

En Logroño, a 10 de mayo de 2013, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Carmen Ortiz Lallana y D. José María Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. José M^a Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

26/13

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Industria, Innovación y Empleo, sobre Anteproyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 19/2003, de 20 de mayo, que creó y reguló el Consejo Riojano de Relaciones Laborales.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

El Consejero de Industria, Innovación y Empleo remite para dictamen el citado Anteproyecto de Decreto, que consta de la siguiente documentación:

- Resolución de inicio de procedimiento de elaboración de disposición de carácter general, de fecha 7 de agosto de 2012, de la Directora General de Trabajo y Salud Laboral.
- Memoria justificativa y primer borrador del texto de la disposición.
- Diligencia de formación del expediente, de fecha 20 de agosto de 2012.
- Solicitud de informe a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administración Pública y Hacienda, de 20 de agosto de 2012.
- Informe del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación, de fecha 30 de agosto de 2012.
- Informe de la Dirección General de Trabajo y Salud Laboral, de contestación al informe ya referido del S.O.C.E.
- Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de fecha 2 de octubre de 2012.

- Informe de la Dirección General de Trabajo y Salud Laboral, de contestación al informe anterior de los Servicios Jurídicos.
- Ampliación de la Memoria de cumplimiento del trámite de audiencia, de fecha 9 de abril de 2013.
- Documentación justificativa de la realización del trámite de audiencia.
- Segundo y definitivo borrador del texto de la disposición.
- Memoria sucinta para su remisión al Consejo Consultivo de fecha 15 de abril de 2013.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 15 de abril de 2013, registrado de entrada en este Consejo el 17 de abril de 2013, el Excmo. Sr. Consejero de Industria, Innovación y Empleo del Gobierno de La Rioja remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 17 de abril de 2013, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito.

Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo, este órgano deberá ser consultado en los siguientes asuntos: “c) *Proyectos de reglamentos o de disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas*”; y de igual modo lo expresa el artículo 12.2. c) de su Reglamento aprobado por el Decreto 8/2002, de 24 de enero.

El presente Anteproyecto, modifica el Decreto 19/2003, de 20 de mayo, por el que se creó y reguló el Consejo Riojano de Relaciones Laborales. Dicho Decreto podría encuadrarse dentro de la facultad de la Comunidad Autónoma de La Rioja para organizar su propia Administración (art. 26.1 EAR’99), constituyendo, por lo tanto, un supuesto de disposición de carácter reglamentario organizativo, por lo que el mencionado Decreto 19/2003, de 20 de mayo, que ahora se pretende modificar, no fue remitido a este Consejo Consultivo para su dictamen.

No obstante, en la exposición de motivos del Anteproyecto que se nos ha remitido, se hace referencia al hecho de que la Ley 3/2012, de 6 de julio, de Medidas urgentes para el mercado laboral, ha modificado el artículo 82.3 del Estatuto de los Trabajadores (ET), relativo al regimen de inaplicación de las condiciones de trabajo previstas en el convenio colectivo aplicable, previendo, a falta de acuerdo entre las partes y si el acuerdo de inaplicación afecta a un centro o centros de trabajo ubicados en una Comunidad Autónoma, la intervención de los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas para la solución de la discrepancia, cuando los procedimientos de solución de conflictos de preferente aplicación, previstos en la negociación colectiva, no sean aplicables o no hayan finalmente solucionado la discrepancia.

Concretamente, la redacción dada al art. 82.3 ET por la citada Ley 3/2012 incluye un apartado octavo, del siguiente tenor:

*“Cuando el periodo de consultas finalice sin acuerdo y no fueran aplicables los procedimientos a que se refiere el párrafo anterior o éstos 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...”*

Por lo tanto, el inciso que hemos destacado en negrita, viene a atribuir a los órganos autonómicos de partición competentes en materia de relaciones laborales, como, en el caso de La Rioja, es el Consejo Riojano de Relaciones Laborales, funciones decisorias en materia de

descuelgue de un convenio colectivo de ámbito que no sea superior al autonómico, en caso de concurrencia de causas económicas, técnicas, organizativas o de producción, evitando así que el ajuste laboral se produzca a través del recurso a los despidos. Y esta nueva función es la que trata de incluir el Anteproyecto que nos ocupa en el Decreto creacional del precitado Consejo Riojano de Relaciones Laborales.

