



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero

Sr. Velasco Rodríguez, Consejero y  
Ponente

Sr. Nalda García, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 6 de marzo de 2014, ha examinado el *proyecto de decreto por el que se regula el Consejo Regional de Trabajo de Castilla y León y los Consejos Provinciales de Trabajo y se crea la Comisión Consultiva de Convenios Colectivos de Castilla y León*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

### **I**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 13 de febrero de 2014 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *proyecto de decreto por el que se regula el Consejo Regional de Trabajo de Castilla y León y los Consejos Provinciales de Trabajo y se crea la Comisión de Convenios Colectivos de Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 17 de febrero de 2014, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 52/2014, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Velasco Rodríguez.

#### **Primero.- El proyecto.**

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de un preámbulo, veinticinco artículos, agrupados en tres títulos, una disposición adicional, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.



El objeto del proyecto de decreto es la adaptación del artículo 82.3 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, en la redacción dada por la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, incardinado en el Título III, "De la negociación colectiva y de los convenios colectivos", en el que se establece que "Cuando el período de consultas finalice sin acuerdo y no fueran aplicables los procedimientos a los que se refiere el párrafo anterior o estos no hubieran solucionado la discrepancia, cualquiera de las partes podrá someter la solución de la misma a la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos cuando la inaplicación de las condiciones de trabajo afectase a centros de trabajo de la empresa situados en el territorio de más de una comunidad autónoma, o a los órganos correspondientes de las comunidades autónomas en los demás casos".

La disposición final segunda del Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, referente a la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos dispone:

"1. La Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos, como órgano colegiado, adscrito al Ministerio de Empleo y Seguridad Social, de carácter tripartito y paritario e integrado por representantes de la Administración General del Estado, así como de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, tendrá las siguientes funciones:

»a) El asesoramiento y consulta sobre el ámbito funcional de los convenios colectivos y sobre el convenio colectivo de aplicación a una empresa, así como la consulta en el supuesto de extensión de un convenio colectivo regulado en el artículo 92 de esta Ley.

»b) El estudio, información y elaboración de documentación sobre la negociación colectiva, así como la difusión de la misma mediante el Observatorio de la Negociación Colectiva.

»c) La intervención en los procedimientos de solución de discrepancias en los casos de desacuerdo en el periodo de consultas para la inaplicación de las condiciones de trabajo establecidas en los convenios colectivos de acuerdo con el artículo 82.3 de esta Ley.



»2. Reglamentariamente se establecerá la composición y organización de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos, así como sus procedimientos de actuación y las medidas de apoyo para el desarrollo de las funciones de la Dirección General de Empleo del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

»3. El funcionamiento y las decisiones de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos se entenderán siempre sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a la jurisdicción y la autoridad laboral en los términos establecidos por las leyes”.

El Real Decreto 1362/2012, de 27 de septiembre, regula la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos y su disposición adicional segunda dispone que “Mediante convenios de colaboración entre el Ministerio de Empleo y Seguridad Social y las comunidades autónomas, se podrá establecer la actuación de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos, adscrita a la Dirección General de Empleo del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, en el ámbito territorial de aquellas comunidades autónomas en las que aún no se hubieran constituido los órganos tripartitos equivalentes a la Comisión y mientras estos órganos tripartitos no se constituyan. En estos casos, las empresas y los representantes legales de los trabajadores podrán solicitar a la Comisión la intervención para la solución de discrepancias por falta de acuerdo sobre la inaplicación de las condiciones de trabajo presentes en el convenio colectivo de aplicación, en las circunstancias y con las condiciones establecidas en este real decreto”.

Al amparo de estos preceptos se dicta el presente proyecto de decreto por el que se crea una Comisión Consultiva de Convenios Colectivos de Castilla y León, dentro del Consejo Regional de Trabajo de Castilla y León.

El preámbulo expone que el objeto del proyecto de decreto es regular un órgano equivalente a la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos, aprovechando la existencia de un órgano regional tripartito de carácter laboral, como es el Consejo Regional de Trabajo de Castilla y León.

El título I, “Del Consejo Regional de Trabajo de Castilla y León y de los Consejos Provinciales de Trabajo”, comprende los artículos 1 a 5. El artículo 1 se refiere al Consejo Regional de Trabajo de Castilla y León y a los Consejos Provinciales de Trabajo, el artículo 2 a las funciones del Consejo Regional de



Trabajo de Castilla y León, el artículo 3 a la composición, el artículo 4 al mandato y el artículo 5 al funcionamiento.

El título II, "De las Comisiones de Trabajo", está integrado por los artículos 6 y 7. El artículo 6 se refiere a las Comisiones de Trabajo y el artículo 7 a la Comisión de seguimiento de las actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en Castilla y León.

