

En Logroño, a 4 de febrero de 1997, reunido en su sede provisional el Consejo Consultivo de La Rioja, con asistencia de su Presidente, D. Ignacio Granado Hijelmo, y de los Consejeros Sres. D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D. Joaquín Ibarra Alcoya y D. Jesús Zueco Ruiz, siendo ponente D. Ignacio Granado Hijelmo, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

2/97

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Presidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja sobre el Proyecto de Ley del Consejo Económico y Social.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del Asunto

Primero

La Comunidad Autónoma de La Rioja fue una de las primeras en crear un Consejo Económico y Social, mediante la Ley 3/1989, de 23 de junio. Sin embargo, el citado Consejo, pese a que su Ley reguladora fue desarrollada mediante Decreto 44/1989, de 8 de septiembre, y modificada mediante la Ley 3/1994, de 24 de mayo, no pudo ponerse en funcionamiento por falta del preciso consenso con las fuerzas económicas y sociales llamadas a integrarlo.

Segundo

Finalmente, creado el Consejo Económico y Social en otras Comunidades Autónomas y también por el Estado (Ley 21/1991, de 17 de junio), el llamado *Pacto por el Empleo*, firmado en Logroño el 6 de julio de 1996 entre el Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja, la Federación de Empresarios de La Rioja y los sindicatos Unión General de Trabajadores de La Rioja y Unión Regional de La Rioja de Comisiones Obreras, prevé en su Acuerdo Séptimo que “*el Gobierno Regional presentará a la Diputación General, durante el tercer trimestre de 1996, un Proyecto de Ley, consensuado con los interlocutores socio-económicos aquí presentes, que posibilite la puesta en funcionamiento del Consejo Económico Social de La Rioja*”.

Tercero

En ejecución de dicho Acuerdo, las partes firmantes del *Pacto por el Empleo* consensuaron, durante los últimos meses de 1996, un texto de Anteproyecto de Ley del Consejo Económico y Social de La Rioja, que fue informado por la Asesoría Jurídica del Gobierno de La Rioja el 2 de diciembre de 1996.

ANTECEDENTES DE LA CONSULTA

Primero

Con fecha 5 de diciembre de 1996, tuvo entrada en el Consejo Consultivo de La Rioja el escrito del Excmo. Sr. Presidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja por el que se solicita dictamen a este Consejo Consultivo sobre el Proyecto de Ley del Consejo Económico y Social de La Rioja.

Tras la reunión del Consejo Consultivo de 5 de diciembre de 1996, la ponencia de este asunto quedó encomendada al Consejero expresado en el encabezamiento.

Mediante escrito registrado de salida el día 12 de diciembre de 1996, la Presidencia del Consejo Consultivo, en cumplimiento de lo dispuesto en su Reglamento, aprobado por Decreto 33/1996, de 7 de junio (R.C.C.), acusó recibo de la petición, declaró inicialmente la competencia del Consejo Consultivo para emitir el dictamen solicitado y consideró que la consulta efectuada no reunía las condiciones establecidas en el artículo 32.B y C del R.C.C., relativos a la necesidad de expediente administrativo e informe del órgano de gestión, por lo que, con interrupción de plazo para dictaminar, se fijó un periodo hasta el 5 de enero de 1997 para subsanar dichas deficiencias, con la prevención de que, en otro caso, se tendría la consulta por no efectuada.

Segundo

Por escrito de 12 de diciembre de 1996, registrado de salida con el núm. 274, el 13 de diciembre de 1996, el Jefe de la Unidad de Análisis y Propuestas del Gabinete del Presidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja comunica al Consejo Consultivo la inexistencia de los documentos interesados por el Consejo habida cuenta de que se trata de un texto consensuado con los firmantes del *Pacto por el Empleo* para desbloquear la inoperancia del Consejo Económico y Social creado en 1989.

En estas condiciones, la consulta es incluida en el orden del día de la sesión 1/1997,

de 4 de febrero, del Consejo Consultivo de La Rioja.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Competencia del Consejo Consultivo para emitir el Dictamen solicitado y regularidad del expediente remitido.

Es competente este Consejo Consultivo en virtud de lo que dispone el artículo 98.1.a) de nuestra Ley reguladora 3/1995, en la redacción dada por la Ley 10/1995, y artículo 8.2.a) de nuestro Reglamento, aprobado por Decreto 33/1996, de 7 de junio.

La consulta se ha remitido al Consejo Consultivo acompañada únicamente del texto del Proyecto de Ley, del informe de la Asesoría Jurídica del Gobierno y de la meritada comunicación del Jefe de la Unidad de Análisis y Propuestas del Gabinete del Presidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja expresiva de los motivos por los que no se ha tramitado un expediente administrativo en las condiciones exigidas por el artículo 32.2.B) de nuestro Reglamento.

Tales razones pueden, en el presente caso, tenerse por suficientes a efectos de emitir el presente dictamen, pero ello no justifica el que se prescinda del procedimiento establecido en el artículo 67 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, para la elaboración de disposiciones de carácter general en el que nuestro dictamen se inserta.