Por tal motivo, se considera que la presente disposición de dicta en desarrollo de la citada legislación estatal lo que determina el carácter preceptivo de nuestro dictamen.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 de nuestra Ley reguladora que, en el ejercicio de nuestra función, debemos velar por *“la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de la Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen”*.

Como se ha señalado en otros dictámenes, debemos examinar la adecuación del Proyecto de Decreto al bloque de constitucionalidad, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas.

Segundo

Cumplimiento de los trámites de elaboración de disposiciones de carácter general.

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración sobre la importancia de observar las prescripciones establecidas en la ley, en relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, no sólo como garantía de acierto en su elaboración, sino, además, por cuanto su incumplimiento es susceptible de ser apreciado por los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa, en caso de recurso, como causa de invalidez de las normas reglamentarias aprobadas.

En el presente caso, procede examinar si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 33 a 41 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

A) Resolución de inicio del expediente.

Según el artículo 33.1 de la Ley 4/2005, *“el procedimiento para la elaboración de los reglamentos se iniciará mediante resolución del órgano administrativo competente por razón de la materia”*.

En el presente caso, la Resolución de inicio del expediente fue dictada en fecha 7 de agosto de 2012 por la Directora General de Trabajo y Salud Laboral, al considerar que el

artículo 5.1.4.g del Decreto 51/2011, de 6 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Industria, Innovación y Empleo, atribuye a las Direcciones Generales la resolución de inicio de la tramitación de las disposiciones de carácter general referidas a materias propias de la Dirección General, atribuyendo el artículo 5.2.3.k del Decreto anteriormente mencionado a la misma la competencia en el ámbito del empleo y relaciones laborales.

Desde el punto de vista del contenido, el artículo 33.2 d la Ley 4/2005, dispone que “la resolución de inicio expresará sucintamente el objeto y finalidad de la norma, las normas legales que en su caso deba desarrollar, así como el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida”. El citado acuerdo, cumple de manera adecuada con el requisito legal.

B) Elaboración del borrador inicial.

A tenor de lo establecido en el artículo 34 de la Ley 4/2005:

“1. El órgano del que emane la resolución de inicio elaborará un borrador inicial integrado por un preámbulo y por el texto articulado del reglamento que incluirá, en su caso, una disposición derogatoria de las normas anteriores que resulten afectadas.

2. El borrador inicial irá acompañado de una memoria justificativa acerca de la necesidad de la aprobación de la nueva norma, de su adecuación al objeto y finalidad fijados en la resolución de inicio, la incidencia que habrá de tener en el marco normativo en que se inserte, una relación de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias de las disposiciones anteriores sobre la misma materia, así como una valoración de los efectos previsibles que puedan seguirse de su aplicación. Finalmente, incluirá, en su caso, también los estudios e informes previos que le sirvan de fundamento, así como una relación de aquellos informes o trámites que se consideren necesarios en la tramitación del expediente.

3. En los casos de creación de nuevos servicios o de modificación de los existentes, o aquellos en los que de la aplicación del reglamento se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, deberá adjuntarse al expediente un estudio del coste y financiación”.

En el expediente, consta una Memoria de fecha 7 de agosto de 2012, junto con un primer borrador del texto de la disposición. Tanto el borrador de dicha disposición proyectada, como la Memoria justificativa, cumplen con los requisitos anteriormente transcritos.

C) Anteproyecto de reglamento.

El artículo 35 de la Ley 4/2005 dispone lo siguiente:

“1. Una vez elaborado el borrador inicial, así como la documentación complementaria a que se refiere el artículo anterior, el expediente se remitirá a la Secretaría General Técnica de la Consejería, cuyo titular, a la vista de su contenido declarará, en su caso, formado el expediente de anteproyecto y acordará la continuación del procedimiento por la propia Secretaria General Técnica.