El título III, "De la Comisión de Convenios Colectivos de Castilla y León", abarca desde el artículo 8 al 25. El artículo 8 se refiere a la creación y adscripción; el artículo 9 a la composición; el artículo 10 a la presidencia de la Comisión; el artículo 11 a los vocales; el artículo 12 al secretario de la Comisión; el artículo 13 al régimen de funcionamiento; el artículo 14 a las funciones de la Comisión; el artículo 15 a las funciones consultivas; el artículo 16 al ámbito de actuación en materia consultiva; el artículo 17 a la legitimación para solicitar a la Comisión de Convenios Colectivos de Castilla y León el ejercicio de funciones consultivas; el artículo 18 a las funciones de intervención en los procedimientos de solución de discrepancias en los casos de desacuerdos en el período de consultas para la inaplicación de las condiciones de trabajo establecidas en el convenio colectivo; el artículo 19 a la legitimación para solicitar a la Comisión de Convenios Colectivos de Castilla y León el ejercicio de las funciones de intervención en los procedimientos de solución de discrepancias, en los casos de desacuerdos en el período de consultas, para la inaplicación de las condiciones de trabajo establecidas en el convenio colectivo; el artículo 20 al inicio del procedimiento; el artículo 21 al procedimiento mediante decisión en el seno de la Comisión; el artículo 22 a la decisión de la Comisión; el artículo 23 a la designación de árbitros; el artículo 24 a los procedimientos para la solución de discrepancias mediante la designación de un árbitro y el artículo 25 a las compensaciones económicas en la Comisión.

La disposición adicional se refiere al inicio del funcionamiento de la Comisión de Convenios Colectivos de Castilla y León.

La disposición derogatoria establece una derogación expresa del Decreto 114/2004, de 21 de octubre, por el que se crea el Consejo Regional de Trabajo de Castilla y León y los Consejos Provinciales de Trabajo, así como el reglamento interno de organización y funcionamiento de la Comisión de las Relaciones Laborales y de su Observatorio en lo que se ponga al presente decreto.



La disposición final primera establece que, en lo no previsto en el presente decreto, será de aplicación lo establecido en el capítulo IV del título V de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

La disposición final segunda faculta al titular de la Consejería competente en materia de relaciones laborales para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución del presente decreto.

La disposición final tercera establece la entrada en vigor del decreto el día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León.

### **Segundo.- El expediente remitido.**

En el expediente que acompaña al proyecto de decreto, además de un índice de documentos que lo conforma, figuran los siguientes:

- Informe previo de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos de 4 de julio de 2013.

- Texto del primer borrador del proyecto de decreto por el que se regula el Consejo Regional de Trabajo de Castilla y León y los Consejos Provinciales de Trabajo y se crea la Comisión de Convenios Colectivos de Castilla y León, remitido a las Consejerías y Delegaciones Territoriales para formular alegaciones.

- Observaciones efectuadas por la Consejería de Hacienda y por la Oficina Territorial de Trabajo de la Delegación Territorial de Valladolid.

- Memoria del proyecto de decreto por el que se regula el Consejo Regional de Trabajo de Castilla y León y los Consejos Provinciales de Trabajo y se crea la Comisión de Convenios Colectivos de Castilla y León, de 12 de agosto de 2013.

- Informe de la Dirección General de Trabajo y Prevención de Riesgos Laborales de la Consejería de Economía y Empleo, de 12 de agosto de 2013, sobre la repercusión en los presupuestos generales de la Comunidad del presente proyecto de decreto.



- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Hacienda, de 18 de octubre de 2013, que señala que "En todo caso, las solicitudes que pudieran presentarse a la Comisión, así como cualquier otro gasto que se produzca en la aplicación de las previsiones del decreto, deberá ser asumido en el presupuesto ordinario de la Consejería e Economía y Empleo, sin que pueda suponer en ningún caso el empleo de recursos económicos adicionales.

- Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Economía y Empleo de 5 de septiembre de 2013.

- Texto del borrador del proyecto de decreto remitido al Consejo Económico y Social para la emisión de informe.

- Informe del Consejo Económico y Social de 2 de diciembre de 2013, con el voto particular suscrito pro el grupo de representantes de Cecale.

- Texto del proyecto de decreto y su Memoria, de 16 de enero de 2014, que se somete a dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León.

- Informe del Secretario General de la Consejería de Economía y Empleo de 27 de enero de 2014.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

## **II**

### **CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

#### **1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.**

La Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo, califica en su artículo 4.1.d) como preceptiva la consulta en el procedimiento de elaboración de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las Leyes, así como sus modificaciones.



En el presente caso, corresponde la competencia para emitir el dictamen solicitado a la Sección Primera, según lo establecido en el apartado tercero, 1.a), del Acuerdo de 31 de mayo de 2012, del Pleno del Consejo, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

## **2ª.- Contenido del expediente y procedimiento de elaboración.**

El artículo 50 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por la Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León, dispone que las solicitudes de dictamen deberán incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de documentos.

