



EKONOMIA ETA OGASUN  
SAILA

Ekonomia, Aurrekontu eta Kontrol  
Ekonomikoko Sailburuordetza  
Kontrol Ekonomikoko Bulegoa

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA  
Y HACIENDA

Viceconsejería de Economía,  
Presupuestos y Control Económico  
Oficina de Control Económico

**INFORME DE CONTROL ECONÓMICO-NORMATIVO QUE EMITE  
LA OFICINA DE CONTROL ECONÓMICO EN RELACIÓN AL  
ANTEPROYECTO DE LEY DEL CONSEJO DE RELACIONES  
LABORALES/LAN HARREMANEN KONTSEILUA**

La Ley 14/1994, de 30 de junio, de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, regula en el Capítulo IV del Título III el Control Económico Normativo, el cual tiene carácter preceptivo y se ejerce mediante la emisión del correspondiente informe de control por parte de la Oficina de Control Económico.

Dicho control incluye, en su aspecto económico-organizativo, la fiscalización de toda creación y supresión de órganos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, así como sus modificaciones y reestructuraciones.

Teniendo presente la citada norma, lo dispuesto en la Sección 3ª del Capítulo III del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi y el artículo 10 del Decreto 568/2009, de 20 de octubre, por el que se establece la estructura y funciones del Departamento de Economía y Hacienda, esta Oficina de Control Económico emite el siguiente

**INFORME**

**-I-**

**OBJETO, ANTECEDENTES Y DOCUMENTACIÓN**

El presente informe versa sobre el Anteproyecto de Ley epigrafiado en el encabezamiento que tiene por objeto establecer una nueva regulación del Consejo de Relaciones Laborales/Lan Harremanen Kontseilua (derogando la ley actualmente vigente, 11/1997, de 27 de junio, del Consejo de Relaciones Laborales/Lan Harremanen Kontseilua). En particular, y a decir de la memoria departamental, se pretende "*precisar las materias respecto de las que el CRL/LHK va a desarrollar sus funciones consultivas, delimitando su objeto al ámbito laboral. Asimismo, se introduce también como novedad destacable respecto a la normativa anterior la atribución al Consejo de una importante función, la de informar con carácter preceptivo determinadas normas relacionadas con el citado ámbito laboral*".

Además de la finalidad anterior, "*se pretende modificar el régimen de funcionamiento del órgano y, en este sentido, se establece una regulación que permita la recomposición de sus miembros en base a las distintas*

*opciones que los agentes inicialmente legitimados puedan llevar a cabo en cuanto a su efectiva integración o no en los mismos. Del mismo modo, se ha diversificado el régimen de la adopción de acuerdos en función de las materias competenciales del CRL/EHK y se ha previsto la consulta previa a los miembros integrantes del Consejo antes de la designación de su Presidente por el Lehendakari”.*

Para ello, y a pesar de ser una modificación de la norma actual, su esencialidad, al decir departamental, hace que se haya elaborado un nuevo proyecto de ley completo y se ha propiciado la derogación, asimismo, completa de la normativa anterior; opción de técnica legislativa que, como se verá más tarde, plantea algunas cuestiones en relación a la naturaleza de la institución que se regula y que hace que la Memoria del Departamento proponente hubiera debido de ser más completa de lo que es, al visualizarse que se parte desde una derogación expresa y tener que justificarse la opción normativa tomada, desde cero con más determinación.

El Anteproyecto de referencia no figura expresamente incluido en el Calendario legislativo de la IX Legislatura (2009-2013) aprobado por el Consejo de Gobierno en sesión del día 17 de noviembre de 2009, y, en consecuencia, no hay referencias concretas sobre el contenido previsible de su regulación. Ello no obstante, con fecha 1 de marzo de 2010, la Consejera del Departamento de Empleo y Asuntos Sociales compareció ante la Comisión correspondiente del Parlamento Vasco para informar acerca de la reflexión que su Departamento había llevado a cabo en relación a este órgano y las propuestas de modificación que se atisbaban en el corto plazo a efectos, sobre todo, de operativizar el funcionamiento del órgano, no satisfactorio hasta ese momento. No cabe duda de que es el antecedente más cercano a la materia y que ello tiene trascendencia económico-organizativa, como veremos.

En base a tales parámetros de oportunidad y motivación se tramita, pues, el presente anteproyecto, figurando en el expediente remitido a esta Oficina, entre los documentos e informes recabados en el proceso de elaboración del mismo, los siguientes:

- Orden de 21 de febrero de 2011, de la Consejera de Empleo y Asuntos Sociales por la que se acuerda el inicio del expediente de elaboración del Proyecto de Ley del Consejo de Relaciones Laborales/Lan Harremanen Kontseilua.

- Orden de 17 de marzo de 2011, del Consejero de Economía y Hacienda por la que se aprueba con carácter previo el Proyecto de Ley del Consejo de Relaciones Laborales/Lan Harremanen Kontseilua.

- Memoria explicativa del Proyecto de Ley del Consejo de Relaciones Laborales/Lan Harremanen Kontseilua de 10 de marzo de 2011.

- Memoria Económica a los efectos de control económico-normativo relativa al Proyecto de Ley del Consejo de Relaciones Laborales/Lan Harremanen Kontseilua de 10 de marzo de 2011.