2. Por la Secretaría General Técnica de la Consejería se determinarán los trámites e informes que resulten necesarios para garantizar el acierto y legalidad del reglamento.

3. Cuando se observaran defectos en la formación del expediente por el órgano administrativo que dictó la resolución de inicio el mismo podrá ser devuelto al citado centro a efectos de que se proceda a su subsanación”.

En el expediente, consta el acuerdo de formación de expediente de Anteproyecto de fecha 20 de agosto de 2012.

D) Trámite de audiencia.

La Ley 4/2005 regula expresamente este trámite (diferenciándolo del de información pública, del que se ocupa su artículo 37), que no era contemplado en la Ley 3/1995, de 8 de marzo, a la que aquélla viene a sustituir, pero en cuya obligatoriedad –fundada en la Constitución y en la legislación estatal de carácter tanto básico como supletorio, para los casos previstos en ella- había insistido este Consejo en numerosos dictámenes. A este respecto, el artículo 36 de la Ley autonómica vigente dispone lo siguiente:

“1. El anteproyecto deberá someterse a la audiencia de los interesados, directamente o por medio de las entidades reconocidas por la Ley que los agrupen o los representen, en los siguientes casos: a) Cuando lo exija una norma con rango de Ley; b) Cuando la disposición afecte a derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.

2. No será exigible el trámite previsto en el punto anterior respecto de las entidades citadas si han sido consultadas en el procedimiento de elaboración o si han intervenido en él mediante la emisión de informes o participación en órganos colegiados.

3. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones que regulen la organización del Gobierno, de la Administración General de la Comunidad Autónoma o de los entes integrantes de su Sector Público, salvo que en alguno de estos casos se regule la participación de los ciudadanos o de sus organizaciones y asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Tampoco será exigible el trámite de audiencia en relación a aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de derecho público.

4. El plazo de la audiencia debe ser adecuado a la naturaleza de la disposición, y no inferior a quince días. Por razones justificadas, y mediante acuerdo o resolución debidamente motivado, este plazo podrá reducirse a siete días”.

En el presente caso, se ha dado cumplimiento al citado trámite, al haberse dado traslado del borrador de la disposición al Consejo Riojano de Relaciones laborales que lo incluyó en su reunión del día 5 de abril de 2012, habiéndose dado traslado también a sus integrantes (es decir, a los representantes de los sindicatos UGT, CCOO y de la Federación de Empresarios de La Rioja), otorgándoles un plazo para alegaciones, sin que se haya manifestado ninguna alegación al respecto.

Por lo tanto, el trámite en cuestión, debe entenderse cumplido de manera adecuada.

E) Informes y dictámenes preceptivos.

Según el artículo 39 de la Ley 4/2005:

“1. Los informes preceptivos y los dictámenes de los órganos consultivos se solicitarán en el momento y en la forma que determine sus disposiciones reguladoras. El plazo para su emisión será el previsto en ellas, y a falta de previsión expresa, el de diez días.

2. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de las responsabilidades en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la tramitación del reglamento, en cuyo caso podrá interrumpirse la misma en tanto no se emitan e incorporen al expediente. El plazo de espera no podrá exceder en ningún caso de tres meses, salvo disposición legal que determine un plazo menor o establezca otros efectos ante la falta de emisión.

3. El anteproyecto de reglamento será informado por la Dirección General de los Servicios Jurídicos una vez cumplimentados todos los trámites y previamente a la emisión de los dictámenes que, en su caso, resulten procedentes”.

En el presente expediente, consta el informe del SOCE, de 30 de agosto de 2012, y el posterior de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de fecha 2 de octubre de 2012.

F) Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.

Finalmente, según el artículo 40 de la Ley 4/2005:

“1. Concluidas las actuaciones de instrucción y con carácter previo a la emisión del dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja, que en su caso deba emitirse, la Secretaría General Técnica encargada de la tramitación, elaborará una memoria sucinta de todo el procedimiento, en la que se reseñarán los antecedentes, los trámites practicados y su resultado, las modificaciones introducidas en el texto del anteproyecto como consecuencia del contenido de los documentos e informes resultantes de los trámites de audiencia, información pública e informes preceptivos, así como una exposición motivada de aquellas que hayan sido rechazadas. Le memoria deberá recoger expresamente una declaración motivada de la adecuación al ordenamiento jurídico del texto del anteproyecto.