Para el supuesto de los proyectos de decreto, se entiende como documentación necesaria la que, de acuerdo con el artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, se recoge en el artículo 75.3 de la propia Ley. Conforme a dicho precepto, el proyecto, cuya elaboración se iniciará en la Consejería competente por razón de la materia, deberá ir acompañado de una Memoria en la que se incluirán:

- a) Un estudio del marco normativo en el que pretende incorporarse, con expresión de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias.
- b) Los informes y estudios sobre su necesidad y oportunidad.
- c) Un estudio económico con referencia al coste a que dará lugar, en su caso, así como a su financiación.
- d) Un informe de evaluación del impacto de género.
- e) La expresión de haber dado el trámite de audiencia, cuando fuere preciso, y efectuado las consultas preceptivas.
- f) Informe motivado de las razones imperiosas de interés general que determinen el efecto desestimatorio del silencio administrativo.



g) De establecerse un régimen de autorización para el acceso o ejercicio de una actividad de servicios, motivación suficiente sobre la concurrencia de las condiciones de no discriminación, necesidad y proporcionalidad, así como, en su caso, de la concurrencia de estas mismas condiciones en relación con los requisitos previstos en el artículo 11.1 o en el artículo 12.2 ambos de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

El artículo 75.4 exige, además, que el proyecto se envíe a las restantes Consejerías para su estudio, se informe por los servicios jurídicos de la Comunidad y se someta, con carácter previo a su aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva.

La observancia del procedimiento de elaboración de las normas constituye un aspecto de singular importancia si se tiene en cuenta que el procedimiento, tanto en su vertiente formal como material, opera como una garantía para la legalidad, acierto y oportunidad de la disposición de que se trate.

Al respecto deben considerarse también las previsiones del Decreto 43/2010, de 7 de octubre, por el que se aprueban determinadas medidas de mejora en la calidad normativa de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, cuyo artículo 2 establece que "De conformidad con lo dispuesto en los artículos 5 y 42 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública, el procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley y de los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general se inspirará en los principios de actuación de la Administración Autonómica de eficiencia, economía, simplicidad y participación ciudadana y en los principios de calidad normativa, necesidad, proporcionalidad, transparencia, coherencia, accesibilidad y responsabilidad, en los términos en los que estos principios aparecen definidos en la citada Ley".

Conforme al artículo 4.1.b) de este Decreto 43/2010 "(...) estarán sometidos a la evaluación del impacto normativo los procedimientos de elaboración de las siguientes disposiciones: los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general que deban ser aprobados por la Junta de Castilla y León relacionados con la política socioeconómica y que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3.1.a) de la Ley 13/1990, de 28 de noviembre,





del Consejo Económico y Social, deban ser sometidos preceptivamente a informe previo de este Órgano”

El artículo 4.2 concreta el alcance de tal evaluación “La evaluación del impacto normativo habrá de especificar detalladamente la forma en que se han seguido los principios de calidad normativa y, en particular, el efecto del cumplimiento de la futura norma en el resto de políticas públicas.

»A tal efecto, contendrá la información necesaria para estimar el impacto que esa disposición general tendrá sobre sus destinatarios. Por ello, deberá motivar su necesidad y oportunidad y la valoración de las diferentes alternativas existentes, tanto normativas como de cualquier otra naturaleza, para la consecución de los fines que persigue y sus consecuencias jurídicas y económicas, así como su incidencia desde el punto de vista presupuestario y de impacto de género. En todo caso, deberá cuantificar las cargas administrativas que la nueva norma, en su caso, genere a las empresas, utilizando metodologías de referencia.

»Además de la información sobre las consultas realizadas a los agentes afectados, podrá incluir cualquier otro extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente, prestando especial atención a los impactos sociales, medioambientales y al impacto de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad de las personas con discapacidad.

»La evaluación de impacto normativo será única, comprendiendo todas las evaluaciones que la legislación sectorial prevea y se incluirá en la memoria, formando parte del expediente de tramitación de la norma”.

Estas previsiones encuentran un desarrollo detallado en la Orden ADM/1835/2010, de 15 de diciembre, por la que se aprueba la guía metodológica de mejora de la calidad normativa, en aplicación del Decreto 43/2010.

Según se expuso en los antecedentes, se han incorporado al expediente los informes preceptivos, de acuerdo con el artículo 75 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, (Asesoría Jurídica de la Consejería proponente, Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Hacienda, Secretario General de la Consejería proponente y Consejo Económico y Social de Castilla y León).



Cabe concluir, a la vista de la documentación analizada, que el proyecto de decreto ha sido tramitado cumpliendo lo previsto en la normativa de aplicación.

### **3ª.- Competencia y rango de la norma proyectada.**

Los reglamentos ejecutivos, que exigen el preceptivo dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León, se definen jurisprudencialmente (Sentencias del Tribunal Supremo de 24 de julio de 2003 o 27 de mayo de 2002, entre otras) como aquellos que "de forma total o parcial completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan una o varias leyes (...) dando cabida a los Reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material".

