



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero y
Ponente

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero y
Ponente

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunido en Zamora el día 29 de mayo de 2008, ha examinado el *anteproyecto de ley para la creación del Consejo del Diálogo Social y Regulación de la Participación Institucional*, 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 21 de abril de 2008 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *anteproyecto de ley para la creación del Consejo del Diálogo Social y Regulación de la Participación Institucional*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 29 de abril de 2008, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 365/2008, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia a los Consejeros Sres. Estella Hoyos y Pérez Solano.

Primero.- El anteproyecto.

El anteproyecto de ley objeto de dictamen tiene como finalidad la creación del Consejo del Diálogo Social y la Regulación de la Participación Institucional. La necesidad de su creación se fundamenta en el papel que los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales juegan en la



defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 de la Constitución.

Su creación también responde a lo dispuesto en el artículo 16.4 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en el que se regulan los principios rectores de las políticas públicas, entre los que se encuentra el fomento del diálogo social como factor del progreso económico y cohesión social, para lo que se establece la posibilidad de regular un Consejo del Diálogo Social en Castilla y León.

El anteproyecto de ley sometido a dictamen consta de una exposición de motivos, dieciséis artículos -distribuidos en dos títulos- y cinco disposiciones finales.

La exposición de motivos resalta la conveniencia de regular por Ley el Consejo del Diálogo Social, puesto que la experiencia ha demostrado que los cambios normativos que han producido efectos más positivos en el marco económico y social de Castilla y León, son los que han tenido su origen en el diálogo social. La necesidad de su regulación por Ley ha sido compartida por la Junta de Castilla y León y los agentes económicos y sociales, incluso con anterioridad a la aprobación de la reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León por la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, que reconoce como principio rector el fomento del diálogo social. Los trabajos y negociaciones con los agentes económicos y sociales culminaron, tras la entrada en vigor del nuevo Estatuto, con el Acuerdo de fecha 7 de febrero de 2008, suscrito por la Unión Sindical de Comisiones Obreras de Castilla y León, la Unión General de Trabajadores de Castilla y León, la Confederación de Organizaciones Empresariales de Castilla y León y la Junta de Castilla y León.

Por otra parte, también incide la exposición de motivos en la necesaria regulación por ley de la participación institucional, habida cuenta de que los sindicatos de los trabajadores y las asociaciones empresariales contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios, y son un cauce para la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, participación que corresponde promover a los poderes públicos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9 de la Constitución. El artículo 11 del Estatuto de Autonomía reconoce, por su parte, el derecho de los ciudadanos de Castilla y León a participar en los asuntos



públicos de la Comunidad, directamente o mediante la elección de representantes.

El contenido de la Ley se estructura de la siguiente manera:

El título I, "Del Consejo del Diálogo Social", se compone de cuatro capítulos. El capítulo I, "Disposiciones generales", contiene los artículos 1 a 3; el capítulo II, "Composición", contiene un artículo, el 4, en el que se regula la composición del Consejo; el capítulo III dedica los artículos 5 a 9 a los "Órganos y funcionamiento"; y el capítulo IV, en su único artículo -el 10-, regula los "Medios técnicos".

El título II, "De la participación institucional" se divide en tres capítulos. El capítulo I "Disposiciones generales" se compone de los artículos 11, 12 y 13; el capítulo II regula en los artículos 14 y 15 el "Contenido de la participación institucional y derechos y deberes de los sujetos participantes"; y el capítulo III en su artículo 16 se refiere al "Fomento y financiación".

La disposición final primera establece que "En el plazo de un mes desde la entrada en vigor de la presente Ley se procederá a la constitución del Consejo del Diálogo Social".

La disposición final segunda indica que en el plazo de seis meses desde su constitución, el Consejo del Diálogo Social aprobará el reglamento interno para su funcionamiento.

La disposición final tercera señala que en un plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley, se adaptarán a la misma las normas sobre participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en los distintos órganos de la Administración General e Institucional de la Comunidad de Castilla y León.

