

Expediente Núm. 313/2013

Dictamen Núm. 235/2013

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
García Gutiérrez, José María
Zapico del Fuego, Rosa María
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 7 de noviembre de 2013, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 19 de septiembre de 2013, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto de Creación y Regulación de la Comisión Consultiva de Convenios Colectivos del Principado de Asturias.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del proyecto

El proyecto sometido a consulta se inicia con un preámbulo en el que se expone el marco normativo y competencial en el que se inserta la disposición cuya aprobación se pretende.

Encabezado con las competencias estatutarias de “ejecución de la legislación del Estado en materia laboral” y de autoorganización, alude el texto expositivo a la estructura orgánica de la Consejería de Economía y Empleo y a los preceptos del Estatuto de los Trabajadores que justifican la creación del nuevo órgano: el artículo 92.2, regulador del procedimiento de extensión de los convenios colectivos; la disposición final segunda, referida a las funciones de la

Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos, y el artículo 82.3, que, tras la reforma introducida por Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de Medidas Urgentes para la Reforma del Mercado Laboral, disciplina la intervención decisoria de “los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas” en materia de inaplicación de las condiciones de trabajo previstas en el convenio cuando no afecten a centros de trabajo radicados en distintas Comunidades Autónomas y siempre que la discrepancia no se hubiere solventado mediante los mecanismos de preferente aplicación.

A la luz de lo expuesto, se regula la nueva Comisión “con funciones consultivas sobre el ámbito funcional de los convenios colectivos y en los procedimientos de extensión de un convenio colectivo así como decisorias en la solución de discrepancias, por falta de acuerdo, en los procedimientos de inaplicación de las condiciones de trabajo legalmente previstas”, reseñándose la emisión del “preceptivo dictamen por parte del Consejo Económico y Social del Principado de Asturias” y la necesidad de una pronta puesta en funcionamiento de la Comisión, dadas “las especiales circunstancias de la actual situación socio-económica y laboral”.

La parte dispositiva del proyecto de Decreto está integrada por veintitrés artículos -que se estructuran en un título preliminar y cuatro títulos más-, dos disposiciones adicionales y tres disposiciones finales.

El título preliminar se ocupa de las “disposiciones generales” y contiene dos artículos, el primero se refiere al objeto de la norma y el segundo regula la naturaleza y funciones de la Comisión. El título I (artículos 3 al 10) versa sobre su composición y funcionamiento. El título II (artículos 11 y 12) alude a las “funciones consultivas”, y engloba dos preceptos bajo las rúbricas “objeto” y “legitimación” para la consulta. El título III, relativo a las “funciones decisorias”, se subdivide en dos capítulos, dedicándose el primero (artículos 13 a 15) a las “disposiciones generales” y el segundo (artículos 16 a 21) al “procedimiento para la solución de discrepancias surgidas por falta de acuerdo en los procedimientos sobre la inaplicación de condiciones de trabajo previstas en los convenios colectivos”. El título IV (artículos 22 y 23) aborda el “régimen económico y medios”.

Las disposiciones adicionales tratan de las “medidas de apoyo de la Dirección General competente en materia de trabajo a la Comisión” -la primera- y del “régimen de aplicación al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas” -la segunda-. Las disposiciones finales contemplan el régimen legal supletorio, la habilitación al titular de la Consejería competente en materia laboral para dictar las disposiciones de desarrollo y ejecución del Decreto y su entrada en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Principado de Asturias.

2. Contenido del expediente

El procedimiento de elaboración de la norma se inicia mediante Resolución del titular de la Consejería de Economía y Empleo de 5 de marzo de 2013, “vista la propuesta de la Dirección General de Trabajo”.

Se incorpora al expediente una memoria justificativa y una tabla de vigencias, rubricadas por el Director General de Trabajo el 25 de febrero de 2013, y a las que se adjunta un borrador de la norma propuesta y un cuestionario -cumplimentado sobre modelo normalizado- para la valoración de propuestas normativas. Igualmente, se une a las actuaciones una memoria económica, de idéntica fecha y procedencia, en la que se alude a la gratuidad de los cargos fijada en el artículo 22 del borrador, a la posibilidad de sufragar los honorarios de los árbitros con cargo a la aplicación presupuestaria ya existente para laudos arbitrales en materia laboral y a la innecesariedad de nuevos medios materiales o personales, por cuanto se determina en el borrador que la Consejería del ramo “facilitará los medios materiales y administrativos para el adecuado funcionamiento de la Comisión” y la Dirección General competente prestará “medidas de apoyo”.

El texto de la norma proyectada se somete al trámite de información pública de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en el territorio del Principado de Asturias, incorporándose al expediente las alegaciones remitidas. Asimismo, se adjunta un acta de la reunión mantenida, el 3 de junio de 2013, con los interlocutores sociales al objeto de obtener un texto “consensuado”, acompañándose un nuevo borrador que se envía a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas. Además, se

solicita informe al Consejo Económico y Social y a la Consejería competente en materia económica y presupuestaria.

El día 19 de junio de 2013, la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria rubrica, con la conformidad del Director General de Presupuestos y Sector Público, un informe -en sentido favorable- en cumplimiento de lo establecido en el artículo 38.2 del Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario, aprobado por Decreto Legislativo del Principado de Asturias 2/1998, de 25 de junio.

Con fecha 17 de julio de 2013 emite su dictamen el Consejo Económico y Social. En él se incide en que es "imprescindible la existencia de los apoyos económicos, técnicos y materiales necesarios que posibiliten una adecuada resolución de los asuntos, teniendo en cuenta el escaso periodo para la emisión del laudo y la compleja naturaleza de las controversias a resolver".

A continuación se traslada el texto a las Secretarías Generales Técnicas de las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias para que efectúen las observaciones que consideren oportunas. Durante la instrucción se incorporan al expediente las observaciones remitidas por las Consejerías de Presidencia y de Hacienda y Sector Público, todas ellas relativas a aspectos de técnica normativa.

Con fecha 2 de septiembre de 2013, el Director General de Trabajo elabora un informe en el que justifica la incorporación al texto o el rechazo de las observaciones formuladas, redactándose una nueva versión de la norma cuya aprobación se pretende.

Ese mismo día, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora emite un informe en el que resume la tramitación efectuada y señala los fundamentos jurídicos sobre competencia y justificación de la norma.

Finalmente, el texto es analizado e informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos el día 5 de septiembre de 2013, según certifica, con la misma fecha, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia y Secretaria de la citada Comisión.

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 19 de septiembre de 2013, registrado de entrada el día 27 del mismo mes, V. E. solicita al Consejo

Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al proyecto de Decreto de Creación y Regulación de la Comisión Consultiva de Convenios Colectivos del Principado de Asturias, adjuntando a tal fin copia autenticada del expediente original.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

ÚNICA.- El expediente remitido se refiere a un proyecto de Decreto de creación y regulación de la Comisión Consultiva de Convenios Colectivos del Principado de Asturias. El Consejo Consultivo emite su dictamen, solicitado con el carácter de preceptivo por el Presidente del Principado de Asturias, con base en lo dispuesto en el artículo 13.1, letra e), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre (en adelante Ley del Consejo), en relación con el artículo 18.1, letra e), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

Antes de efectuar cualquier otra consideración, debemos examinar si la consulta planteada tiene el carácter preceptivo que se le atribuye en la solicitud, pues, de no ser así, y a falta de un planteamiento de la misma con carácter potestativo, este Consejo no debería emitir dictamen, so pena de infringir la Ley que lo regula. Para dilucidar esta cuestión, debemos analizar el precepto de la Ley del Consejo alegado por el solicitante y verificar si, por su contenido, el proyecto normativo sometido a consulta se subsume en él.

El mencionado artículo 13.1, letra e), dispone que este Consejo será consultado preceptivamente sobre “Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones”, tramitados por los órganos de la Administración del Principado de Asturias. Ha de tratarse, por tanto, de proyectos de disposiciones “de carácter general”, no de mera autoorganización administrativa, sin trascendencia externa.

En apariencia la norma proyectada responde a ese carácter, pues su objeto no se detiene en la creación de un órgano de ámbito laboral, extendiéndose a la regulación de su funcionamiento y con detalle de las normas procedimentales aplicables al ejercicio de sus funciones. Sin embargo, un estudio pormenorizado de la competencia del Principado de Asturias para regular dicha materia y un examen del contenido del proyecto de Decreto ponen de manifiesto que no estamos ante una disposición de carácter general, con trascendencia externa, sino ante una norma de autoorganización que, circunscrita en la función ejecutiva, crea y regula un órgano incardinado en la Administración autonómica con la finalidad de implantar, en su ámbito territorial, el equivalente a la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos, a la luz de las competencias que el propio legislador estatal reconoce a las Comunidades Autónomas -en uso de sus potestades de autoorganización- cuando, en la normación de ciertas instituciones, contempla la alternativa de que por aquellas se constituyan órganos “equivalentes” o “similares” bajo un criterio de territorialidad.

En efecto, tal y como se desprende del expediente, la norma que se pretende aprobar se dicta, en ejercicio de una alternativa valorativa, con el propósito de disponer de una Comisión propia -más apegada a nuestra realidad socioeconómica-, que venga a desplazar la asunción subsidiaria -faltando un órgano autonómico- por la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos de las funciones sobre extensión e inaplicación de los convenios que el legislador estatal residencia, opcionalmente, en esos órganos de naturaleza tripartita cuando su significación no rebasa las fronteras autonómicas. Más allá, el proyecto sometido a consulta se limita sustancialmente a reproducir la reglamentación dictada por el Estado para la reiterada Comisión Nacional.

En obsequio al rigor, el proyecto analizado se dirige a la constitución de un órgano de ámbito autonómico que asuma las funciones decisorias en relación con el llamado “descuelgue” de los convenios cuya inaplicación no afecte a centros de trabajo radicados en distintas Comunidades Autónomas, toda vez que el ejercicio de esas funciones arbitrales -introducidas por el Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de Medidas Urgentes para la Reforma del Mercado Laboral- compete en otro caso a la Comisión Consultiva Nacional de

Convenios Colectivos, la cual, tras la modificación introducida por la disposición adicional sexta del Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo, de Medidas para favorecer la Continuidad de la Vida Laboral de los Trabajadores de Mayor Edad y promover el Envejecimiento Activo, asume directamente el reseñado arbitraje una vez transcurridos tres meses desde la entrada en vigor del Real Decreto-ley 5/2013 y en tanto las Comunidades Autónomas no constituyan un órgano propio. Debe así concluirse que la eventual implantación de un órgano propio por los gobiernos autonómicos no supone el ejercicio de una potestad reglamentaria “en ejecución” de una ley, sino al amparo de la competencia de autoorganización que el legislador estatal -forzosamente- reconoce so pena de incurrir en un exceso competencial.

El Principado de Asturias ostenta, en materia “laboral”, y según el artículo 12.10 de su Estatuto de Autonomía, la competencia de “ejecución de la legislación del Estado, en los términos que en la misma se establezca”, reconociendo que, de “conformidad con el número 7 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, corresponde al Estado la competencia sobre la legislación laboral y la alta inspección”. Desde su temprana Sentencia 18/1982, el Tribunal Constitucional viene sosteniendo que “cuando la Constitución emplea el término ‘legislación laboral’ y la atribuye a la competencia estatal incluye también en el término los reglamentos tradicionalmente llamados ejecutivos, es decir, aquellos que aparecen como desarrollo de la Ley y, por ende, como complementarios de la misma (...). Mientras que, por el contrario, no aparecen necesariamente incluidos dentro del concepto de legislación los reglamentos que carecen de significación desde el citado punto de vista por referirse a los aspectos organizativos. Y que, finalmente dentro de éstos deben incluirse los que afectan a la mera estructuración interna de la organización administrativa”. Por tanto, en materia “laboral” el ámbito normativo de las Comunidades Autónomas se limita a la emanación de “reglamentos internos de organización de los servicios” (Sentencias del Tribunal Constitucional 249/1988 y, más recientemente, 230/2003 y 158/2004). En consecuencia, la regulación pretendida ha de enmarcarse en el ámbito normativo de la organización interna de la Administración autonómica.

Pudiera pensarse que no es así por la evidente relación externa de la Comisión que se constituye con las organizaciones sindicales y empresariales llamadas a integrarse en la misma, pero ha de advertirse que todo el alcance sustantivo de la implantación del nuevo órgano deriva o emana de la legislación estatal, sin interferencia de la normación autonómica. La proyección externa supuestamente atribuible al Decreto en proyecto, y que es la que le daría a su regulación el carácter de “disposición general”, está por completo contenida en aquella normativa estatal, no haciendo otra cosa la norma sometida a consulta que acogerla o reproducirla en su articulado.

A una conclusión diferente podría llegarse si, al establecer esta Comisión, el Principado de Asturias, con base en una competencia distinta -la de desarrollo legislativo del régimen jurídico de la Administración-, añadiese al proyecto de Decreto, desde esta perspectiva procedimental, nuevos preceptos extraños a la normativa estatal y que pudieran tener una repercusión *ad extra*.

Cabría entonces sostener que el reglamento proyectado, si bien tiene carácter esencialmente organizativo, contiene determinaciones que trascienden del ámbito interno de la Administración -singularmente en lo que atañe a las disposiciones que aseguran la participación de entidades o instituciones externas a la Administración autonómica, alteridad que de algún modo rebasa lo meramente orgánico y reclama la intervención de este Consejo Consultivo-; pero, ha de advertirse al respecto la innecesariedad del dictamen cuando se trata de proyectos normativos cuyo contenido material -por no poder incluir innovaciones de otro orden- no trasciende de la mera organización de servicios administrativos.

En suma, el Decreto proyectado no “ejecuta” normativamente la legislación estatal, sino que se dicta al amparo de la potestad de autoorganización que, necesariamente reconocida por el legislador estatal, deriva directamente del Estatuto de Autonomía, sin añadir nada sustantivo a la vigente regulación *ad extra*, pues se limita a la constitución de un órgano que trae consigo la postergación de otro, y lo que aparentemente innova -como sucede con el procedimiento aplicable al conocido “descuelgue”- no es más que una mera adaptación o ajuste a la organización de nuevo cuño o una ubicación

distinta de lo ya pautado por el legislador, y de no serlo sería inconstitucional por invadir la competencia estatal en materia laboral.

En consecuencia, dado que el contenido del proyecto normativo sometido a consulta se reduce a la implantación de una Comisión autonómica, en uso de la potestad de autoorganización administrativa, cuyas funciones o alcance no son otros que los delimitados por el legislador estatal, se considera que no requiere el previo dictamen de este Consejo.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que, dado el contenido del proyecto de Decreto, no procede pronunciarse sobre el mismo, al no tener la consulta el carácter preceptivo con el que se solicita.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.