Se diferencian así de los que no requieren dicho dictamen, que son los reglamentos independientes o de carácter organizativo: "son aquellos de organización interna mediante los cuales una Administración organiza libremente sus órganos y servicios" (Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 2002), regulando materias no comprendidas en el ámbito de la reserva de ley.

El proyecto de decreto sometido a dictamen regula el Consejo Regional de Trabajo de Castilla y León y los Consejos Provinciales de Trabajo y crea la Comisión de Convenios Colectivos de Castilla y León. De la lectura en sentido literal de su título podría entenderse que este proyecto de decreto tiene un carácter meramente organizativo y, de ser así, no sería preceptivo el dictamen del Consejo Consultivo pues, tal y como establece el artículo 4.1.d) de su ley reguladora, sólo es preceptiva la consulta en el procedimiento de elaboración de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones.

Ahora bien, en el proyecto de decreto pueden distinguirse dos partes: una, la que se refiere al Consejo Regional de Trabajo de Castilla y León y los Consejos Provinciales de Trabajo, que tiene un carácter marcadamente organizativo, cuyo único objetivo es la regulación de un órgano colegiado de la Administración Autonómica adscrito a la Consejería competente en materia laboral y la determinación de sus funciones, composición y régimen de funcionamiento, en el cual participan organizaciones sindicales y empresariales más representativas en Castilla y León en materia laboral, tal y como prevé el



artículo 53 de la Ley 3/2001, de 3 de julio; y otra, la creación, en el seno del Consejo Regional de Trabajo de la Comisión de Convenios Colectivos de Castilla y León, en la que se pone de manifiesto el desarrollo de una habilitación normativa, como se expondrá a continuación.

El artículo 37.1 de la Constitución dispone que “La ley garantizará el derecho a la negociación colectiva laboral entre los representantes de los trabajadores y los empresarios así como la fuerza vinculante de los convenios”.

El artículo 16.4 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, referente a los principios rectores de las políticas públicas, establece “el fomento del diálogo social como factor de cohesión social y progreso económico, reconociendo el papel de los sindicatos y organizaciones empresariales como representantes de los intereses económicos y sociales que les son propios, a través de los marcos institucionales permanentes de encuentro entre la Junta de Castilla y León y dichos agentes sociales”.

La materia de negociación colectiva y conflicto de convenios colectivos se encuadra dentro de la legislación laboral cuya competencia exclusiva corresponde al Estado, en virtud de lo establecido en el artículo 149.1.7º de la Constitución, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas.

El artículo 76 del Estatuto de Autonomía, dispone que “Corresponde a la Comunidad de Castilla y León, en los términos que establezcan las leyes y las normas reglamentarias que en su desarrollo dicte el Estado, la función ejecutiva en las siguientes materias:

»1º. Empleo y relaciones laborales. Políticas activas de ocupación. Prevención de riesgos laborales, promoción de la salud y seguridad laboral”.

El Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, en la redacción dada por la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, prevé en su artículo 82.3 que “Cuando el período de consultas finalice sin acuerdo y no fueran aplicables los procedimientos a los que se refiere el párrafo anterior o estos no hubieran solucionado la discrepancia, cualquiera de las partes podrá someter la solución de la misma a la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos cuando la inaplicación de las condiciones de trabajo afectase a centros de



trabajo de la empresa situados en el territorio de más de una comunidad autónoma, o a los órganos correspondientes de las comunidades autónomas en los demás casos”.

La disposición final segunda del Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo en su apartado 2 establece que “Reglamentariamente se establecerá la composición y organización de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos, así como sus procedimientos de actuación y las medidas de apoyo para el desarrollo de las funciones de la Dirección General de Empleo del Ministerio de Empleo y Seguridad Social”.

Mediante Real Decreto Real Decreto 1362/2012, de 27 de septiembre, se regula la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos, y su disposición adicional segunda dispone que “Mediante convenios de colaboración entre el Ministerio de Empleo y Seguridad Social y las comunidades autónomas, se podrá establecer la actuación de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos, adscrita a la Dirección General de Empleo del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, en el ámbito territorial de aquellas comunidades autónomas en las que aún no se hubieran constituido los órganos tripartitos equivalentes a la Comisión y mientras estos órganos tripartitos no se constituyan. En estos casos, las empresas y los representantes legales de los trabajadores podrán solicitar a la Comisión la intervención para la solución de discrepancias por falta de acuerdo sobre la inaplicación de las condiciones de trabajo presentes en el convenio colectivo de aplicación, en las circunstancias y con las condiciones establecidas en este real decreto”.

Con los preceptos citados se pone de manifiesto que en las Comunidades Autónomas se pueden constituir órganos tripartitos equivalentes a la Comisión Nacional de Convenios Colectivos, lo que debe realizarse mediante una norma de rango reglamentario.

Con este proyecto de decreto se da cumplimiento a lo establecido en la normativa anteriormente referida.

Así pues, corresponde al titular de la Consejería competente la función de propuesta de las normas de desarrollo necesarias en esta materia (artículo 26.1.d de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la



Comunidad de Castilla y León), así como la función ejecutiva de control del cumplimiento (artículo 26.1.f de la misma Ley).

En definitiva, puede concluirse que existe potestad reglamentaria para elaborar la norma proyectada.

En ejercicio de la función de propuesta referida, la Consejería de Economía y Empleo ha elaborado el presente proyecto de decreto, respecto al que el Consejo Consultivo realiza las observaciones que a continuación se detallan.

#### **4ª.- Observaciones en cuanto al fondo.**

##### **Consideraciones generales.**

Resulta necesario hacer una referencia a los límites competenciales, ya que el carácter de la materia sobre la que versa el proyecto de decreto obliga a extremar la cautela en orden a la necesidad de que sus previsiones respeten los límites derivados del reparto competencial existente entre el Estado y Comunidades Autónomas, pues el Estado detenta una competencia exclusiva en el ámbito de la legislación laboral (artículo 149.1.7º de la Constitución), respecto a la que a la Comunidad Autónoma le corresponde únicamente la competencia de ejecución.

##### **Preámbulo.**

Respecto a su preámbulo ha de recordarse, como es sobradamente conocido, que esta parte expositiva ha de facilitar, con la adecuada concisión, la comprensión del objetivo de la norma, aludiendo a sus antecedentes y al título competencial en cuyo ejercicio se dicta, ayudando a advertir las innovaciones que introduce, con la aclaración de su contenido, si ello es preciso, para la comprensión del texto.

Como ha indicado el Consejo de Estado (Dictamen 4078/1996, de 5 de diciembre), el preámbulo "puede cumplir una importante función en la motivación del ejercicio de una potestad discrecional como es la reglamentaria, y puede contribuir además al control judicial de los reglamentos que resulta del art. 106.1 de la Constitución, en especial, desde la perspectiva del principio de



interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos consagrado en el art. 9.3 de la Constitución”.

Los preámbulos de las disposiciones generales, cualquiera que sea su calificación, si bien carecen de valor normativo son elementos a tener en cuenta en la interpretación de las leyes por el valor que a tal efecto tienen, según advierte el artículo 3º del Código Civil (Sentencias del Tribunal Constitucional 36/1981 y 150/1990), criterio que ha de ponerse de nuevo de manifiesto. Así, el preámbulo debe ser expresivo y ha de contribuir a poner de relieve el espíritu y la finalidad de la disposición respecto a cuanto se regula en su texto articulado para contribuir a su mejor interpretación y subsiguiente aplicación.

Asimismo, en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las directrices de técnica normativa, se señala que “la parte expositiva de la disposición cumplirá la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Si es preciso, resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto, pero no contendrá partes del texto del articulado. Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas (...).

»En los proyectos de real decreto deberán destacarse en la parte expositiva los aspectos más relevantes de la tramitación: consultas efectuadas, principales informes evacuados y, en particular, la audiencia o informe de las Comunidades Autónomas y entidades locales”.

En el presente supuesto el contenido del preámbulo expone que, conforme a lo previsto en la disposición adicional segunda del Real Decreto 1362/2012, de 27 de septiembre, y teniendo en cuenta la relevancia que en Castilla y León tiene el diálogo social, se entiende oportuno regular un órgano equivalente a la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos, aprovechando para ello la existencia de un órgano regional tripartito como es el Consejo Regional de Trabajo de Castilla y León.

No obstante, en dicho preámbulo se echa en falta una exposición más exhaustiva del título competencial en virtud del cual la Comunidad Autónoma dicta la norma y debería hacerse referencia a las habilitaciones que la



Constitución confiere a los poderes públicos en materia de negociación colectiva.

## **Título I.- Del Consejo Regional de Trabajo de Castilla y León y de los Consejos Provinciales de Trabajo.**

### **Artículo 1. Consejo Regional de Trabajo de Castilla y León y de los Consejos Provinciales de Trabajo.**

En el párrafo primero de este artículo se determina que el Consejo Regional de Trabajo de Castilla y León y los Consejos Provinciales son órganos colegiados de consulta y asesoramiento y de participación de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de Castilla y, se determina que se trata de órganos colegiados de consulta y asesoramiento y de participación de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de Castilla y León en materia laboral, sin perjuicio de las competencias atribuidas a los órganos de participación institucional creados en el seno del Servicio Público de Empleo de Castilla y León y en materia de cooperativas, y de seguridad y salud laboral, en los mismos términos que el artículo 1.1 del Decreto 114/2004, de 21 de octubre, por el que se crea el Consejo Regional de Trabajo de Castilla y León y los Consejos Provinciales de Trabajo, que en el proyectado se deroga.

Se trata de un órgano colegiado de los establecidos en el artículo 22.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ya que en él participan organizaciones representativas de intereses sociales, por lo que podrán establecer o completar sus propias normas de funcionamiento.

Al tratarse de un órgano colegiado, debe cumplir con las estipulaciones establecidas en el artículo 11 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y en el artículo 53 de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

El artículo 11.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, dispone que "No podrán crearse nuevos órganos que supongan duplicación de los ya existentes si al mismo tiempo no se suprime o restringe debidamente la competencia de éstos".



Este precepto, que tiene carácter de básico, hay que tenerlo en cuenta en relación con la Comisión de Convenios Colectivos de Castilla y León, cuya creación se prevé en el artículo 8 del presente proyecto de decreto.

En relación con el artículo 1, queda claro que la citada Comisión se constituye en el seno del Consejo Regional de Trabajo de Castilla y León, que necesariamente tiene que tener a este fin un carácter tripartito, como se predica respecto a la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos, regulada por el Real Decreto 1362/2012, de 27 de septiembre, lo que debería hacerse constar en el presente artículo, al igual que se hace en el preámbulo.

## **Artículo 2. Funciones.**

Las funciones señaladas en las letras ñ) y o) del apartado 1 de este artículo son semejantes a las establecidas en el artículo 14 del presente proyecto de decreto, referidas a la Comisión de Convenios Colectivos de Castilla y León, que tiene también carácter colegiado.

Como se ha señalado anteriormente, no puede crearse un órgano nuevo que suponga duplicación de los ya existentes si al mismo tiempo no se suprime o restringe debidamente la competencia de éstos.

Para evitar el posible equívoco que pueda producirse sobre si el Consejo Regional de Trabajo de Castilla y León y la Comisión de Convenios Colectivos de Castilla y León son dos órganos colegiados distintos, con lo cual las funciones de uno no podrían ser las propias del otro y habría que restringirlas debidamente, habría que señalar la naturaleza de órgano colegiado complejo del Consejo Regional de Trabajo de Castilla y León, que estaría integrado por otro órgano que actúa de manera colegiada, que es la Comisión de Convenios Colectivos.

Por otra parte, en relación con la función establecida en la letra o) hay que tener en cuenta que en materia de negociación colectiva sólo están legitimados como partes en su ejercicio y desarrollo los interlocutores sociales, por lo que la intervención de la Administración no puede suplir el ejercicio de estas funciones, pues ello supone contravenir lo establecido en el artículo 37.1 de la Constitución. Por ello, debería determinarse en qué consiste esa función consultiva y a qué se ciñe, tal y como hace la disposición final segunda del Real





Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo -reproducido en antecedente de hecho primero del presente dictamen- referente a la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos en las letras a) y b) de su apartado 1.

### **Artículo 3. Composición.**

La letra c) de los apartados 1 y 2, al tratar de los vocales se refiere a cuatro representantes de las organizaciones sindicales más representativas, según lo dispuesto en los artículos 6.1 y 7.1 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical.

Sin duda ha de entenderlo referido a los sindicatos más representativos a nivel de la Comunidad Autónoma, aunque el hecho de añadir el artículo 6.1 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, podría dar lugar a equívocos, dado que este artículo se refiere a los sindicatos más representativos a nivel estatal en sus restantes apartados y ser su apartado 1 de carácter descriptivo, al establecer que "La mayor representatividad sindical reconocida a determinados sindicatos les confiere una singular posición jurídica a efectos, tanto de participación institucional como de acción sindical", que no añade nada nuevo en relación con la mayor representatividad a efectos de la Comunidad Autónoma.

Por ello resultaría conveniente eliminar la referencia que en la letra c) de los apartados 1 y 2 de este artículo 3 se hace al artículo 6.1 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto.

## **Título II.- *De las Comisiones de Trabajo***

### **Artículo 7. Comisión de seguimiento en las actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en Castilla y León.**

En relación con el apartado 2 de este artículo cabe realizar la misma observación que la efectuada con anterioridad respecto a la conveniencia de eliminar la referencia que se hace al artículo 6.1 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, puesto que no añade nada al contenido del precepto y puede dar lugar a equívocos.



### **Título III.- *De la Comisión de Convenios Colectivos de Castilla y León.***

#### **Artículo 8. Creación y adscripción.**

Como se pone de manifiesto en este artículo, la Comisión de Convenios Colectivos de Castilla y León se crea en el seno del Consejo Regional de Trabajo de Castilla y León como un órgano de asesoramiento y consulta especializado en materia de negociación colectiva.

Este Consejo Consultivo hace referencia a las observaciones efectuadas al artículo 2 en este dictamen, en cuanto a que no puede crearse un órgano nuevo que suponga duplicación de los ya existentes si al mismo tiempo no se suprime o restringe debidamente la competencia de éstos.

Por ello al establecer que la Comisión de Convenios Colectivos se crea en el seno del Consejo Regional de Trabajo debe entenderse que se está ante un órgano colegiado complejo que está integrado, a su vez, por otro órgano colegiado, por lo que no se configuran como órganos colegiados diferentes e independientes pues, de ser así, no podría existir uno si sus funciones son idénticas a las de otro, a no ser que se supriman o restrinjan las competencias del ya existente.