La disposición final cuarta faculta a la Junta de Castilla y León para dictar las disposiciones necesarias en orden al desarrollo de los preceptos de esta Ley.

La disposición final quinta dispone la entrada en vigor de la Ley.



Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al anteproyecto de ley, además de un índice de los documentos que lo conforman, figuran los siguientes:

- Borrador del anteproyecto inicial de la ley de creación del Consejo del Diálogo Social y Regulación de la Participación Institucional.

- Memoria inicial del anteproyecto de ley.

- Petición de informes a las Consejerías.

- Informes de las Consejerías de la Presidencia, de Interior y Justicia, de Hacienda, de Fomento, de Agricultura y Ganadería, de Medio Ambiente, de Sanidad, de Familia e Igualdad de Oportunidades, de Educación y de Cultura y Turismo.

- Informe sobre las alegaciones de las Consejerías al anteproyecto de ley.

- Petición de informe de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos previo al inicio de la tramitación del anteproyecto.

- Petición de informes a los Servicios Jurídicos de la Comunidad y a la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios.

- Informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, de fecha 5 de marzo de 2008.

- Memoria, tras las observaciones de las Consejerías y tras el informe jurídico, comprensiva de los siguientes apartados: estudio del marco normativo, estudio de oportunidad, estudio económico y consultas sobre el contenido del anteproyecto de ley.

- Anteproyecto de ley tras las observaciones de las Consejerías y tras el informe jurídico.



- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios de la Consejería de Hacienda, de fecha 4 de marzo de 2008, en el que no se formulan objeciones a la aprobación del anteproyecto de ley. Dicho informe se emite en cumplimiento del artículo 76.2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León.

- Solicitud de informe al Consejo Económico y Social.

- Informe del Consejo Económico y Social de 2 de abril de 2008.

- Anteproyecto de ley para la creación del Consejo del Diálogo Social y Regulación de la Participación Institucional, que se somete a dictamen de este Consejo Consultivo.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

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

El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.c) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo al Pleno emitir el dictamen según lo establecido en el artículo 19.2.

2ª.- Contenido del expediente y procedimiento de elaboración del anteproyecto.

El artículo 51.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, 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 los documentos.

Para el supuesto de los anteproyectos de ley ha de considerarse documentación necesaria la exigida por el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3



de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. Conforme a dicho precepto, el anteproyecto, 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) La expresión de haber dado el trámite de audiencia cuando fuere preciso y efectuado las consultas preceptivas.

La Ley citada exige, además, que el anteproyecto se envíe a las restantes Consejerías para su estudio, se informe por los Servicios Jurídicos de la Comunidad y se someta, previamente a su aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva.

Obra en el expediente el informe favorable de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios de la Consejería de Hacienda, dando así cumplimiento a lo exigido en el artículo 76.2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León.

Consta igualmente el informe preceptivo de la Dirección de los Servicios Jurídicos, tal como exigen la Ley 3/2001, de 3 de julio, el artículo 4.2.a) de la Ley 6/2003, de 3 de abril, de Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León, y el artículo 2.5º.A.c) del Decreto 17/1996, de 1 de febrero, de organización y funcionamiento de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Castilla y León.

En suma, el estudio de la documentación enviada permite concluir que el procedimiento ha sido tramitado correctamente, adecuándose a lo previsto en la normativa de aplicación ya descrita.



3ª.- Marco normativo.

El objeto del dictamen, en el caso de anteproyectos de ley, ha de ser, principalmente, su adecuación a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Castilla y León, a la legislación básica estatal y, por último, su conformidad con el resto de los ordenamientos jurídicos estatal y autonómico en los que el texto sometido a consulta pueda eventualmente insertarse.

El artículo 9.2 de la Constitución dispone que corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en los que se integra sean reales y efectivas, así como remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

Conforme al artículo 7 de la Constitución, los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios.

La Ley Orgánica 11/1985, de 11 de agosto, de Libertad Sindical, y el Estatuto de los Trabajadores, texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, han regulado el reconocimiento de la condición de más representativos y su aplicación a determinadas organizaciones sindicales y empresariales, en función de su mayor implantación, cualificándolas en su relación con las Administraciones Públicas.

El reconocimiento que nuestra Constitución hace de los agentes socioeconómicos justifica, por la importancia que se deriva de la consagración de una fórmula esencialmente participativa en el texto constitucional, la particular posición jurídica de estos agentes en la gestión de asuntos públicos de naturaleza socioeconómica, como facultad adicional que les puede conceder el legislador.

Por otra parte, el fomento del diálogo social como factor de progreso económico y cohesión social, se contempla en el artículo 16.4 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León como uno de los principios rectores de las políticas públicas de Castilla y León.



4ª.- Observaciones al articulado.

Consideraciones generales.

Resulta obligado hacer una referencia general a la conveniencia de aplicar, en la elaboración de las normas, unos criterios uniformes de técnica legislativa, pues ello ha de redundar en beneficio de la claridad de los textos legales y de su mejor comprensión por los ciudadanos, en general, y por los operadores jurídicos, en particular. En este sentido, es aconsejable seguir el ejemplo que proporciona la Administración del Estado, en cuyo ámbito existen unas directrices sobre técnica normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, tal y como resulta plasmado en el documento elaborado por la entonces Consejería de Presidencia y Administración Territorial, de normalización de expedientes tramitados ante órganos colegiados de gobierno.

Como tal Acuerdo, las referidas directrices no tienen más carácter que el de una instrucción u orden de servicio interna de la Administración. No obstante, al establecer una serie de criterios generales sobre el modo en que debe ordenarse y desarrollarse (en su fase administrativa de elaboración) el contenido de las disposiciones generales, se persigue, en definitiva, no sólo dotarlas de una estructura lógica y más fácilmente comprensible, sino también asegurar un mínimo de uniformidad en la legislación.

Por otra parte, en el texto del anteproyecto se utilizan reiteradamente los términos "Consejo del Diálogo Social" (más de 40 veces en un texto de 16 artículos), reiteración que se puede obviar en ocasiones utilizando únicamente el término "Consejo".

En todo caso y respecto de esta cuestión, el Consejo Consultivo viene recomendando en sus Memorias de los años 2006 y 2007, la conveniencia de la aprobación en la Comunidad, con el rango normativo que corresponda, de unas directrices para la elaboración de las leyes, decretos-legislativos y demás disposiciones de carácter general.

Exposición de motivos.

Tal y como expresa el mencionado Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las directrices de técnica



normativa, la parte expositiva de la disposición cumple la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se promulga. Si es preciso, resumirá sucintamente dicho contenido, a fin de lograr una mejor comprensión del texto del articulado. Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas.

En el supuesto que nos ocupa, el contenido de la exposición de motivos satisface el mínimo imprescindible, habida cuenta de que en ella, tras citarse los Acuerdos previos para el impulso del Diálogo Social en Castilla y León y la necesidad de que por ley se regule un Consejo del Diálogo Social, como determina el artículo 16.4 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León -al reconocer el papel que los sindicatos y asociaciones empresariales tienen como representantes de los intereses económicos y sociales que le son propios, precisándose para ello de marcos institucionales permanentes de encuentro con la Junta de Castilla y León-, se reseña en el texto, de manera concisa, tanto el objetivo que persigue la norma como algunos de los principales aspectos de su regulación.

Artículo 1. *Creación y denominación.*

El artículo contiene el objeto de la presente norma, la creación del Consejo del Diálogo Social de Castilla y León, máximo órgano de encuentro y participación de los Agentes Económicos y Sociales, de interlocución permanente, adscrito a la Consejería competente en materia de ejecución de la legislación laboral.

