



**DICTAMEN SOBRE ANTEPROYECTO DE LEY DE  
PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL DE LAS  
ORGANIZACIONES SINDICALES MÁS  
REPRESENTATIVAS**

**DICTAMEN DEL CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL DE EXTREMADURA  
SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE PARTICIPACIÓN  
INSTITUCIONAL DE LAS ORGANIZACIONES SINDICALES MAS  
REPRESENTATIVAS.**

**D) ANTECEDENTES**

El pasado 4 de septiembre de 2002 se solicitó por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Economía, Industria y Comercio, a los efectos previstos en los artículos 5.1.1 de Ley 3/1991, de 25 de abril y 12.k del Decreto 18/1993, de 24 de febrero, que el Consejo Económico y Social de Extremadura emitiera Dictamen sobre:

**“El Anteproyecto de Ley de Participación Institucional de las  
Organizaciones Sindicales más representativas”.**

Analizado y tratado el Anteproyecto de Ley objeto de este Dictamen por la Comisión Permanente y dado lo establecido en el artículo 13.2 de la Ley 3/1991, de 25 de abril, el Pleno del Consejo Económico y Social de Extremadura, en sesión celebrada el día 31 de octubre de 2002 ha acordado aprobar por *UNANIMIDAD* el siguiente

**D I C T A M E N**

## **II) ESTRUCTURA Y CONTENIDO**

El Anteproyecto de Ley presentado a Dictamen del Consejo Económico y Social de Extremadura consta de Exposición de Motivos y Texto Articulado, con un total de 6 artículos y dos disposiciones, una transitoria y otra final.

La Exposición de Motivos referencia las circunstancias que hacen necesaria o conveniente promulgar esta normativa y las notas más relevantes de este Anteproyecto de Ley.

La Parte Dispositiva, como se ha mencionado antes, consta de 6 artículos que se refieren respectivamente al objeto y ámbito de aplicación de esta Ley, a los criterios de representación, al contenido de la participación, al ejercicio de dicha participación y a la financiación.

La Disposición Transitoria regula la forma en que se regirán los convenios de colaboración o cooperación que actualmente estén en vigor y la Disposición Final acoge la habitual habilitación para el posterior desarrollo reglamentario.

## **III) VALORACIONES**

### **1) De carácter general.**

Como cuestión mayor y previa a todo tipo de consideración, este Órgano Consultivo de un lado porque no puede sustraerse a su composición, de la cual forma parte como uno de sus grupos integrantes las Organizaciones Empresariales más representativas y, de otro, porque las Organizadores Sindicales Comisiones Obreras y Unión General de Trabajadores, conjuntamente con la Confederación Regional Empresarial Extremeña, vienen desarrollando dentro de la Comunidad Autónoma de Extremadura, como agentes sociales y económicos más representativos, la función de intervención e intermediación ciudadana que les tiene asignada la Constitución y las

diferentes normativas de nuestra Administración Regional, se considera que el citado Anteproyecto de Ley deberá referirse no sólo a las Organizaciones Sindicales, sino, también, a las Asociaciones Empresariales.

En efecto, el encargo constitucional y legislativo se reconoce tanto a los Sindicatos de Trabajadores como a las Asociaciones Empresariales, justificando su importancia que se deriva de la consagración de una fórmula esencialmente participativa, mediante una particular posición jurídica como agentes vertebradores de la gestión de los asuntos públicos de naturaleza socioeconómica.

Es por ello que los cauces para que se haga efectiva la participación institucional, antes mencionada, se deban establecer de acuerdo con unos criterios objetivos que sean razonables y adecuados al fin perseguido, pudiendo hacer posible el concretar las organizaciones a las que en cada caso corresponda dicha participación; en este sentido siguiendo los criterios establecidos en la Ley Orgánica de Libertad Sindical y en el Estatuto de los Trabajadores (Disposición Adicional Sexta), el criterio de mayor representatividad pueda resultar de obligada estimación, ya que suponen la relevancia más adecuada para medir el grado de legitimidad representativa.

En este sentido, la redacción actual sería insuficiente, si en puridad, se refiriera única y exclusivamente a la participación institucional de las Organizaciones sindicales más representativas, debiendo aprovecharse esta ocasión, a nuestro parecer, para dictar una norma de mayor alcance que cubra esta participación con todos los Agentes sociales, incluidas las Organizaciones empresariales.

Así a lo largo de la etapa democrática, en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma ha quedado clara la voluntad de cumplir estas prescripciones constitucionales y estatutarias, existiendo numerosas normas autonómicas (como la propia Ley de creación de este Consejo Económico y Social de Extremadura, 3/1991, de 25 de abril) que así se decantan, e incorporando expresamente formas de participación de las Organizaciones Sindicales y Empresariales más representativas en relación con actividades de naturaleza socioeconómica.

En el entendimiento que el legislador acogerá favorablemente nuestra sugerencia y extenderá el objeto y ámbito de actuación de este Anteproyecto de Ley, incluyendo, además de a las Organizaciones Sindicales, a las Asociaciones Empresariales más representativas, se formularán las restantes valoraciones que se incluyen en este Dictamen.

Dicho lo anterior este Consejo Económico y Social considera que el título de este Anteproyecto de Ley debería modificarse, cambiándose el propuesto por el de “Ley de Participación Institucional de los Agentes Sociales y Económicos más representativos”.

También este CES de Extremadura reconoce que, hecha la excepción de la Comunidad Autónoma de Madrid que ha regulado esta materia, estamos ante una ley novedosa en el campo de las Administraciones Públicas, singularmente en el ámbito de las Comunidades Autónomas, en virtud de la cual se elevan a rango de Ley la consolidación de derechos que las Organizaciones Sindicales (y si se acoge, la extensión de su objeto y ámbito a las Asociaciones Empresariales más representativas) venían teniendo de hecho en la Comunidad Autónoma de Extremadura.

De otra parte y en orden a la mejora técnica del presente texto de Anteproyecto de Ley, este Órgano Consultivo aconseja se expliciten el artículo del Estatuto de Autonomía de Extremadura aprobado por Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero (y modificaciones posteriores) que habilitan a nuestra Comunidad Autónoma para legislar sobre la materia, dicho todo ello admitiendo las referencias que en la Exposición de Motivos se hace de la Constitución Española, del Estatuto de los Trabajadores y del Convenio 150 de la Organización Internacional del Trabajo, si bien podemos considerar como escasa la referencia a los preceptos constitucionales (solo el artículo 9.2 es mencionado) cuando la participación de los Agentes sociales en los distintos órganos consultivos de la Administración que versen sobre materias que constituyan el objeto de sus funciones, la promoción, representación y defensa de los trabajadores y de los empresarios, está recogida de manera explícita e implícita en nuestra Constitución en

los artículos 7, 9.2 y 129.1; y siendo conveniente precisar, respecto al Convenio 150 de la Organización Internacional del Trabajo que esta norma es de 26 de junio de 1978, que versa sobre la administración del trabajo: cometido, funciones y organización, que fue ratificado por España el 13 de febrero de 1982 y que esta cuestión está contemplada en los artículos 5 y 6 de dicho Convenio.

Asimismo consideramos oportuno se hiciera mención expresa del artículo sexto.1 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, donde se explicita 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”.

También, y tomando en consideración lo indicado en la Exposición de Motivos de este Anteproyecto de Ley, este Consejo Económico y Social de Extremadura estima muy conveniente el establecimiento de un marco legal de participación de las Organizaciones Sindicales y Empresariales en los asuntos públicos de naturaleza socioeconómica gestionados por la Comunidad Autónoma de Extremadura, que permitirá, sin duda, encauzar y objetivar mecanismos de representación y ahondar en el desarrollo de las prescripciones constitucionales, permitiendo homogeneizar los instrumentos participativos en las diferentes Entidades de la Administración Regional, y determinar las reglas y criterios que han de presidir la participación en cada una de ellas.

Constata este CES de Extremadura que este Anteproyecto de Ley que se dictamina, pese a la brevedad propia de una norma de esta naturaleza, tan solo 6 artículos, sin división en capítulos, cumple sustancialmente con las Directrices sobre la forma y estructura de los Anteproyectos de Ley aprobadas por el Consejo de Ministros con fecha 18 de octubre de 1991.

Finalmente este Órgano Consultivo acusa recibo del escrito del Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Economía, Industria y Comercio excusando su asistencia para explicarnos los objetivos y líneas fundamentales de este Anteproyecto de

Ley, y agradece la remisión de la documentación complementaria y la legislación comparada al respecto.