- Memoria a efectos de evaluación de impacto en función de género del Proyecto de Ley del Consejo de Relaciones Laborales/Lan Harremanen Kontseilua de 10 de marzo de 2011.

- Informe jurídico de la Dirección de Servicios y Régimen Jurídico relativo al Proyecto de Ley del Consejo de Relaciones Laborales/Lan Harremanen Kontseilua de fecha 23 de marzo de 2011.

- *Informe de la Dirección de Normalización Lingüística en las Administraciones Públicas de fecha 12 de abril de 2011 relativa al Proyecto de Ley del Consejo de Relaciones Laborales/Lan Harremanen Kontseilua.*

- *Informe de Emakunde de 20 de mayo de 2011 en relación al Proyecto de Ley del Consejo de Relaciones Laborales/Lan Harremanen Kontseilua.*

- *Alegaciones de los Departamentos de Sanidad y Consumo, Interior, Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca y Cultura en relación al Proyecto de Ley del Consejo de Relaciones Laborales/Lan Harremanen Kontseilua.*

- *Informe de la Dirección de Innovación y Administración Electrónica de 19 de abril de 2011 en relación al Proyecto de Ley del Consejo de Relaciones Laborales/Lan Harremanen Kontseilua.*

- *Informes de la Dirección de Patrimonio y Contratación y de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de 13 de abril de 2011 en relación al Proyecto de Ley del Consejo de Relaciones Laborales/Lan Harremanen Kontseilua.*

- *Comunicaciones remitidas a Confebask, los Sindicatos ELA, LAB, CCOO, UGT y la Unión profesional de Trabajadores Autónomos y la Asociación Vasca de Autónomos para que emitan opinión acerca del Proyecto de Ley del Consejo de Relaciones Laborales/Lan Harremanen Kontseilua.*

- *Comunicación del CRL/LHK relativa al momento procesal en el que se le solicita informe y sugerencia sobre remisión del texto definitivo del Proyecto de Ley del Consejo de Relaciones Laborales/Lan Harremanen Kontseilua, de fecha 10 de mayo de 2011.*

- *Informe del Consejo Superior de Cooperativas de 17 de mayo de 2011 en relación al Proyecto de Ley del Consejo de Relaciones Laborales/Lan Harremanen Kontseilua.*

- *Acuerdo de 13 de Mayo de 2011 del Consejo Económico y Social Vasco sobre el Proyecto de Ley del Consejo de Relaciones Laborales/Lan Harremanen Kontseilua.*

- *Memoria sobre los informes y alegaciones recibidos de órganos consultados en relación al Proyecto de Ley del Consejo de Relaciones Laborales/Lan Harremanen Kontseilua.*

- *Texto articulado del Proyecto de Ley del Consejo de Relaciones Laborales/Lan Harremanen Kontseilua, de fecha 20 de mayo de 2011.*

- *Comunicación al CRL/LHK de fecha 24 de mayo de 2011 recabando nuevo informe sobre el texto del Proyecto de Ley del Consejo de Relaciones Laborales/Lan Harremanen Kontseilua en su redacción de 20 de mayo de 2011.*

No parece resultar dudosa la competencia del Departamento de Empleo y Asuntos Sociales para gestionar la iniciativa de la propuesta normativa que nos ocupa al poder encontrar justificación a la misma en el artículo 12.1 a) del Decreto 4/2009, de 8 de mayo, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la CAE y determinación de funciones y áreas de los mismos. Por su parte, la competencia de la CAE ya ha sido justificada por el Informe jurídico departamental en base a los artículos 12.1 y 10.2 del Estatuto de Gernika, sin que, desde el punto de vista económico-normativo proceda mayor comentario.

Como una vez realizado el presente trámite de control económico-normativo resulta preceptivo el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, se recuerda que si como consecuencia del citado dictamen se introducen modificaciones en el anteproyecto, éstas deberán ser comunicadas a esta Oficina, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27.1 de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, en su nueva redacción dada por la Disposición Final primera de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi. La citada comunicación deberá realizarse en los términos establecidos en la Circular

2/05 del Director de la Oficina de Control Económico de fecha 14 de octubre de 2005.

Habiéndose producido en este momento procedimental las indicadas intervenciones preceptivas, mediante la emisión parcial de los correspondientes informes que la legalidad vigente exige, esta Oficina circunscribe su actuación a la materialización del Control económico-normativo, en los términos previstos en los artículos 25 a 27 de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi y su normativa de desarrollo.

Conviene añadir, en este momento, que desde el punto de vista procedimental no se ha dado cumplimiento al momento procesal en que debe desarrollarse el control económico-normativo propio de esta Oficina toda vez que faltaba, al día de la fecha en que se ha requerido este informe, el informe que debería emitir el CRL/LHK y que, como se desprende de la documentación más atrás listada, se solicitó el 24 del mes de mayo. A pesar del incumplimiento formal del artículo 27.1 de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi (el informe de la OCE es el anteúltimo en emitirse antes de que actúe el Consejo de Gobierno cuando es preceptivo el informe de la COJUAE, como en este caso) no se ve impedimento en proseguir las actuaciones e informar desde esta instancia al obrar la documentación suficiente para ello, toda vez que, además, mientras se realizaba este informe de control económico-normativo, el CRL/LHK ya ha emitido su preceptivo informe el cual ha sido incluido (sin notificación expresa a esta Oficina) en la aplicación telemática interna de Disposiciones Normativas de Carácter General con fecha 13 de junio de 2011.

