaria y legalmente establecida, en utilidad del propio órgano gubernativo y, en todo caso, del Parlamento por ser el poder estatutario competente para valorar el cumplimiento de dicha disposición y decidir, en su caso, sobre la procedencia de volver a someter de nuevo el instrumento prenormativo a la consideración del Consejo Consultivo.

3. Sobre la tramitación del expediente.-

La elaboración del Anteproyecto de Ley se ha ajustado a las exigencias legales y reglamentarias, a la vista de la documentación obrante en el expediente remitido a este Consejo. Así consta la memoria justificativa del Anteproyecto; Informe de acierto y oportunidad de la norma proyectada; Memoria económica (art. 24.1.a) de la Ley 50/1987, de 17 de noviembre, del Gobierno en relación con la Disposición final primera de la Ley 1/1983; Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería con competencia en la materia (art. 22.7 Decreto 153/1985); Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto (art. 21.5 y 7 del Decreto 338/1995, de 12 de diciembre, R.O. de la Consejería de Economía y Hacienda); Dictamen del Consejo Económico y Social (art. 4.2.a) y 5.1 de la Ley 1/1992, de 27 de abril) y, finalmente, el Informe del Servicio Jurídico (art. 20.f) del Decreto 19/1992).

Consta, así mismo, el trámite de audiencia a los agentes económicos y sociales implicados, que previamente dispusieron de un borrador recogido documentalmente en el IV Acuerdo sobre la Concertación Social en Canarias.

II

Sobre la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias.-

1. La Comunidad Autónoma de Canarias tiene competencia exclusiva en el "régimen de sus organismos autónomos, de acuerdo con la legislación básica del Estado" (art. 30.2 del Estatuto de Autonomía de Canarias, EAC); en la "ordenación y planificación de la actividad económica regional en el ejercicio de sus competencias. Sector público de Canarias" (art. 31.4 EAC). Asimismo ostenta competencias de desarrollo legislativo y ejecución del régimen jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma y de los entes dependientes de ella (art. 32.6 EAC); "creación de instituciones que fomenten la plena ocupación, la formación profesional y el desarrollo económico y social (art. 32.17 EAC).

Por otra parte, la Administración autonómica se organizará "de conformidad con los principios constitucionales y normas básicas del Estado" (art. 22.1 EAC), por lo que es necesario destacar: el art. 7 de la Constitución Española (CE), "los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que le son propios"; el art. 9.2 CE que encomienda a los poderes públicos "facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica ... y social"; el art. 129.1 CE que garantiza la intervención, participación, en la actividad de los organismos públicos cuya función "afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar general".

2. En cuanto atañe a las normas básicas, los arts. 22 a 27, inclusive, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC) definen las bases del régimen jurídico de los órganos colegiados, particularmente por lo que atañe a los órganos con representación social como es el caso. Bases, en cualquier caso, que al proyectarse sobre aspectos organizativos de la Administración autonómica tienen un alcance más limitado que el que poseen aquellas bases con trascendencia externa y de carácter procedimental, en los términos de la STC 227/1998, F.J. Tercero.

Asimismo la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, en su art. 6.3.a), otorga a las organizaciones, que tengan la consideración de sindicato más representativo, la capacidad de ostentar representación institucional ante las Administraciones públicas que la tengan prevista, estableciéndose dicho derecho

para los empresarios en la Disposición Adicional Sexta del Estatuto de los Trabajadores (R.D. Legislativo 1/1995, de 24 de marzo).

III

Consideraciones previas.-

1. El APL que se dictamina posee un doble aspecto organizativo y funcional de necesaria consideración:

No puede ocultarse el hecho de que las funciones de "los Consejos y otros órganos colegiados de participación" que se pretenden constituir se solapan, tanto en estructura y composición como en sus funciones, con el Consejo Económico y Social de la Comunidad [art. 36 del EAC], en la formulación que del mismo ha hecho la Ley 1/1992, de 27 de abril, del Consejo Económico y Social, LCES]; particularmente, art. 5. Nada se dice al respecto, siendo así que es evidente que existe una colusión o coincidencia organizativa y funcional. Habría, pues, que considerar si es conveniente -y no distorsionadora- y se consiguen los fines de participación que se pretenden, o que ésta sea efectiva, que sobre un mismo asunto se pronuncien sucesivamente los Consejos de participación y el CES. Desde esta perspectiva el APL es cuestionable al no contener ninguna regla de coordinación funcional y de reparto competencial, no pudiéndose perder de vista el hecho de que el CES es órgano de relevancia estatutaria al que se asignan justamente funciones coincidentes con las que ahora se pretenden asignar a los citados Consejos departamentales.

Podría sostenerse que ambos órganos son de distinta naturaleza, en cuanto tienen funciones diferentes. El art. 1.2 del APL diseña "a los Consejos y otros órganos colegiados participativos" como órganos de "defensa y promoción"; el CES es un órgano consultivo o asesor [art. 2.1 de la LCES] de participación social [art. 7 de la LCES]. Parece, pues, que son cosas distintas; pero esa distinción es más aparente que real, pues el carácter asesor o consultivo de tales órganos de participación se evidencia en el art. 5 a) y b) del APL, del que resulta una notable coincidencia funcional con las competencias que son propias del CES, debiendo recordarse que el art. 30 de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias [LRJAPC] dispone que en materia organizativa rige el principio de economía.

Deberían depurarse las coincidencias funcionales.

2. El APL dispone un régimen económico [art. 11] de la participación institucional articulado sobre la base de transferencias nominadas a las Organizaciones participantes que no es incompatible con el derecho a las indemnizaciones que en concepto de dietas y asistencia le corresponde a los representantes, a título personal, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 36.2, 44.1 y 50.1 del Decreto 251/1997, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Indemnizaciones por razón del servicio.

Desde el momento en que el APL nada dice respecto de este Decreto, hay que entender que lo que pretende la norma proyectada es que, al margen de los derechos económicos que tengan los representantes a título personal, la Comunidad Autónoma libraré una transferencia a tales organizaciones. No hay, pues, incompatibilidad, sino reconocimiento de una subvención -aunque se llame transferencia- en favor de las organizaciones que intervienen en tales órganos colegiados y empresas. Lícito desde el punto de vista constitucional y estatutario en los términos que resultan de la anteriormente señalado.

Dicho lo cual, para evitar problemas futuros de interpretación de la delimitación subjetiva del supuesto de hecho al que se refiere la norma, el APL debiera contener una expresa declaración respecto de la citada compatibilidad, mediante la oportuna disposición final o mediante la incorporación al apartado 1 del citado art. 11 del APL de la adecuada proposición normativa.

IV

Consideraciones puntuales al articulado.-

Art. 1.1.-

Debería indicarse que la mayor representatividad lo es a nivel autonómico, para evitar las distorsiones que se producirían de atribuir los mismos derechos a organizaciones de distinta representación territorial.

Art. 1.2.-

Por seguridad jurídica y en evitación de erróneas interpretaciones debiera excepcionarse de este precepto, al igual que se hace con la negociación

colectiva, la actividad sindical (derecho de huelga, conflictos colectivos y la solución de conflictos sociales).

Art. 3.A) y B).-

La Administración de la Comunidad se organiza en Consejerías [art. 27.1 de la LRJAPC]. Decir "Consejerías de la Administración Pública" no sólo es atécnico - por cuanto las Consejerías son Administración- sino una redundancia innecesaria.

Art. 4.-

En su apartado 1 debería nominarse a los órganos de participación de una forma cierta y de general aplicación. El uso de la expresión "Consejos u otros órganos colegiados de participación" puede dar lugar a la creación de órganos que ejerciendo idénticas funciones sean denominados de forma disímil. En base a lo que el propio APL dispone, estaríamos ante Consejos de participación laboral o social [art. 3.A del APL] o Consejos de participación laboral y empresarial [art. 3.B del APL]. Aunque si se trata de Consejos distintos sería oportuno utilizar para ambas clases de Consejos una denominación que no fuera parcialmente coincidente [laboral].

(Puestos en relación los artículos 3.4, 5 y 6 parece que el término "Consejos" es un anticipo terminológico de cual haya de ser la denominación de los órganos colegiados).

Por otra parte, puesto en relación con el art. 6, se debería señalar si tales Consejos se constituyen por materias -por lo que habría uno por cada una de las materias que se señalan en los apartados 2 y 3 del APL- o uno por Departamento. Parece que la vocación del APL es distinguir entre órganos colegiados de la Administración (4.2) y órganos colegiados creados "ad hoc" (4.3).

No es afortunada la expresión "el ejercicio de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma ... se efectuará con la participación ...". No es sobre el "ejercicio de las competencias" la proyección de la representación institucional que se regula. Corresponde al Gobierno de Canarias la organización y dirección de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma (art. 4.2 LRJAPC) y a ésta el ejercicio de las competencias que le atribuya el Parlamento de Canarias (arts. 8.2 y 9 LRJAPC).

Art. 5.1.-

Las funciones ya se describen en el apartado 2, por lo que no es precisa la remisión a las normas de creación, organización y funcionamiento. Normas que, en cualquier caso, deberán atenerse a lo dispuesto en las bases de aplicación [art. 22.2 de la LRJAP-PAC].

Dentro de este precepto se debería contener alguna previsión respecto de si la intervención de los Consejos de participación que se constituyan, en relación con la función del art. 5.2.a), suple la audiencia que se prevé en el art. 105.c) de la CE, al modo de lo que se dispone en el art. 24.1.d) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Art. 8.2.-

Reiterativo, al estar previsto en el art. 6.1.

Art. 8.3.-

Sobraría si en el art. 7 se suprime la expresión "que se constituyan".

Disposición final segunda.-

Debe ser una adicional.

Disposición final tercera.-

Es innecesaria la referencia a la no aplicabilidad al Consejo Económico y Social por lo advertido en el Fundamento III.

C O N C L U S I O N E S

1.- La Comunidad Autónoma de Canarias cuenta con competencias suficientes para aprobar el Proyecto de Ley de Participación Institucional de las Organizaciones Sindicales y Empresariales más Representativas de Canarias, competencia que ha ejercido con adecuación a la Constitución, el Estatuto de Autonomía y el resto del Ordenamiento jurídico.

2.- Se formulan diversas observaciones en los Fundamentos III, en cuanto al solapamiento de funciones con el Consejo Económico y Social de Canarias, y IV.