De otra parte este Consejo Económico y Social de Extremadura lamenta profundamente la no remisión del Informe del Gabinete Jurídico (al respecto de este Anteproyecto de Ley) entendiendo que ello perjudica nuestro análisis y dificulta el debate a la hora de la realización de nuestras funciones.

## **2) De carácter específico.**

**Exposición de motivos:** Por lo indicado al comienzo de este Dictamen como cuestión mayor y previa, entiende este CES de Extremadura que siempre que se aluda en el mismo a las Organizaciones sindicales se añada a continuación “y Asociaciones empresariales”, haciéndose también cita además de la legislación mencionada, a la Disposición Adicional Sexta del Estatuto de los Trabajadores y la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical.

**Artículo 1:** A la hora de referir el marco de participación debería optarse por decir “los Agentes sociales” o en su defecto “las Organizaciones sindicales y Asociaciones empresariales”, entendiéndose, además, muy conveniente incluir la precisión de “más representativos de conformidad con lo establecido en la Ley 11/1985, de Libertad Sindical y en el Estatuto de los Trabajadores” como referencia más adecuada para medir el grado de legitimidad representativa.

**Artículo 2:** En el párrafo b de este artículo deberá hablarse de “la participación de las Organizaciones sindicales y Asociaciones empresariales más representativas”.

Como consideración menor de correcta técnica legislativa, proponemos que los párrafos del artículo se dividan en apartado numéricos (1,2,3), y no en letras (a, b, y c) como en el texto que se nos presenta.

También en relación con el contenido, en el actual apartado a), referente al ámbito de aplicación, proponemos la inclusión, amén de los órganos de asesoramiento y participación socioeconómicos, algún tipo de cláusula adicional que aumente las posibilidades de participación efectiva mediante términos tales como: “así como en cualesquiera órganos consultivos de la administración que traten de materias de interés socioeconómico o laboral”, continuándose con la redacción propuesta “que la legislación vigente contemple en los distintos Entes y Organismos de la Comunidad Autónoma de Extremadura, y de acuerdo con las normas reguladoras de las mismas”.

**Artículo 3:** En los apartados 1,2 y 3 de este artículo deberá hablarse de “Organizaciones sindicales y Asociaciones empresariales”.

En el apartado 1 y considerando que serán incluidas las Asociaciones empresariales debería hacerse cita, además de la legislación mencionada, a la Disposición Adicional Sexta 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, pues es en ella donde queda explicitada la manera de acreditar la representación institucional en defensa de intereses generales de los empresarios.

También en el apartado 1, considera este Órgano Consultivo que quedaría mejorada la redacción cambiando el singular “criterio” por el plural “criterios” pues del texto y enunciado del artículo se deducen dos: paridad y mayor representatividad.

Asimismo valoramos el grado de compromiso que asume el Ejecutivo Extremeño en el apartado 3 al reconocer a los Agentes sociales el carácter de interlocutores válidos en los procesos de concertación y planificación de actuaciones y políticas socioeconómicas, pues todo lo que promueva concertación se considera positivo para el desarrollo de nuestra economía regional.

**Artículo 4:** Este Consejo Económico y Social de Extremadura viene recomendando sistemáticamente que no se dejen a desarrollo reglamentario y por el contrario se incluyen en los textos legales cuestiones tales como actividades, funciones,



competencias, etc... es por ello que valoremos positivamente la relación (si bien no cerrada, como no puede ser de otro modo) de instrumentos de participación que se someterán a consideración de las Organizaciones sindicales (y por supuesto de las Asociaciones empresariales) más representativas, pues contribuirá a favorecer la negociación o concertación socioeconómica en nuestra Comunidad Autónoma.

Este artículo que, de alguna forma puede considerarse el núcleo de la norma, por cuanto en ella se detallan los medios a través de los cuales se hará efectiva la participación de los Agentes Sociales bien a través de los órganos e instituciones de participación socioeconómicos ya contemplados en el ordenamiento jurídico autónomo, bien a través de mesas o foros específicos de negociación o concertación socioeconómica de la Junta de Extremadura, sometiendo a consideración de los Agentes Sociales más representativos una serie de instrumentos de planificación de la actuación política.

Consideramos que el elenco elegido en la norma resulta de enorme interés y suficiente variedad, abordando la práctica totalidad de los ámbitos en los que deben ser consultados estos Agentes sociales y especialmente nos parece acertado la cláusula abierta a la posibilidad de participación, proponiendo como redacción: “Cualquier otro instrumento de planificación que por su relevancia sea necesario someter a concertación socioeconómica”.