## **-II-**

### **ANÁLISIS**

En principio, debe destacarse que la iniciativa legislativa que se informa se inscribe de lleno en lo que se llamaría una norma de naturaleza institucional, es decir, se diseña (en este caso, se modifica el diseño y regulación) una institución que viene a ocupar un lugar muy concreto en el entramado laboral vasco (antes, en el entramado sociolaboral) y que sin ser propia y declaradamente pública su naturaleza ya que de ninguna manera forma parte del sector público de la CAE en los términos de la normativa sobre Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, tampoco se puede decir que estamos ante una institución al margen de lo público toda vez que, como veremos, además de su creación pública y por ley, es sujeto de muchas políticas públicas, sobre todo en materia hacendística y de personal que necesariamente se le han de aplicar en pos de su neutralidad, transparencia y funcionamiento regulado.

Ello tiene relevancia económico-normativa y económico-organizativa ya que su comportamiento en relación a las materias propias de la Hacienda general del País Vasco y su posición en relación a la clasificación institucional interna de la Administración de la CAE, nunca ha estado clara en ninguna de las normas que se han encargado desde 1981 de normar

esta institución (una ley cada quince años más o menos), siendo así que el proyecto de ley que ahora informamos tampoco aporta grandes novedades en los terrenos mencionados, es decir, sigue teniendo que deducirse su naturaleza (no se dice expresamente que ésta sea pública), siguen teniendo que deducirse sus comportamientos hacendísticos principales (algunos de ellos, como veremos, no muy ortodoxamente interpretados en opinión de esta Oficina por el propio Consejo, sobre todo en materia presupuestaria) y no se puede interpretar con claridad y corrección su funcionamiento en Comisiones ya que parece querer modularse la organización prevista en la ley para la institución a través de normas reglamentarias que incorporen nuevas maneras de actuación institucional.

A pesar de ello, evidentemente, no estamos en presencia de una organización directamente privada ya que aunque integrado por representantes de entes privados en su composición orgánica, su vinculación y empoderamiento públicos (por sus funciones consultivas al legislativo y ejecutivo vascos en materia laboral, por su situación institucional y por su creación y diseño positivos) resultan evidentes.

Donde sí hay novedades es (más que en la naturaleza jurídica) en el objeto y en la materia sobre la cual el CRL/LHK ha de volcar su labor consultiva (ahora restringido a lo laboral), en la descripción de la amplitud de esta labor consultiva (distinguiendo normas de rangos concretos), en la manera de designar y sustituir los componentes del pleno así como en la manera de adoptarse las decisiones en este órgano. Del mismo modo, se plantea una modificación en el modelo contractual como mayor novedad entre las materias propias de la Hacienda general. A todas ellas nos referiremos en los próximos párrafos en cuanto tengan que ver con las funciones encomendadas a esta Oficina.

El Anteproyecto proyectado se estructura, además de en la necesaria exposición de motivos, en 16 artículos, una Disposición Transitoria, una Disposición Derogatoria y dos Disposiciones Finales.

Realizado este análisis preliminar, procede a continuación realizar un análisis más en profundidad en relación al articulado.

### -III-

## **OBSERVACIONES**

**PRIMERA.-** Como ya se anticipaba en el apresurado análisis que se ha realizado en el apartado anterior de este mismo informe, se hace precisa, más allá de lo abordado en la memoria que se acompaña, una reflexión acerca de la naturaleza de la institución regulada. Para ello debe comenzarse por el artículo que a ello dedica el anteproyecto de ley. El **artículo segundo** de la propuesta, bajo el título "naturaleza jurídica" procede, más que a establecer la naturaleza jurídica del Consejo, a modificar/regular el ámbito de actuación objetivo del mismo manteniendo su aspecto dual, es decir de consulta y asesoramiento del Gobierno y del Parlamento, por un lado, y de encuentro y dialogo permanente entre las organizaciones sindicales y empresariales, por otro. La modificación consiste en limitar a la materia laboral su ámbito de actividad consultiva, antes

sociolaboral. El cambio tiene trascendencia económico-organizativa ya que, en cierto modo y más allá del uso que de esta función se haya dado y hecho, es evidente que se produce más que una restricción funcional, una especialización en el ámbito de actuación del Consejo, lo cual resulta acertado y clarificador en relación a, por ejemplo, el ámbito de actuación del Consejo Económico y Social Vasco y, a su vez, resulta interesante desde la racionalidad de estas entidades parapúblicas.

Ello sin embargo, esta concreción, especialización y limitación de la labor consultiva a lo laboral no es, en opinión de esta Oficina, todo lo diáfana que debiera al proceder el artículo, no sabemos si con ánimo explicativo, especificativo o ejemplificador, a *“entender”* la materia laboral, *“como incluyendo las materias a las que se refiere el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el TR de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social”* y *“quedando excluido en lo que no tenga incidencia en aquellas materias, lo relativo a sociedades cooperativas y a trabajadores y trabajadoras autónomos”*. Ciertamente, resulta complejo, con esa redacción, establecer el ámbito objetivo de la labor consultiva del Consejo pero resulta aún más complejo establecer el mismo en relación a su aplicación subjetiva, esto es, en relación a los sujetos sobre los que se proyecta.

En opinión de esta OCE, en principio, resulta absolutamente extravagante la alusión concreta en este artículo capital a una norma estatal que por lo demás resulta en sí misma bastante instrumental (infracciones y sanciones) de la normativa sustantiva en materia laboral y de seguridad social (no olvidemos que el RDL 5/2000 se dicta, mayormente, como consecuencia de la competencia estatal en estas dos materias, una de las cuales –seguridad social– resulta ajena a lo que por naturaleza le debiera corresponder, como materia consultiva, al CRL/LHK) sobre la que se aplica. En la medida, pues, que este RDL sea materia laboral (y constituya competencia del Gobierno y del Parlamento su ejecución) estará incluida en la materia laboral sobre la que proyecta el Consejo su competencia consultiva sin necesidad de otras especificaciones. Pero es que, además, la interpretación contraria, es decir, aquella que nos condujera a entender que solo es materia laboral, a efectos de labor consultiva del CRL/LHK, lo en ese RDL consignado (interpretación que, por cierto, puede incluso desprenderse del informe del CRL de 8 de junio de 2011 en su último párrafo completo de la página 2/6), resultaría, siempre en opinión de esta OCE, absurda por reduccionista. La materia laboral sobre la que el CRL/LHK debiera proyectar su labor consultiva no termina en lo que el GV y el PV deban competencialmente entender del RDL 5/2000, sino mucho más.

Del mismo modo, tampoco queda clara la manera en que opera el citado RDL y la materia laboral en relación a las sociedades cooperativas y a trabajadores/as autónomos ya que si bien es lógico que el CRL/LHK no opere en su labor consultiva en relación a la organización y funcionamiento de estas entidades (lo cual es trascendente desde lo económico-organizativo ya que hay otros órganos en la administración pública de la CAE que hacen esa labor, particularmente el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi), no lo es que solo a lo laboral que se contenga en el RDL citado sea a lo que materialmente tenga que limitarse la labor del

CRL/LHK, debiéndose entender como más amplio el campo de actuación del CRL/LHK en su labor consultiva en relación a estas entidades.

En resumen pues, la cita al RDL resulta confusa, interpretativamente problemática y poco recomendable siquiera para delimitar con concreción y corrección las labores consultivas del CRL/LHK, frente a otros órganos consultivos. Si, por otro lado, se quieren delimitar las funciones del CRL/LHK en relación a las sociedades cooperativas y los autónomos/as, debe hacerse con claridad, en párrafo separado y, en opinión de esta Oficina, no eliminando la función consultiva del CRL/LHK en relación a estas entidades pero limitándolo a lo que sea estrictamente materia laboral.

Lógicamente, el alcance de este artículo tiene una importancia capital en materia económico-normativa ya que hay una relación directa entre el objeto al que más tarde se extiende la función del CRL/LHK y los medios materiales y personales requeridos, lo que se traduce en presupuesto. Desde otra perspectiva, el alcance del artículo también es importante desde el punto de vista económico-organizativo toda vez que si resultaren objetos solapados con otros órganos o incluso con estructuras administrativas (lo cual pudiera ser en materia de cooperativas y autónomos/as) su antieconomicidad sería palmaria al duplicarse medios y resentirse el coste-beneficio de toda actividad administrativa, la cual se volverá ineficiente.

**SEGUNDA.-** Las modificaciones introducidas en el **artículo tercero** tienen un limitado interés desde el punto de vista económico-normativo, a pesar de ser explicativas en lo que hace a la función consultiva del Consejo manteniéndose, en todo lo demás, el texto de la actual ley 11/1997, de 27 de junio. Solamente dos reflexiones.

La primera en relación a las dicciones empleadas en las nuevas letras a), b) y c) sobre las normas a las que se extienden los informes preceptivos (leyes, decretos y disposiciones del Gobierno). En todas ellas se habla de proyectos relacionados con la "**política laboral**" en el ámbito predefinido del artículo 2 que ya se ha comentado. En opinión de esta OCE, esta terminología resulta menos precisa que "materia laboral" utilizado en otras partes de la norma (artículo 2, letra e) del artículo 3) o incluso "legislación laboral" que es el título competencial directamente referido. En nuestra opinión, así como en la letra d) de este mismo artículo el término "política laboral" pueda ser aceptable ya que no se refiere a instrumentos jurídicos precisos a la hora de formular propuestas por parte del CRL/LHK, cuando se trata de éstos (tales como informes preceptivos en un procedimiento de elaboración de disposiciones normativas, por ejemplo) el término no resulta adecuado e incluso puede ser confuso ya que no establece el límite claro en el que se debe volcar el contenido del Informe preceptivo o la extensión de la actividad del CRL/LHK. "Política laboral" del Gobierno es un término más amplio que la materia laboral o la legislación laboral ya que, por ejemplo, ninguna dificultad habría para incardinar (no técnica pero sí coloquialmente), el régimen de retribuciones de funcionarios o su propio régimen jurídico en esa política laboral del Gobierno pero serían claramente aspectos que no casan con la razón de existir del Consejo y sobre los que, además, no debería informar preceptivamente. En todo caso, se sugiere una reformulación terminológica, incluso términos como "política en materia laboral" serían más asumibles.

La segunda, en relación a la indefinición en la que se mueve la letra c) del número 1 del artículo que comentamos. No parece deducirse claramente si se refiere al órgano colegiado, Consejo de Gobierno, o si por el contrario se puede interpretar en el sentido de incorporar a su contenido las disposiciones normativas de otros órganos como los Consejeros en cuyo caso el ámbito expansivo sería tal que incluso las disposiciones generales en materia subvencional deberían pasar por informe preceptivo del CRL/LHK siempre que fueran de naturaleza laboral. No parece razonable que ello sea así. Por ello debería a juicio de esta Oficina eliminarse esta letra y añadirse su contenido a la letra e) abriendo la posibilidad de que la elaboración de dictámenes, informes o estudios de oficio por parte del Consejo se amplíe a cuando, por su especial trascendencia a juicio del Gobierno, éste le solicite activamente su opinión a través de un dictamen o informe particular que no sea un informe preceptivo.

Para terminar con este artículo, entendemos que el mantenimiento del número 2 pierde parte de su sentido original al limitar las funciones del Consejo a la materia laboral (antes sociolaboral), por ello debe recapitarse sobre la extensión de su contenido y la conveniencia de mantener este número solamente en la norma del Consejo Económico y Social vasco (próxima a modificarse y cuyo informe ya ha sido solicitado a esta Oficina estando, asimismo, próximo a evacuarse). Es por ello que resultaría más procedente la remisión semestral por parte del Gobierno de *un informe en relación a la situación laboral de la CAE*, todo ello por ser más acorde con sus funciones.

**TERCERA.**- En relación a la composición del Consejo, abordado en el **artículo cuarto** del proyecto, pocas novedades con relevancia económico-normativa o económico-organizativa si bien no deben pasarse por alto las modificaciones introducidas en los párrafos 3 y, en menor medida, en el párrafo 5 ("intersectoriales"). En relación al artículo 3 (luego extensible al párrafo 5 de manera análoga), el proyecto incorpora novedades respecto a la falta de designación de los representantes de las organizaciones y confederaciones sindicales y, en párrafo aparte, respecto a la renuncia o falta de asistencia reiterada al Consejo de alguna de ellas.

El primero de los supuestos (falta de designación) se resuelve de modo idéntico a lo que ya actualmente rige para el Consejo de Administración de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, lo cual se puede tomar por antecedente normativo (*Decreto 329/2010, de 30 de noviembre, por el que se aprueban los Estatutos de Lanbide-Servicio vasco de Empleo*). En este párrafo, más allá de su juridicidad que no corresponde juzgar a esta Oficina pero que no fue objeto de reparo por el informe 218/2010 de la COJUAE, y desde el punto de vista organizativo, debería apurarse la redacción ya que el no establecer con claridad que el "*resto de las organizaciones presentes en el Consejo*" se refiere al grupo de organizaciones y confederaciones sindicales, puede llevar a confusión al poder interpretarse como susceptibles de ser beneficiarias del acrecimiento correspondiente también las organizaciones empresariales. Al propio tiempo, debería establecerse el procedimiento de cobertura que procediera con la seguridad jurídica contrastada y las garantías que asisten a los que teniendo derecho a tener representante, no proceden a su designación.



En el segundo de los supuestos, esto es, en lo que tiene que ver con la falta de asistencia reiterada en el Consejo de alguna de las organizaciones y confederaciones sindicales (o empresariales, al decir del párrafo 5), la incidencia económico-organizativa resulta más evidente ya que afecta al funcionamiento del órgano e, indirectamente, a la propia naturaleza de la institución, aspectos éstos que inciden en la eficacia del órgano y que han de ser valorados desde lo económico-organizativo por esta Oficina. En este sentido, en opinión de esta Oficina, el buen funcionamiento del órgano, traducido en la capacidad de tomar (o no tomar) decisiones parece depender más del modo de funcionamiento del Consejo (artículo 8 y siguientes) que del modo en que éste se integra, más unido este último al tratamiento de la libertad sindical (lo dice la propia memoria departamental) y a la no disipación de la representatividad sindical lograda electoralmente a través de un trasvase de representantes hacia organizaciones que (al menos en el caso de los sindicatos) pudieran haber logrado una representatividad distinta e incluso menor, cosa que ocurriría en los casos de sustitución de vacantes por falta de asistencia reiterada al órgano [de hecho, visto el modo de adopción de acuerdos, las conductas de los representantes sindicales (o empresariales) que aunque presentes y asistentes mantuvieran posturas abstencionistas deberían tener el mismo tratamiento, lo cual sería radicalmente absurdo]. En todo caso, más allá de la juridicidad del párrafo que no corresponde juzgar a esta Oficina sino a la COJUA, es evidente que los términos del último párrafo de este número 3 del artículo 4 que comentamos convendría que variasen ya que la inseguridad jurídica y la falta de garantías en la que se establece el procedimiento de sustitución (cobertura de vacantes, se dice en el texto) hacen necesario un tratamiento más completo desde el punto de vista procedimental (el cual si no fuere completo debería tener un tratamiento reglamentario y no, como puede intuirse, dejarlo a que se trate en el Reglamento de funcionamiento de la institución).

En este sentido, y en relación a la eficacia que debe presidir el actuar del órgano en los casos de activación del último párrafo del artículo 4.3 previsto, lo cual es relevante desde el buen funcionamiento del órgano, habrían de aclararse las siguientes cuestiones en el párrafo comentado: 1.- Ha de aclararse el modo en que se da la representación en el órgano ya que pudiera ser que sean las personas concretas las que no asisten a las sesiones sin que haya una decisión de una organización sindical o empresarial en ese sentido (el artículo pide una decisión concreta del representado y confunde la asistencia de la persona concreta con la de la organización representada: "*alguna de ellas*" se dice en alusión a las organizaciones sindicales y empresariales). 2.- Debe establecerse el parámetro de medir la afección al normal funcionamiento de la institución ya que ello no puede quedar al albur de una interpretación del presidente o presidenta que lo aprecia. Ello además no es conveniente que quede en una norma de desarrollo reglamentario (sobre la que no existe llamada concreta en el artículo) sino que al afectar a determinados derechos debería estar en la norma legal. La dicción actual puede dar pie a utilizaciones arbitrarias y discrecionales de potestades públicas 3.- Deberían establecerse los procedimientos en los que se ha de concretar la advertencia y la persistencia en la falta de asistencia ya que al no establecerse expresamente en la Ley la naturaleza de los actos de la presidencia (actos

sujetos a la ley de procedimiento administrativo o no, con recurso o sin él, etc) ni ser de aplicación expresa sino quizás deductiva la normativa de procedimiento administrativo, debe exponerse la naturaleza de esa actuación. 4.- Debe aclararse el significado del término "miembros" en el último punto y seguido ya que es absurdo cubrir con otros miembros las vacantes producidas pero también lo es que no se establezca el modo de cobertura cuando se produce una vacante, dos vacantes, tres vacantes, etc ya que la regla de proporcionalidad en relación a la representatividad se aplicaría de diferente modo. 5.- Debería establecerse el final del procedimiento ya que lo lógico sería que se iniciase un nuevo procedimiento de designaciones abierto solo a los que pueden hacerlo y nombrar a los propuestos por Decreto del Lehendakari.

**CUARTA.- El Capítulo II** dedicado a los órganos del CRL/LHK y a su funcionamiento merece también un comentario desde la perspectiva de la naturaleza y de la organización concebida. En principio, el **artículo 8** dedicado al funcionamiento supone una gran modificación, sobre todo en el modo de adopción de las decisiones y acuerdos ya que se establecen dos sistemas de llevar ello a cabo. Por una parte, en lo que hace a la función consultiva del Consejo y como regla general también, las decisiones se adoptarán por mayoría simple con un miembro-un voto (abandono de la mayoría absoluta y abandono del sistema de ponderación en función de la representación acreditada del lado sindical). Por otra parte, y de modo también general, las labores de órgano de encuentro y dialogo, más acordes con el aspecto bilateral del órgano, han de tomarse con el voto favorable por mayorías de cada grupo representado (sería interesante alguna mejora terminológica para conocer el modo de medir estas mayorías, si simples, si de derecho, si es necesario algún quórum, etc).

Ciertamente este modo de funcionamiento tiene trascendencia en la buena marcha de la institución si bien desde el punto de vista económico-normativo sus consecuencias resultan poco apreciables. No así la creación y el funcionamiento de las Comisiones de trabajo al que el proyecto dedica el **artículo 10** del mismo. En opinión de esta OCE, el artículo 10 quizás no refleje con corrección o suficiencia algunos aspectos estructurales que, de nuevo tienen que ver con el funcionamiento y naturaleza del órgano, y ello en, al menos, dos cuestiones: la tipología y forma de creación de las comisiones y la apertura a la entrada de una representación del Gobierno (suponemos que se quiere decir administración) en una Comisión especial cuya propia existencia, si bien reglada por decreto del Consejo de Gobierno en sus contenidos esenciales, se deja potestivamente a la voluntad del Consejo. Ambas cuestiones tienen una especial trascendencia ya que la extremadamente parca Memoria justificativa del proyecto no deja entrever la voluntad del departamento proponente ni los porqués de la modificación legislativa que se opera en relación a la normativa actual.

En relación a la primera de las cuestiones entendemos que a pesar de que la dicción de los tres números de este artículo 10 pudiera hacer pensar que hay tres tipos de Comisiones dentro del CRL/LHK (las de trabajo del párrafo 1, las especiales del párrafo 2 y el resto del párrafo 3 reservando sólo para éstas una reglamentación específica), en realidad, parece razonable pensar que lo deseado es que haya solo dos tipos de comisiones, las de trabajo y las especiales. Es por ello que, a falta de mayor clarificación

departamental, debería eliminarse la dicción “*del resto*” del párrafo tercero de este artículo y ello porque no es neutral desde lo económico-financiero ni desde lo organizativo una tipología excesiva injustificada ni una inflación de comisiones sin quehaceres específicos.

Más importante parece la modificación operada en el párrafo segundo de este artículo donde el componente bipartito natural del Consejo se transforma en tripartito y las funciones del artículo 3, tasadas y sin cláusulas de cierre que propicien ampliaciones vía decreto, pueden verse alteradas, ampliadas o incluso transformadas en función de cual sea la voluntad del Gobierno en cada caso. Esta posibilidad, legítima pero trascendente y necesariamente transparente, debe motivarse suficientemente porque pone en cuestión la propia naturaleza del órgano (pasa de bipartito a tripartito ampliándose enormemente su carácter público) y poderse, incluso, poner en cuestión la propia independencia de la Institución (dependerá de los quehaceres y de los modos de votación internos). Al mismo tiempo y una vez motivada la normación, debe buscarse la manera de insertarla en la ordenación lógica de la ley obviando, en su caso, el carácter potestativo del Consejo para su creación toda vez que es absurdo que el Gobierno vía Decreto establezca las funciones, competencias, alcance, composición y ámbitos y luego deje en manos del Consejo su propia existencia cuando lo que con claridad de trasluce es que la voluntad del Gobierno es no solo que exista esta Comisión especial sino que además funcione tripartitamente. Todo ello no se logra con el texto establecido sino que llega a confundir extremos que a lo largo de la ley son claros como la independencia del órgano y su privativo elenco funcional, también bipartito.

Ahora bien, dicho esto, no resulta imposible entender que si la voluntad departamental es hacer del CRL/LHK una institución en la que, además de sus quehaceres regulados en el artículo 2, se dé cabida y cauce institucional e institucionalizado a otras iniciativas laborales o a un dialogo social (mejor laboral) tripartito entre los interlocutores sociales y la Administración de la CAE con los límites que se quieran por parte del Gobierno, ello sería perfectamente posible pero a costa de modificar el artículo 2, establecer composiciones nuevas en el artículo 4 cuando se funcione en estas materias relativas al dialogo social (mejor laboral, que habría que definir) y ampliar el elenco funcional del artículo 3 de manera controlada. Esta posición, no muy alejada de lo que en materia de relaciones laborales y negociación colectiva acaba de hacer recientemente el Estado a través del artículo 7 del RDL 7/2011, de 10 de junio, que crea el Consejo de Relaciones Laborales y Negociación Colectiva integrándolo como un órgano tripartito dentro del Ministerio de Trabajo e Inmigración, podría dar cuerpo a la reflexión adelantada por la Consejera de Empleo y Asuntos Sociales en su comparecencia de 1 de marzo de 2011, ya citada al comienzo de este Informe, y tendría, además, la ventaja de institucionalizar formalmente la Mesa de Dialogo Social, hoy un cuerpo informal en su funcionamiento e inexistente en lo jurídico.

Ello, en opinión de esta Oficina, tendría sentido económico-organizativo al aclarar el panorama orgánico en materia laboral pero no exento de dificultades en su puesta en marcha ya que haría más complejo

el funcionamiento de la institución, con posible confusión en su mixtura competencial.

Es por ello que la indefinición, la extraña manera de insertarse en el ordenamiento laboral y la innecesaria potestatividad del Pleno del Consejo decidiendo una creación orgánica (Comisión especial) que viene regulada en normas positivas con rango de decreto, hacen que deba replantearse la segunda parte de este artículo 10.2 (desde el punto y seguido), bien a través de su regulación explícita, bien a través de su traslado a una adicional, bien a través de la modificación de los artículos 2, 3 y 4 de la norma propuesta u otras fórmulas parecidas, aclarando la naturaleza de la Comisión. En todo caso, de mantenerse la idea de su existencia, sugeriríamos una redacción con otro sentido económico-organizativo y un texto que en punto y aparte comenzara por: *“Las normas de desarrollo de esta ley podrán crear una Comisión especial en el seno del CRL/LHK en la que...”*.

#### -IV-

### **ASPECTOS ECONÓMICOS**

La memoria económica de la Dirección de Trabajo, fechada el 10 de mayo de 2011, dedica a la vertiente económica del anteproyecto una atención especialmente descriptiva y concluye que la norma propuesta no supone ni ingresos ni gastos directamente, por ello, no se requieren fuentes de financiación especiales ni dentro ni fuera del presupuesto. De ello se concluye que la norma no se inserta en ningún programa económico ni presupuestario; que, en todo caso, la evaluación económica y social de la aplicación de la reforma propuesta podrá efectuarse con mayor propiedad cuando se regulen en detalle las actuaciones administrativas que han de llevarse a cabo para la efectividad de la puesta en marcha de la misma y, por último, que la disposición que se trata de aprobar no desarrolla programas subvencionales sino que tiene carácter estrictamente orgánico.

En cierto modo, esta Oficina comparte la conclusión departamental, realizada como se ha dicho a través de la Dirección de Trabajo, respecto a la, en general, no afección del proyecto y su eventual aprobación al presupuesto vigente ni a los posteriores de manera directa. Ello sin embargo, la afección a las materias propias de la Hacienda General del País Vasco es más que evidente y hubiera sido importante haber hecho un repaso de cada una de ellas a efectos de ubicar con corrección cual debe ser el comportamiento de la institución ahora regulada en relación a, al menos, las más importantes de entre las mismas.

En principio, el proyecto dedica el Capítulo III a la materia económico-financiera y a los medios del Consejo. En particular, y por lo que al régimen económico-financiero toca, regula en los artículos 13 y 14, con mínimas variantes respecto a la normativa actual, el régimen presupuestario del Consejo, su régimen de control, el régimen patrimonial y el régimen de contratación aplicables. Se guarda silencio, pues, en relación a su régimen contable, al régimen de tesorería, al régimen de

endeudamiento y concesión de garantías y al régimen subvencional que puede desplegar el Consejo.

De su lectura se deduce que se ha optado por un régimen mixto en el que hay regímenes que lo sitúan en la órbita pública (regímenes muy parecidos al de algunas entidades que componen el sector público de la CAE) y otros que lo sitúan en una órbita extrapública y siempre preservando el principio de autonomía económico-financiera que se desea para el Consejo (Artículo 13 del proyecto).

En principio, esta Oficina entiende que el carácter institucional y, por tanto de la órbita pública o parapública del Consejo, no aconseja una regulación muy diferente a la propuesta, si bien su propia naturaleza de no entidad del sector público de la CAE hace que no le sean de aplicación, ni que convenga una regulación específica en su previsión, algunos regímenes como la prestación de garantías, el subvencional activo, el endeudamiento y el de tesorería cuya no aparición aquí está justificada.

Ahora bien, merecen un pequeño comentario el régimen presupuestario, el contable y el de contratación por diversos motivos y más con ánimo constructivo y aclaratorio que para apariciones o modificaciones de regulaciones concretas en la norma. Lo veremos a continuación.

El Consejo, se dice en el artículo 13, aprueba y ejecuta su presupuesto el cual se financia con las cantidades que se consignan al efecto en los Presupuestos Generales de la CAE para cada ejercicio. De ello se deduce, principalmente, que el presupuesto del Consejo no forma parte jurídica y técnicamente hablando de los Presupuestos Generales de la CAE, que no se integra en él, que no está sometido al régimen de confección y ejecución pública, que debería ser de aprobación temporalmente posterior a la aprobación del presupuesto de la CAE para cada ejercicio y que no se modifica y liquida con control gubernamental y parlamentario en ningún caso. Es pues un presupuesto de régimen especial de financiación pública. Reflejo de ello es, lógicamente, el modo de presupuestarse las asignaciones al Consejo en el Presupuesto General de la CAE como transferencias corrientes y de capital en una Sección independiente (51).

Esta manera de concebir el presupuesto del CRL/LHK, entendible y correcta en la concepción de autonomía financiera que la ley predica, no encuentra, sin embargo, correlato en el Reglamento de funcionamiento del Consejo aprobado por el Pleno del mismo en Acuerdo de 26 de marzo de 2003 (BOPV nº 74, de 14 de abril de 2003) ya que el artículo 20 del mismo prevé un modelo de aprobación presupuestaria diferente al previsto en las normas de confección presupuestaria descritas y sitúa (autositúa) al Consejo en la práctica posición de un Departamento gubernamental frente al modelo de confección y aprobación presupuestaria, contradiciendo con ello no solo la Ley de Régimen Presupuestario sino el propio Reglamento del Parlamento Vasco en cuyo artículo 154 se prevé un mecanismo diferente para el tratamiento presupuestario de entidades como el CRL/LHK. Es por ello que el artículo 20 del Reglamento convendría que se modificase para dar cabida al iter aprobatorio en materia presupuestaria que se ha descrito ya que el tratamiento interno actual puede devenir inaplicable.

Las variaciones incorporadas al tratamiento patrimonial y contractual en el artículo 14 resultan adecuadas y han sido sugeridas por los órganos

competentes para ello y se deben a modificaciones en las normativas sustantivas que se han dado recientemente en las materias a las que se refiere.

Del mismo modo y como apunte, quizás conviniera añadir un párrafo en el artículo 13 para traer a esta norma algo que ya está, en genérico, tratado y resuelto en la DA2ª de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi y que se refiere a la sujeción del CRL/LHK al régimen de contabilidad pública, aspecto éste novedoso desde el año 2007 en que se reguló esta materia a través del DL 2/2007, de 6 de noviembre.

Por lo demás, el régimen retributivo de los miembros y del personal del Consejo no registra modificación alguna y su tratamiento, aunque con contenido económico, no supone tampoco afección presupuestaria alguna.

-V-

### **CONCLUSIONES**

**Primera.-** En base a las reflexiones realizadas en los apartados de análisis, observaciones y aspectos económicos, esta Oficina de Control Económico informa favorablemente el anteproyecto de Ley del Consejo de Relaciones Laborales – Lan Harremanen Kontseilua, si bien habrán de tenerse presentes las observaciones contenidas en el presente informe.

**Segunda.-** Debería adicionarse una Memoria justificativa o similar al objeto de encuadrar con mayor desarrollo la opción normativa elegida, particularmente en lo que hace a los artículos 2, 4 y 10 del anteproyecto propuesto. En todo caso, con anterioridad a su consideración por el Consejo de Gobierno deberá redactarse la Memoria Económica que dé cumplimiento al artículo 10.3 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, de elaboración de disposiciones de carácter general, toda vez que contendrá aspectos no sujetos a este control de naturaleza económico-normativa.

En Vitoria-Gasteiz, a 24 de junio de 2011