Como ya se puso de manifiesto en este dictamen en el comentario al artículo 1, se trata de un órgano colegiado de los establecidos en el artículo 22.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, pues en él participan organizaciones representativas de intereses sociales, por lo que podrán establecer o completar sus propias normas de funcionamiento.

Por su parte, al párrafo segundo del apartado 1 de este artículo, referido al ámbito de actuación de la Comisión de Convenios Colectivos de Castilla y León, sería más adecuado que se ubicase en un artículo diferente, tras regular las funciones de intervención de la Comisión en los procedimientos de solución de discrepancias en los casos de desacuerdo en el período de consultas para la inaplicación de las condiciones de trabajo establecidas en el convenio colectivo, al igual que se hace en el artículo 16, cuando se refiere al ámbito de actuación en materia consultiva, tras regular las funciones consultivas de la Comisión en el artículo 15.



Con la ubicación propuesta se garantiza una mayor claridad y una mejor sistemática, dado que la Comisión de Convenios Consultivos realiza funciones consultivas y decisorias (funciones de intervención en los procedimientos de solución de discrepancias en los casos de desacuerdos en el período de consultas para la inaplicación de las condiciones de trabajo establecidas en el convenio colectivo). Por ello el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 8, al referirse sólo al ámbito de actuación de la Comisión para conocer sobre discrepancias en los procedimientos de inaplicación de los convenios colectivos, debería figurar en un artículo diferente y, por ende, desaparecer del artículo 8, que se refiere a la creación y adscripción de la Comisión de Convenios Consultivos de Castilla y León.

**Artículo 17. Legitimación para solicitar a la Comisión de Convenios Colectivos de Castilla y León el ejercicio de funciones consultivas.**

La letra b), que se refiere a las organizaciones sindicales más representativas, de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica de 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, debería añadir la referencia al artículo 7.1, puesto que, dado al ámbito de actuación de la Comisión, los sindicatos tienen que ser más representativos a nivel de la Comunidad Autónoma, en los términos que establece el artículo 7.1 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto.

**Artículo 20. Inicio del procedimiento.**

En relación con este precepto se realizan dos observaciones:

1ª) En el apartado 1 se dispone que el procedimiento se iniciará mediante solicitud de parte presentada por vía electrónica.

Al respecto hay que señalar que la aplicación de las posibilidades que ofrece la Administración electrónica al ámbito de la solución de los conflictos en materia de convenios colectivos está en línea con los derechos de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, previsto en la Ley 11/2007, de 22 de julio, que tiene carácter básico.

En la Ley referida se establece la obligación para la Administración de dotarse de medios electrónicos para facilitar las relaciones con los ciudadanos,



pero, en ningún caso, esto supone un deber para el ciudadano de relacionarse únicamente a través de medios electrónicos, sino una posibilidad, manteniéndose el resto de formas de relacionarse con la Administración. Por lo tanto, en este artículo debería preverse la posibilidad de presentar la solicitud por vía electrónica, pero no única ni exclusivamente, pues ello implicaría ir en contra del principio de igualdad, previsto en el artículo 4.b) de la Ley 11/ 2007, de 22 de julio, que establece el "principio de igualdad, con objeto de que en ningún caso el uso de medios electrónicos pueda implicar la existencia de distinciones o discriminaciones para los ciudadanos que se relacionen con las Administraciones Públicas por medios no electrónicos, tanto respecto al acceso a la prestación de servicios públicos como respecto a cualquier actuación o procedimientos administrativo sin perjuicio de las medidas dirigidas a incentivar la utilización de los medios electrónicos".

Esta observación concreta tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León".

2ª) La letra h) del apartado 1 en su último párrafo establece: "Si se pretendiera inaplicar un convenio de empresa, la empresa deberá acreditar que las causas de inaplicación se han producido con posterioridad a la firma del convenio".

Al respecto cabe señalar que el artículo 82.3 del Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, se refiere a la inaplicación de las condiciones de trabajo de los convenios de empresa sin establecer ninguna limitación en cuanto al momento en el que se haya producido la causa que de lugar a su inaplicación. Así prevé: "Los convenios colectivos regulados por esta Ley obligan a todos los empresarios y trabajadores incluidos dentro de su ámbito de aplicación y durante todo el tiempo de su vigencia.

»Sin perjuicio de lo anterior, cuando concurren causas económicas, técnicas, organizativas o de producción, por acuerdo entre la empresa y los representantes de los trabajadores legitimados para negociar un convenio colectivo conforme a lo previsto en el artículo 87.1, se podrá proceder, previo desarrollo de un período de consultas en los términos del artículo 41.4, a inaplicar en la empresa las condiciones de trabajo previstas en



el convenio colectivo aplicable, sea este de sector o de empresa, que afecten a las siguientes materias: (...)”.

La legislación laboral es competencia exclusiva del Estado, tal y como se dispone en el artículo 149.1.7ª de la Constitución, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas; por lo tanto una norma de la Comunidad Autónoma no puede vulnerar el régimen de competencias establecido en la Constitución y, por ende, no puede modificar el ámbito de la inaplicación de las condiciones de trabajo previstas en el convenio colectivo cuando el Estatuto de los Trabajadores no establece ninguna limitación al respecto en cuanto al momento en que deben surgir las causas de inaplicación del convenio.

La limitación que incluye la letra h) del artículo 20.1 supone una discriminación de las empresas que tienen sus centros de trabajo en nuestra Comunidad respecto al resto pues, tal y como sucede con la Comisión Nacional Consultiva de Convenios Colectivos, que conoce de las solicitudes de intervención para la solución de discrepancias en los procedimientos de inaplicación de condiciones de trabajo de un convenio colectivo cuando afecten a centros de trabajo de la empresa situados en el territorio de más de una comunidad autónoma, así como cuando afecten a las empresas situadas en las ciudades de Ceuta y Melilla, no se establece ninguna condición que limite la intervención de la Comisión en dirimir las controversias que surjan por la inaplicación de un convenio colectivo.

El artículo 16.1 del Real Decreto 1362/2012, de 27 de septiembre, por el que se regula la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos dispone que “La Comisión, en el ejercicio de sus funciones decisorias, resolverá la discrepancia surgida entre la empresa y los representantes de los trabajadores por falta de acuerdo en los procedimientos de inaplicación de las condiciones de trabajo previstas en el convenio colectivo aplicable a que se refiere el artículo 82.3 del Estatuto de los Trabajadores, siempre que concurren las condiciones señaladas en dicho artículo”.

Y en la letra h) de su artículo 20 en relación con la documentación que hay que presentar junto con la solicitud de inicio del procedimiento se hace constar: “Documentación relativa a la concurrencia de las causas económicas, técnicas, organizativas o de producción.



»A tales efectos se tomará como referencia la documentación que sea preceptiva en la comunicación de los despidos colectivos, teniendo en cuenta que cuando las causas económicas alegadas consistan en una disminución persistente del nivel de ingresos o ventas, deberá presentar, además, la documentación que acredite que se ha producido dicha disminución durante los últimos dos trimestres consecutivos”.

Al establecerse tal limitación en el decreto proyectado se posibilita que cuando no se llegue a un acuerdo en la aplicación de un convenio colectivo, la empresa no podrá someter la cuestión a la Comisión de Convenios Colectivos de Castilla y León en los supuestos en los que la causa de inaplicación se hubiera producido antes de la firma del convenio de empresa, aunque ésta se haya agravado con posterioridad.

Por todo lo expuesto tal limitación debe desaparecer de la letra h) del apartado 1 del artículo 20 del presente proyecto de decreto.

Esta observación concreta tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”.

### **Artículo 21. Procedimiento mediante decisión en el seno de la Comisión.**

El apartado 1 de este precepto, en su afán de regular un procedimiento con plazos breves, incurre en falta de certeza jurídica, pues cuando establece que el secretario de la Comisión solicitará informe sobre la discrepancia “tan pronto como conozca esta circunstancia”, convendría que se regulara con mayor precisión este extremo, así como el *dies a quo* de elaboración de informe, que se establece en diez días.

Respecto al apartado 3 en el que se dispone que “Todas las comunicaciones en el procedimiento deberán realizarse por vía electrónica”, se realiza la misma observación que la efectuada en el artículo 20.1, sobre iniciación del procedimiento en relación con la utilización de medios electrónicos para las notificaciones, fórmula que no puede establecerse como obligatoria ni exclusiva, sino como una posibilidad de uso, pues de no ser así ello implicaría ir



contra el del principio de igualdad contenido en el artículo 4 b) de la Ley 11/2007, de 22 de julio.

Esta observación concreta tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León".

### **Disposiciones finales**

#### **Tercera. Entrada en vigor**

Esta disposición prevé la entrada en vigor del decreto al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Castilla y León, previsión que no se justifica de forma suficiente.

Por ello, de conformidad con la doctrina del Consejo de Estado, de no existir razones para suprimirla, este Consejo Consultivo considera aconsejable mantener las reglas generales del ordenamiento sobre la "*vacatio legis*", por lo que debería de entrar en vigor a los 20 días de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Castilla y León.

#### **5ª.- Correcciones lingüísticas y gramaticales.**

De acuerdo con las directrices de técnica normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, debería restringirse el uso de mayúsculas lo máximo posible, así como evitar las alternancias de mayúsculas y minúsculas en los mismos términos y procurar una utilización adecuada de los signos de puntuación.

### **III CONCLUSIONES**

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Atendidas las observaciones formuladas a los artículos 20.1, 20.1 h) y 21.3, sin lo cual no resultará procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo



**CONSEJO  
CONSULTIVO**  
DE CASTILLA Y LEÓN

con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”, y consideradas las restantes, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el proyecto de decreto por el que se regula el Consejo Regional de Trabajo de Castilla y León y los Consejos Provinciales de Trabajo y se crea la Comisión de Convenios Colectivos de Castilla y León.

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