**Artículo 5:** Como venimos señalando reiteradamente la referencia deberá ampliarse a las Asociaciones empresariales. Señalándose también que su contenido resulta algo reiterativo, toda vez que ya se ha expresado en los primeros artículos que las propuestas de los Agentes sociales a los que hace referencia esta Ley, como no puede ser de otra manera, será la expresada por los representantes designados en dichos órganos.

En este artículo proponemos la eliminación del término “válidamente “ ya que los representantes no pueden ser calificados de “válidos”, pues entendemos que la

“validez” se conforma desde la comunicación por parte de la Organización que le nombra.

De otra parte aconsejamos en este Artículo la inclusión de un nuevo párrafo que diga: “En cualquier caso, y con el objeto de garantizar la presencia activa en cada uno de los órganos y planes recogidos en esta norma, la Administración Regional fijará con las organizaciones sindicales más representativas, un convenio en el que se fije la cesión de aquellos empleados públicos que participen en el ámbito de aplicación de esta Ley. Este Convenio, con sus estipulaciones, contará con su correspondiente desarrollo reglamentario”.

Dicho párrafo se justificaría fundamentalmente por la exigencia que supone el contar con los recursos humanos suficientes para garantizar y prestar un verdadero servicio público, de manera que se atiendan adecuadamente en todos y cada uno de los instrumentos de planificación de la actuación política en los que se va a desarrollar esta acción institucional.

**Artículo 6:** En cuanto al apartado 1 entendemos debería localizarse dentro del artículo 5 referido al ejercicio de la participación y no en este dedicado a la financiación. Asimismo proponemos que se supriman los términos “por razón del servicio” ya que a los componentes de los distintos órganos pueden serles o no de aplicación las indemnizaciones por razón del servicio que regula el Decreto 51/1989, de 11 de abril. De hecho en cada órgano les vienen estipuladas en la normativa aplicable en cada caso

Referente al apartado 2 de este artículo, este CES de Extremadura participa del instrumento que en él se formula y por el cual se consolidan en una norma legal de significativa importancia, como es la Ley de Presupuestos, de los derechos que ya venían siendo percibidos en la Comunidad Autónoma de Extremadura las Organizaciones sindicales y Asociaciones empresariales más representativas, entendiéndose que la constitución de un fondo, mediante el cual se realizan subvenciones nominativas a las mismas, centralizando ayudas que en este momento aparecen

dispersas, contribuye y apuesta por la transparencia en el comportamiento de las Administraciones Públicas.

Recomienda este Órgano Consultivo la inclusión de un **nuevo artículo**, sería el 7, en el que se regulara una Comisión de Seguimiento de la Participación, como órgano para proceder a valorar el grado de cumplimiento de los objetivos de participación contemplados en esta Ley y, también, para la elaboración de una Memoria de Actividades y cuya composición integrara a la representación de los Agentes económicos y sociales y a la que designe la Administración Regional, regulándose la misma del modo que reglamentariamente se establezca.

Igualmente hubiéramos recibido favorablemente la introducción de algunas obligaciones de los representantes de la Administración, Sindicatos y Empresarios en el ejercicio de su participación institucional. Todo ello sin perjuicio de que esas obligaciones generales de los miembros, entre los que se encuentra el deber de sigilo de las deliberaciones, deber de asistencia a las sesiones de los órganos, ponderación y responsabilidad en las propuestas efectuadas, etc... se presumen como mero ejercicio de responsabilidad y se deducen de las normas generales de la participación de representantes en órganos colegiados de las administraciones públicas.

**Disposición Transitoria:** En la misma debería hacerse referencia, también, a los convenios de colaboración o cooperación suscritos con las Asociaciones empresariales más representativas.

**Disposición Final:** Aunque, obviamente, no es imprescindible, dado que el artículo 6 tiene un condicionante a que la financiación se determine en la Ley de Presupuestos, quizás fuera conveniente ligar la entrada en vigor de esta Ley, que hoy dictaminamos, al comienzo del ejercicio presupuestario.

En relación con lo apuntado en comentarios al artículo 5 sería aconsejable la inclusión de una **Disposición Adicional** que establezca un plazo para la suscripción del

convenio a establecer, proponiéndose un máximo de 6 meses desde la publicación de esta norma.