En su apartado 2 da una definición de "Diálogo Social", concepto legal que sería más correcto que formara parte del artículo 2, "Naturaleza", ya que su fin es delimitar el ámbito de la nueva institución y lograr una mejor comprensión de la norma.

Se trata con ello de aplicar la directriz de técnica normativa que, a falta de norma propia, se recoge en el punto 17 del Acuerdo del Consejo de Ministros, antes citado, por el que se aprueban las directrices de técnica normativa para la Administración General del Estado.



Siguiendo esta directriz, parece más correcto situar el apartado 2 del artículo 2 en el artículo 1.

Artículo 2.- *Naturaleza.*

El apartado 1 de este artículo considera al Consejo “órgano institucional permanente”, refiriendo su finalidad sin concretar su naturaleza. Este apartado termina señalando como una de las funciones a cumplir por el mismo, la de trasladar “al conjunto de la sociedad el valor del diálogo social y su trascendencia”. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que las competencias del nuevo órgano se detallan en el artículo siguiente, por ello sería más conveniente la inclusión de esta función en el artículo 3.

Artículo 3. *Competencias.*

El Consejo del Diálogo Social es un “órgano de encuentro y participación”, adscrito a la Consejería competente en materia laboral, al que debería dotarse de unas competencias de forma más precisa, dado que las enumeradas en este artículo no están otorgadas residualmente y son concurrentes, en parte, con las conferidas a otros órganos de la Administración General y a instituciones estatutarias, como el Consejo Económico y Social.

El Consejo Económico y Social es un órgano colegiado de carácter consultivo, para el asesoramiento en materia socioeconómica en la Comunidad Autónoma. Se trata, al igual que el Consejo del Diálogo Social de Castilla y León, de un foro permanente y estable de participación y diálogo de los agentes económicos y sociales en la toma de decisiones de la política económica y sociolaboral, y tiene una composición más heterogénea y especializada que aquél, al contar en su seno con representantes de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de la Comunidad, pero también con miembros de las organizaciones profesionales agrarias, asociaciones o federaciones de asociaciones de consumidores, cooperativas y sociedades anónimas laborales, así como expertos designados por la Junta de Castilla y León.

Teniendo en cuenta que el anteproyecto dota al Consejo del Diálogo Social de Castilla y León de una estructura similar, es patente que se produce un solapamiento de competencias entre las dos instituciones; por ejemplo, en las



competencias previstas en el artículo 3 del anteproyecto, apartados e), f), g) y k). Por ello deberían diferenciarse claramente las funciones de una y otra, so pena de que, con el fin de fomentar la participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de la Comunidad, las competencias del Consejo Económico y Social pudieran quedar cercenadas.

Además de la expresada concurrencia de funciones, la redacción de este artículo 3, como se ha expuesto anteriormente, adolece de excesiva generalidad y falta de concreción. Piénsese que es el propio "Consejo del Diálogo Social" el competente para señalar cuándo será un asunto objeto de su conocimiento -letra a)-, o cuándo debe tratar de las "actuaciones de producción normativa" -letra e)-, desconociéndose también, por ejemplo, quién solicita y recibe los informes realizados, su naturaleza y carácter -letra g)-.

Tal generalidad podría remediarse parcialmente; si no de forma total (puesto que su naturaleza debería quedar clara en la presente norma), en su desarrollo reglamentario -no previsto en las disposiciones finales-, nunca en el reglamento de régimen interno al que se refiere la disposición final segunda.

Debe recordarse al respecto que el artículo 53 de la Ley 3/2001, de 3 julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, establece, en relación con la creación de órganos colegiados en la Administración Autonómica, que "La disposición o convenio por la que se constituya un órgano colegiado en la Administración autonómica deberá prever necesariamente (...) d) Las funciones de decisión, propuesta, informe, seguimiento o control, así como cualquier otra que se le atribuya".

Artículo 4. *Composición.*

No se establece en este artículo el régimen jurídico de los nombramientos y ceses, que sí se prevé someramente en el artículo 13.2 para la participación institucional, por lo que dicho régimen jurídico quedará sujeto a las previsiones del reglamento de régimen interno.

Artículo 6. *El Consejo.*

El apartado 1 de este artículo exige para la válida constitución del Consejo la presencia de todos sus miembros, o sus suplentes, disponiendo a su



vez el apartado 2 que los acuerdos se adoptarán por unanimidad. Por tanto, el carácter "tripartito" que el artículo 1 atribuye al Consejo, no da lugar a peculiaridad alguna en el régimen de funcionamiento del Consejo.

La previsión del apartado 3, sobre la creación de un reglamento interno de funcionamiento, es ya objeto de una disposición final, por lo que debería ser suprimida aquí.

Como consideración de técnica normativa en relación con el apartado 1 de este artículo, debería sustituirse la palabra "párrafo", que se emplea en él dos veces, por la de "apartado". Se aplica así la directriz de técnica normativa recogida en el punto 31 del Acuerdo del Consejo de Ministros, citado, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa para la Administración General del Estado.

Artículo 10. *Oficina Técnica.*

La Oficina Técnica prevista en este artículo se inserta en la estructura orgánica de una Consejería, que quedará así modificada, por lo que debería concretarse la naturaleza y régimen jurídico básico de la misma. Por ello este artículo se refiere a su futura creación, que deberá tener lugar de acuerdo con lo preceptuado en los artículos 44.3 y 45.3 de la Ley 3/2001, de 3 julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Artículo 13. *Criterios de participación.*

En el apartado 1 de este artículo sería conveniente precisar que se atenderá al criterio de la paridad "en función del criterio de representatividad previsto en la Ley Orgánica de Libertad Sindical", de acuerdo con lo que establece el artículo 11.2 del anteproyecto.

Disposición final tercera.

El último inciso de este precepto debería recogerse en una disposición transitoria, cuyo objetivo general es facilitar el tránsito al régimen jurídico previsto por la nueva regulación.

Se trata de una directriz de técnica normativa que, a falta de regulación autonómica propia, se desprende del punto 40 del Acuerdo del Consejo de



Ministros, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa para la Administración General del Estado.

La disposición transitoria declara, en palabras del Tribunal Constitucional, la pervivencia de “vestigios de vigencia” o la ultraactividad de la regulación jurídica anterior para las situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva disposición. Así, aunque la norma entra en vigor al día siguiente de su publicación, se concede un plazo de adaptación de seis meses, teniendo en ese lapso temporal eficacia los acuerdos vigentes afectados por el contenido de la nueva norma.

No obstante, si se considera que la norma produce una innovación completa del ordenamiento jurídico, no se trataría de una disposición transitoria, sino final, por lo que bajo esos parámetros, su ubicación sería correcta, dado que según el referido Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa no pueden considerarse disposiciones transitorias las “que se limiten a diferir la aplicación de determinados preceptos de la norma sin que esto implique la pervivencia de un régimen jurídico previo y las que dejan de tener eficacia cuando se aplican una sola vez”.

5ª.- Observaciones lingüísticas.

Sin perjuicio de recordar la importancia de una redacción clara y precisa de los textos normativos, deben reiterarse aquí las observaciones que, sobre técnica normativa, se han formulado, dando una nueva redacción a la norma que evite la continua repetición de determinadas palabras. Por ejemplo, “diálogo social” está repetido en el texto más de 40 veces; en el artículo 8 se emplea la palabra “elevar” 5 veces, e igualmente sobra la continua referencia a “participación institucional”. Existen también redundancias, al utilizar en un mismo párrafo las palabras “representantes”, “representativas” y “representación”.

III CONCLUSIONES

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



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

Consideradas las observaciones formuladas, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el anteproyecto de ley para la creación del Consejo del Diálogo Social y Regulación de la Participación Institucional.

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