2. El expediente de elaboración del reglamento se ordenará a partir de la resolución de inicio seguido del anteproyecto y documentación correspondiente, así como de los estudios y consultas evacuados y demás actuaciones practicadas.

3. En aquellos casos en que proceda la emisión de dictámenes por el Consejo Consultivo, y una vez recibido el mismo, se procederá a introducir las modificaciones que procedan en el texto del anteproyecto formulándose por la Secretaría General Técnica correspondiente la memoria final del anteproyecto, en aquellos casos en que la misma resulte necesaria, que precederá en todo caso a la formalización del proyecto de reglamento”.

En el expediente sometido a nuestra consideración, consta una última Memoria de la Secretaría General Técnica de la Consejería, de fecha 15 de abril de 2013, que relata todo el *iter* procedimental seguido para la redacción de la disposición, figurando también el borrador definitivo de la disposición.

En base a todo lo expuesto, hay que concluir que se han observado correctamente los trámites legales del proceso de elaboración de una disposición de carácter general.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada.

En principio, hay que señalar que la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular inicialmente un Consejo Riojano de Relaciones Laborales y, posteriormente, completar su ámbito de actuación, deriva de lo establecido en el artículo 26.1 del Estatuto de Autonomía de la Rioja, aprobado por Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, que, en la redacción dada por la Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero (EAR'99), atribuye a la Comunidad Autónoma la creación y estructuración de su propia Administración pública, dentro de los principios generales y normas básicas del Estado.

No olvidemos que el citado Consejo es fruto del Acuerdo suscrito, en fecha 14 de septiembre de 2001, por el Gobierno de La Rioja, la Federación de Empresarios y los Sindicatos Unión General de Trabajadores y Comisiones Obreras, denominado *Acuerdo Social y Económico de La Rioja*.

Por otra parte, el art. 11.1.3 EAR'99, determina que corresponde a la Comunidad Autónoma de La Rioja, en los términos que establezcan las leyes, y en su caso, a las normas reglamentarias que para su desarrollo dicte el estado, la función ejecutiva en materia laboral.

Por su parte, el art. 11. 2. EAR'99 determina que, en el caso de esas materias, corresponde a la Comunidad Autónoma de La Rioja la potestad de administración, así como, en su caso, la de dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes.

En base a lo manifestado, no queda duda alguna acerca de la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para dictar la disposición objeto de este dictamen, así como su necesaria cobertura legal.

Cuarto

Observaciones jurídicas sobre el contenido normativo del Proyecto reglamentario.

El texto de la disposición sometida a nuestra consideración consta de un único artículo que añade un apartado p) al artículo 2 del Decreto 19/2003, de 20 de mayo, con la siguiente redacción:

p) Decidir sobre la inaplicación en las empresas de las condiciones de trabajo previstas en los convenios colectivos vigentes, de acuerdo con lo dispuesto en 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”.

Como se ve, únicamente se añade (a la vista de la redacción dada al art. 82.3, apartado octavo, del ET, por el art. 14 de la antes citada Ley 3/2012, de 6 de julio) una nueva función al mencionado Consejo Riojano de Relaciones Laborales. Se constata de forma especial que se ha acreditado el cumplimiento del trámite de audiencia a los sindicatos y asociaciones empresariales más representativos a nivel estatal y de la Comunidad Autónoma de La Rioja, respectivamente, sin que hayan efectuado alegación alguna. Y, habiéndose aceptado las recomendaciones introducidas tanto por el SOCE, como por la Dirección General de los Servicios Jurídicos, nada queda por manifestar a este Consejo Consultivo.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja, tiene competencia para dictar la norma proyectada.

Segunda

El Proyecto de disposición es conforme a Derecho.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero