



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 261/2014

(Pleno)

La Laguna, a 15 de julio de 2014.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con la *Proposición de Ley de Participación Institucional de las Organizaciones Sindicales y Empresariales más Representativas de Canarias (EXP. 220/2014 PPL)**.

FUNDAMENTOS

I

Solicitud del Dictamen

1. Mediante escrito de 5 de junio de 2014, de salida y entrada el día 10 del mismo mes, el Presidente del Parlamento de Canarias interesa preceptivo dictamen por el procedimiento ordinario, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 11.1.A.c), 12.1 y 20.1 de la ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, y el art. 141.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias (RPC) en relación con la Proposición de Ley (PPL) de Participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de Canarias, tomada en consideración por el Pleno del Parlamento en sesión celebrada los días 27 y 28 de mayo de 2014.

La solicitud viene acompañada del escrito mediante el que los Grupos Parlamentarios Socialista Canario y Nacionalista Canario presentan el texto de Proposición de Ley para su tramitación ante el Pleno de la Cámara.

2. Se señala al respecto que con fecha 12 de junio de 2014 tiene entrada en el Registro de este Consejo escrito del Secretario General del Parlamento de Canarias, de igual fecha, al que acompaña certificado de la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno dando cuenta que en sesión celebrada el 24 de abril de

* **PONENTE:** Sr. Belda Quintana.

2014 el Gobierno acordó “manifestar su criterio favorable a la toma en consideración de la proposición de ley” y “manifestar su conformidad a la tramitación de la citada proposición de ley”, de conformidad con lo exigido en el art. 138.2 RPC.

La fundamentación de los mencionados acuerdos hace referencia al informe emitido por la Dirección General de Planificación y Presupuesto, que concluye que la PPL: “a) implica un aumento de los créditos contenidos en los estados de gastos de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias, dado que se producirá un incremento de gastos respecto a los que actualmente se vienen registrando; b) no implica una disminución en los estados de ingresos de los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias.

En consecuencia y toda vez que de la proposición de ley que se informa derivan efectos y repercusiones sobre los gastos públicos, que podrían resultar incompatibles con los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública fijados para esta Comunidad Autónoma en aplicación del art. 135 de la Constitución Española y de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, deberá supeditarse su contenido normativo, ejecución y desarrollo al cumplimiento de dichos objetivos y de la normativa que los regula, así como a los límites impuestos en los escenarios presupuestarios plurianuales y a aquellos otros que dimanen de las normas y acuerdos dictados en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Para ello será preciso que se dote de la cobertura presupuestaria necesaria en el ejercicio de su aprobación, lo que requerirá previamente la cuantificación de sus efectos”.

II

Antecedentes

1. Por escrito de 6 de marzo de 2003 el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno solicitó Dictamen 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. Sobre dicho texto este Consejo emitió el Dictamen 45/2003, de 2 de abril.

Tras algunas ligeras modificaciones, el citado Anteproyecto fue presentado como Proyecto de Ley por parte del Gobierno ante el Parlamento de Canarias, admitiéndose a trámite y publicándose la iniciativa legislativa en el Boletín Oficial del Parlamento de Canarias número 95, de 12 de mayo de 2005. Al término de la VI Legislatura, abril de 2007, el Parlamento de Canarias aún no había concluido el

trabajo parlamentario iniciado dos años antes, por lo que la Secretaría General de la Cámara declaró la caducidad de la tramitación del Proyecto de Ley el 28 de mayo de 2007.

Estructura y contenido

2. La Proposición de Ley consta de una exposición de motivos y un contenido dispositivo integrado por once artículos, dos disposiciones adicionales, una transitoria y cinco disposiciones finales.

El articulado se distribuye en tres Títulos intitulados respectivamente "Disposiciones Generales" (Título I, arts. 1 a 3), "Participación en la política laboral, económica y social" (Título II, arts. 4 a 10) y "régimen económico" (Título III, art. 11).

La exposición de motivos de la PPL justifica y explica la propuesta normativa en que *"en las sociedades más modernas y avanzadas de la Unión Europea se aprecia, como una de sus principales características, la institucionalización del diálogo social entre las distintas entidades públicas territoriales y los agentes económicos" mediante "un proceso de integración de dichas fuerzas, coordinadas y orientadas a objetivos y planes consensuados"*.

La Constitución *"establece el reconocimiento de la participación de los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales en la defensa de la promoción de los intereses sociales y económicos" (art. 7), y según su art. 9.2 "corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas y facilitar su participación en la vida política, económica, cultural y social"*.

En desarrollo de lo expuesto, el art. 7 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, ha regulado el derecho de representación institucional de los trabajadores a través de sus organizaciones respectivas, derecho que para los empresarios se establece en la disposición adicional sexta del Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo.

La mayor parte del texto que hoy se somete a Dictamen viene a ser reproducción del Proyecto de Ley presentado por el Gobierno en 2005, el cual, a su vez, reproduce gran parte del Anteproyecto de Ley que ya fue objeto del Dictamen de este Consejo 45/2003, citado con anterioridad.

III

Competencia

En el Dictamen 45/2003, este Consejo Consultivo precisó, en relación con la competencia de la Comunidad Autónoma y la materia en las que incidía la entonces iniciativa legislativa, que 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), y 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).

Continúa el citado Dictamen: *«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".*

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, FJ 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)».

Tales consideraciones son, en parte, aplicables a la actual iniciativa legislativa que se analiza. En efecto, se debe recordar que *«la participación ciudadana es uno de los pilares básicos sobre los que se asientan los sistemas democráticos y que (...) así lo reconoce la Declaración Universal de Derechos Humanos en su art. 21.1, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su art. 25.a) y la Constitución Española en sus arts. 9.2 y 23.1. Todo ello “para establecer una sociedad democrática avanzada”, a que se refiere el Preámbulo de la Constitución, que debe implicar la participación activa de los ciudadanos en el ejercicio del poder, coadyuvar a la construcción de una identidad colectiva y conformar un espacio público avanzado”* (Dictamen 45/2003).

La STC 119/1995 señala que *«es evidente que este entendimiento de la participación a que se refiere el artículo 23.1 CE no agota las manifestaciones del fenómeno participativo que tanta importancia ha tenido y sigue teniendo en las democracias actuales y al que fue especialmente sensible nuestro constituyente. De hecho el Texto constitucional es rico en este tipo de manifestaciones. En unos casos, se contiene un mandato de carácter general a los poderes constituidos para que promuevan la participación en distintos ámbitos: así el artículo 9.2 CE contiene un mandato a los poderes públicos para que faciliten “la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”, y el artículo 48 establece la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para la participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural».*

La misma STC considera que *“el hecho mismo de que muchas de estas formas de participación se articulen, como se ha dicho, a través de entidades de base asociativa o corporativa pone de relieve su diferente naturaleza respecto de la participación política garantizada por el artículo 23 CE. Se trata de manifestaciones que no son propiamente encuadrables ni en las formas de democracia representativa ni en las de democracia directa, incardinándose más bien en un tertium genus que se ha denominado democracia participativa”.*

Justamente, la PPL no tiene por objeto regular la *“participación política”* sino la denominada *“democracia participativa”*, como se desprende de su exposición de motivos. Estamos pues no ante un derecho fundamental sino ante una técnica de participación ciudadana que se ha articulado justamente para la promoción y defensa

de derechos sociales, laborales y económicos de sus ciudadanos, defensa articulada a través de la participación de determinadas organizaciones sociales representativas de tales intereses en el entramado institucional de la Comunidad Autónoma.

Debe indicarse al respecto que no se trata de crear órganos a resultas de las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de ejecución de la legislación laboral (eventualidad en la que debiera estarse a lo dispuesto en la legislación estatal); tampoco se trata de atribuir a tales órganos participativos *“ el ejercicio de competencias que la propia Comunidad Autónoma no tiene, ni atribuirles facultades que corresponden a los órganos previstos en la legislación laboral, ni en ningún caso encomendarles tareas que impliquen directa o indirectamente violación o desconocimiento de tal legislación (STC 35/1982).*

IV

Observaciones particulares a la exposición de motivos y al articulado

Exposición de Motivos.

Si se pretende convertir la Exposición de Motivos en la introducción definitiva de la ley, habrá de actualizarse la misma. En concreto, en el párrafo séptimo se indica que *“ (...) los tres Acuerdos de Concertación Social que el Gobierno de Canarias ha impulsado en los últimos doce años (...) ”*, redacción que reproduce literalmente lo ya dicho en el Anteproyecto de 2003 y en el PL de 2005, por lo que se deberán computar correctamente los años transcurridos desde entonces.

Art. 3.A).

Los órganos de participación creados no son en puridad “órganos colegiados dependientes de los Departamentos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y de (sus) organismos autónomos”. Son órganos participativos, de composición plural, pero no son en puridad administrativos ni poseen dependencia en términos administrativos o de jerarquía. Quizás fuera conveniente una calificación más acorde con la naturaleza de tales órganos y las funciones que desempeñan. La titulación del art. 4 PPL quizás sea más expresiva de lo que se quiere decir, al indicar que tal participación se lleva a cabo “a través de los órganos colegiados de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias y sus organismos autónomos”.

Art. 4.1.

Al comienzo, debe suprimirse la preposición “en”.

Art. 5.

Los órganos colegiados de participación tendrán “funciones de asesoramiento y consulta” en los ámbitos que se mencionan en el art. 4 PPL, expresiones que no son concordes con el relato funcional del apartado 2 del que resulta que tales órganos deben “ser informados” en los aspectos que se relacionan en los subapartados a), b) y c) y la facultad de efectuar propuestas en los subapartados d), e) y f).

No está de más señalar que aunque la Disposición final tercera PPL dispone que “la presente ley no será de aplicación al Consejo Económico y Social de Canarias y al Consejo Canario de Relaciones Laborales”, el relato funcional de los órganos colegiados de participación debe hacerse de forma tal que no exista superposición de clase alguna en relación con los antedichos órganos consultivos. Por ello, en la antedicha disposición final tercera PPL más que decir que la ley “no será de aplicación” a los citados órganos debiera indicar que la ley no interferirá el ámbito funcional propio de los referidos Consejos.

Art 7.

Dados los diferentes ámbitos materiales sobre los que se proyectan las sociedades mercantiles públicas, quizás debiera sustituirse la expresión “ (...) que tengan competencias que incida (...) ” por la de “ (...) que tengan competencias, ejerzan funciones o realicen actividades que incidan (...) ”.

Art. 8.

Se intitula “creación y revisión de la composición de los diferentes órganos colegiados de participación institucional”, pero no se contiene precepto alguno relativo a la indicada revisión.

V

Observaciones generales

1. Sin perjuicio de observaciones anteriores, la exposición de motivos parece indicar un camino que no ha sido del todo recorrido por la parte dispositiva de la PPL. Indica que su objeto es determinar el “ámbito de aplicación” de la participación, lo que es cierto, y también, dice, fijar “los criterios de representación”, lo que solo hace en relación con los ámbitos de participación previstos en el art. 4.2 PPL, pues los concernientes a la participación que se contempla en el art. 6.2 PPL se señala que “se determinará en la norma de creación

del correspondiente órganos" (*sic*), posponiéndose a norma reglamentaria la determinación de una cuestión esencial según determina la propia exposición de motivos de la PPL proyectada.

No es la única cuestión en la que la PPL no parece haber agotado los márgenes de disponibilidad sobre la participación social que se persigue, de posponerse a a ulterior concreción reglamentaria aspectos de los que al menos en la PPL debiera contar alguna referencia siquiera ser indicativa.

Es el caso del art. 8.1 PPL en la que se remite a la "potestad de autorganización" del Gobierno la "creación y constitución de los órganos de participación institucional en los departamentos de la Administración Pública", sin que la PPL disponga nada al respecto de esa futura organización.

Asimismo en el apartado 2 del mencionado art. 8 PPL se dispone respecto de tal participación orgánica que "se garantiza" la misma, con remisión al art. 6.1 PPL en donde se dispone que tal participación será "tripartita y *preferentemente* paritaria", con lo que se añade un plus de indeterminación que quizás debiera ser resuelta, como aspecto esencial de la PPL que es, en el texto de ésta.

Asimismo, en el art. 7 PPL sí se prevé una previsión orgánica en la participación en las sociedades mercantiles públicas, que tendrá lugar "a través de las Comisiones de seguimiento que a tal efecto se constituyan", sin que tampoco se disponga criterio sobre la participación en tales Comisiones.

Finalmente, el art. 5.1 PPL dispone que las funciones de los órganos colegiados de participación "se ejercerán conforme a lo dispuesto en normas de creación, organización y funcionamiento", de los que nada apunta la PPL redactada.

Esta indeterminación obliga a que la Disposición adicional primera PPL prescriba que el Departamento competente en materia de empleo "deberá suprimir, fusionar o unificar los órganos colegiados de participación" en los ámbitos en los que se refiere la presente PPL, de conformidad con los principios de eficacia y evitación de duplicación de órganos administrativos, tarea que, lógicamente, deberá hacerse una vez se creen los órganos de participación que prevé la PPL de forma simplemente indiciaria y que en su caso concretará el Gobierno al amparo de la habilitación de la disposición final segunda PPL.

Quizás hubiera sido conveniente que ambos procesos, organización de los nuevos órganos colegiados y supresión de los órganos participativos duplicados, hubieran sido simultáneos de modo que no hubiera lapsus temporal relevante desde la entrada en

vigor de la ley que resulte y de la nueva organización participativa que se crea con la supresión de los órganos innecesarios por ser duplicados.

Esta forma de proceder dilata en el tiempo la construcción del modelo participativo que se crea, su puesta en marcha y su eficacia.

2. En cuanto a los criterios de representatividad, la referencia en el último inciso del art. 2 PPL a los criterios fijados por la STC 52/1992 de 8 de abril, novedad introducida respecto del texto del Proyecto de Ley de 2005 y del Anteproyecto de Ley de 2003, debe ser reparada por la siguiente razón:

Admitiendo en vía de hipótesis que la mencionada Sentencia establezca criterios de representatividad en órganos de las Administraciones de organizaciones sindicales y de asociaciones empresariales, esos criterios constituirían una interpretación por el Tribunal Constitucional del derecho de libertad sindical, en lo que atañe a la representatividad de los sindicatos, y del derecho general de asociación, en los que concierne a la representatividad de las asociaciones patronales. Ambos son derechos fundamentales reconocidos, respectivamente, en los arts. 28.1 y 22 de la Constitución.

El contenido de los derechos fundamentales sólo corresponde establecerlo a la Constitución y establecer su sentido sólo corresponde al Tribunal Constitucional, sin perjuicio de aquellos derechos para los que la Constitución dispone expresamente una configuración legal de algunos de sus elementos esenciales o difiere al desarrollo legislativo determinados aspectos de su ejercicio, que habrá de realizarse mediante ley orgánica *ex art. 81.1 CE*. “En su condición de intérprete supremo de la Constitución, el Tribunal Constitucional es el único competente para la definición auténtica —e indiscutible— de las categorías y principios constitucionales. Ninguna norma infraconstitucional, justamente por serlo, puede hacer las veces de poder constituyente prorrogado o sobrevenido, formalizando uno entre los varios sentidos que pueda admitir una categoría constitucional. Ese cometido es privativo del Tribunal Constitucional. Y lo es, además, en todo tiempo, por un principio elemental de defensa y garantía de la Constitución: el que la asegura frente a la infracción y, en defecto de reforma expresa, permite la acomodación de su sentido a las circunstancias del tiempo histórico.”

Por esta razón, el hecho de que una norma legal recoja textualmente o por remisión la sustancia normativa de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional “la desposee de la condición que le es propia en tanto que resultado del ejercicio de la

función jurisdiccional reservada a este Tribunal como intérprete supremo de las normas constitucionales” y supone “hacerse con la función más propia del Tribunal Constitucional” (STC 31/2010, de 28 de junio, FF. JJ. 57 y 58). A ello debe añadirse que el Tribunal Constitucional, en su función interpretadora, puede variar de criterio, en función de las circunstancias concurrentes en cada caso y de la propia evolución normativa constitucional.

Por este motivo se debe reparar por inconstitucional el art. 2 PL en el extremo en que por medio de su cita incorpora a su contenido normativo la STC 52/1992, de 8 de abril.

Por otro lado, la STC 52/1992 no fija criterios de representatividad. Meramente se limita a desestimar un recurso de amparo frente a una Resolución administrativa por considerar que ésta no vulneró el derecho a la igualdad del art. 14 de la Constitución, por lo que es inane su mención en el art. 2 PL, pero esta inanidad no la convierte en constitucional porque es expresión de una voluntad de convertir en ley jurisprudencia constitucional, lo cual le está vedado al legislador.

3. El contenido del art. 11, relativo a los medios económicos, supone un incremento de gasto público, por lo que nos remitimos a lo ya mencionado sobre esta cuestión por la Dirección General de Planificación y Presupuesto, contenido en el acuerdo del Gobierno de 24 de abril de 2014, por el que manifiesta su parecer favorable a la toma en consideración de la PPL. Debido, precisamente, a la falta de valoración de ese incremento de gasto público, este precepto vulnera lo dispuesto en el art. 7.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y, consecuentemente, el principio de estabilidad presupuestaria contenido en el art. 135.1 CE.

4. La Disposición adicional segunda PPL, que no existía en el PL de 2005 ni en texto de la iniciativa de 2003, dice así:

“Disposición adicional segunda.

Con el fin de dar público conocimiento y para que se adquiriera el carácter de norma jurídica, los acuerdos suscritos por las partes (Agentes Económicos, Sociales y Administración), se publicaran en el BOC, en el plazo máximo de un mes a partir de la firma de los mismos.”

El art. 149.1.7^a de la Constitución, reserva al Estado central en toda su extensión, es decir, tanto por medio de leyes como de reglamentos, la regulación de la relación de trabajo asalariado. En la medida en que también esa relación, en

virtud del art. 37.1 de la Constitución, está integrada por los acuerdos paccionado derivados del derecho a la negociación colectiva y al Estado central le corresponde en exclusiva su regulación. Por consiguiente, las Comunidades Autónomas ni pueden regular la negociación colectiva ni prever otro tipo de regulación paccionada para las relaciones laborales. Por esta razón, al examinar dicha Sentencia la constitucionalidad del apartado 3º del art. 2 de la Ley 9/1981, de 20 de septiembre, del Parlamento Vasco, sobre creación del Consejo de Relaciones Laborales, se concluyó:

“ (...) la impugnación de la legitimidad constitucional de este precepto se basa sustancialmente en la consideración de que con él se atribuye al Consejo de Relaciones Laborales una capacidad para establecer normas obligatorias, que es contraria radicalmente al principio de autonomía que consagra nuestra Constitución (artículo 37.1) y desarrolla el Estatuto de los Trabajadores (artículos 82-92). La argumentación con la que la representación del Gobierno Vasco pretende invalidarla no lo logra, no sólo porque en ella se pasa por alto la diferencia sustancial entre la legitimación requerida para la negociación de un convenio colectivo, o acuerdo interprofesional (artículo 87 ET), y la representatividad mínima de las correspondientes Comisiones negociadoras (artículo 88 ET) o la incompatibilidad entre un órgano permanente, como es el Consejo de Relaciones Laborales, y la idea que recoge la legislación vigente (artículo 89 ET) de una Comisión negociadora «ad hoc» para cada convenio, sino fundamentalmente por la incompetencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco, a través de cualquiera de sus órganos, para introducir norma alguna destinada a incidir sobre las relaciones laborales y perteneciente por tanto al ámbito propio de la legislación laboral. Por ello no basta para salvar la legitimidad constitucional del precepto la referencia que en el mismo se hace a la legislación vigente, referencia que, según queda dicho, no pasaría de ser una frase vacía, pues aunque la regulación se limitase a reproducir la contenida en la legislación estatal, sería también constitucionalmente ilegítima en cuanto emanada de un poder incompetente.” (FJ 3).

Esta conclusión es perfectamente trasladable a normas que pretendan superponerse, integrarse o derivarse de pactos o acuerdos entre la Administración y sus funcionarios que, según el art. 38 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), se regulan exhaustivamente en dicha Ley, con lo que no hay margen para la intervención del poder normativo autonómico, el cual, aunque la tuviera, no podría despojar de sus competencias a los órganos de

negociación que en ella se prevén para atribuírselas a otros órganos de creación autonómica y en cuya composición entran representantes de asociaciones empresariales.

Por esta sola razón, la D.A. en cuanto contempla que esos acuerdos mediante su publicación oficial devengan normas jurídicas, es inconstitucional.

Pero también hay otra razón:

Los Convenios Colectivos, expresión del derecho a la negociación colectiva reconocido a los representantes de los trabajadores y los empresarios en el art. 37.1 CE, *«constituyen fuentes de regulación de las condiciones de trabajo que tienen reconocida, desde dicho precepto constitucional, una “fuerza vinculante” que conduce a reconocerles el tratamiento de auténticas normas jurídicas, sometidas al principio de publicidad, consecuencia de la proclamación de España como Estado de Derecho y garantía esencial del principio de seguridad jurídica»* (STC 151/1994, de 23 de mayo, FJ 2). Los pactos y acuerdos entre la Administración y las organizaciones sindicales de funcionarios también tienen el carácter de fuentes de regulación (art. 38 EBEP). Con base en su competencia para regular las fuentes del derecho, la legislación laboral y las bases del régimen estatutario de los funcionarios (art. 149.1, 7ª, 8ª y 16ª de la Constitución) el Estado ha regulado en el Estatuto de los Trabajadores y en el EBEP, de las que deriva el derecho paccionado y por ende el régimen de su publicación en orden a la adquisición de eficacia. La Comunidad Autónoma carece de competencias para establecer fuentes del derecho.

Los acuerdos entre la Administración, las asociaciones empresariales y los sindicatos son actos distintos de los convenios colectivos y pactos y acuerdos funcionariales. Esos acuerdos son fruto de los procedimientos de consulta, negociación y cooperación entre las autoridades y las organizaciones sindicales y patronales contemplados en el art. 5.1 del Convenio nº 150 de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, y a cuyo impulso se ha obligado el España por la ratificación de dicho Convenio, el cual, desde su completa publicación en el BOE de 10 de diciembre de 1982, es norma de Derecho interno (art. 96.1 de la Constitución) que obliga a todos los órganos e instituciones del Estado y por ende a los Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias. Por medio de esos acuerdos de concertación social el Gobierno puede comprometerse a dictar normas reglamentarias o presentar proyectos de ley que conviertan en normas jurídicas las medidas convenidas, pero los acuerdos de concertación social entre el Gobierno y su Administración y esas organizaciones no son fuentes del Derecho y por ende carecen

de fuerza vinculante. La potestad reglamentaria y la de iniciativa legislativa del Gobierno permanecen íntegramente radicadas en éste e incondicionada jurídicamente por dichos acuerdos, que tampoco, obviamente, vinculan la potestad legislativa del Parlamento.

La DA segunda PPL se dirige a crear una nueva fuente del Derecho. Esos acuerdos tripartitos mediante su publicación oficial se convierten en normas jurídicas. Ya se vio que, según la STC 35/1982, de 14 junio, esto es constitucionalmente imposible. El Estado central tiene la competencia exclusiva para la determinación de las fuentes del Derecho (art. 149.1.8ª de la Constitución). La Comunidad Autónoma no puede crear nuevas fuentes del Derecho. En el ordenamiento autonómico no hay más fuentes del Derecho que aquellas que regula su norma institucional básica, el Estatuto de Autonomía, que es la norma sobre la producción de normas autonómicas. El Estatuto no contempla más fuentes del Derecho que la ley y el reglamento. La ley autonómica no puede crear un tercer género ni menos determinar su posición en la jerarquía de fuentes. En definitiva, la DA segunda PPL invade la competencia estatal para la determinación de las fuentes del derecho y contradice los arts. 13, a) y 15.2 del Estatuto de Autonomía, según los cuales las únicas fuentes del Derecho autonómico son el reglamento y la Ley.

Idéntica consideración y reproche, con la misma argumentación, merece la mención al carácter de norma jurídica que se atribuye a los acuerdos sobre participación y representación de las Organizaciones Empresariales y Sindicales más representativas, dimanantes de los sucesivos acuerdos de Concertación Social, contenido en la Disposición Final Cuarta PPL.

Consecuentemente, este Consejo Consultivo, de acuerdo con las funciones que legalmente le están atribuidas, considera que son inconstitucionales tanto la Disposición adicional segunda como la Disposición final cuarta PPL, por lo que debe suprimirse de ellos la referencia a la atribución del carácter de norma jurídica de los acuerdos entre los Agentes Económicos y Sociales y Administración que contienen dichos preceptos.

C O N C L U S I Ó N

Se consideran inconstitucionales los artículos 2, 11, Disposición adicional segunda y Disposición final cuarta de la Proposición de Ley de Participación Institucional de

las Organizaciones Sindicales y Empresariales más Representativas de Canarias sometida a Dictamen, en los términos indicados en el Fundamento V.

El resto del articulado y disposiciones no plantean problemas de constitucionalidad o estatutariedad, sin perjuicio de las observaciones puntuales que se contienen en el Fundamento IV.