En efecto, si bien puede darse por cumplido, tanto el informe de Asesoría Jurídica, previsto en el número 4 del precepto, como lo establecido en el primero de los números de dicho precepto sobre la competencia para la elaboración de los Proyectos de Ley (ya que, al facultar para que la misma se inicie “*por el centro directivo correspondiente o por el órgano al que, en su caso, se encomiende*”, éste bien ha podido ser la *Unidad de Análisis y Propuestas* del Gabinete del Presidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja), sin embargo, no puede justificarse la ausencia de la Memoria, del estudio económico y de la tabla de vigencias, con el preciso contenido que a cada uno de ellos atribuyen los números 2 y 3 del mismo artículo.

El loable consenso entre las fuerzas políticas y sociales que ha posibilitado ultimar el Proyecto de Ley no justifica el prescindir de los trámites administrativos precisos y de los documentos que han de acompañar al Proyecto de Ley. Por ello, este Consejo Consultivo entiende que, antes de su remisión a la Diputación General, deben cumplimentarse los expresados requisitos legales.

Segundo

Ámbito del Dictamen del Consejo Consultivo en relación con los Proyectos de Ley.

El Dictamen ha de versar “*sobre la adecuación al Estatuto de la Comunidad Autónoma de La Rioja*” del Proyecto correspondiente (artículo 98.1.a) de la Ley 3/1995, en la redacción dada por la Ley 10/1995).

En nuestros Dictámenes 1/96, Fundamento Jurídico 1º; 6/96, F.J. 1º. C); y 7/96, F.J. 2º, se ha analizado ya cómo tal adecuación ha de entenderse hecha a lo que se ha denominado “*bloque de la constitucionalidad*”, esto es, primero y esencialmente, a la Constitución, y también a las demás normas a las que ésta, y el propio Estatuto de Autonomía, se remiten o les sirven de fundamento.

Igualmente, en los precitados Dictámenes 6/96 y 7/96 se ha señalado la conveniencia de que los Proyectos de Ley que el Consejo de Gobierno decida someter a dictamen del Consejo Consultivo no sean aprobados definitivamente como tales hasta que el referido dictamen sea emitido.

En cuanto al ámbito de la intervención del Consejo Consultivo en materia de Proyectos de Ley a iniciativa del Gobierno, tal y como señalábamos en nuestros Dictámenes 6/96, F.J. 1º C); y 7/96, F.J. 2º, son posibles las consideraciones, no sólo de legalidad, sino también de oportunidad y técnica legislativa.

Procede, por lo tanto, reiterar ahora la expresada doctrina sobre dichos extremos.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja en la materia a que el Proyecto de Ley se refiere.

La Exposición de Motivos del Proyecto, que debe ser el lugar adecuado para justificar la competencia autonómica en la materia, nada indica expresamente al respecto, limitándose a recoger, de una forma muy genérica, ciertas expresiones constitucionales que, a juicio de este Consejo Consultivo, son insuficientes para justificar la competencia autonómica para

acometer la regulación pretendida.

En el párrafo primero de la Exposición de Motivos del Proyecto sólo se cita de forma expresa el artículo 7 de la Constitución, referido, como es bien sabido, a los sindicatos que *“contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios”*, expresión ésta que la citada Exposición de Motivos afirma que es *“manifestación del principio de participación que impregna el texto constitucional”* y de la voluntad de *“alcanzar una sociedad democrática avanzada”*, mientras que el párrafo segundo alude al mandato constitucional de *“facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”*, para cuyo cumplimiento se habría consensuado el Proyecto entre las entidades firmantes del riojano *Pacto por Empleo*, sin que tampoco el Acuerdo Séptimo del referido *Pacto* aclare suficientemente la cuestión competencial cuando afirma -subrayando expresamente la palabra con mayúsculas- *“que garantiza la PARTICIPACION ciudadana a través de sus organizaciones, en la vida económico-social, tal cual propugna la Constitución”*.

Esta vaguedad que presentan la Exposición de Motivos y el *Pacto* de que trae causa el Proyecto y la ausencia en este caso de un verdadero procedimiento administrativo para la elaboración del mismo, que conlleva la falta de la Memoria que exprese *“el marco normativo en que se inserta”* (artículo 67.2 de la Ley 3/1995), unido al silencio que en este punto guarda el informe de la Asesoría Jurídica del Gobierno de La Rioja, obligan a este Consejo Consultivo a examinar, con rigor, las bases constitucionales que, de forma tan elíptica, aparecen citadas como apoyo de la competencia autonómica para regular la materia.

La idea de crear una *“sociedad democrática avanzada”*, es la fórmula textual que luce en el sexto párrafo del Preámbulo constitucional y, obviamente, carece de virtualidad atributiva de competencias a las Comunidades Autónomas, por más que señale un objetivo social a los poderes públicos, incluidos, por supuesto, los autonómicos, en la medida que sean competentes.

En cuanto al artículo 7 de la Constitución, si bien alude a la *“defensa”* y *“promoción”* de los intereses que son propios a los sindicatos -y a las asociaciones empresariales, según ha declarado la STC 57/89-, no alude a la *“participación”*, expresión ésta que luce, ciertamente, en otros preceptos constitucionales, pero no referidos, precisa y exclusivamente, a los sindicatos. Tampoco figura entre los contenidos de la libertad sindical, a tenor del artículo 2 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, tal y como ha declarado la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 39/86.

El artículo 9.2 de la Constitución -como su correlativo artículo 7 del Estatuto de Autonomía de La Rioja- alude a *“todos los ciudadanos”* -*“los ciudadanos de La Rioja”*, especifica el precepto estatutario- y no a agrupaciones concretas de los mismos, como sujetos de la participación en la vida política, económica, cultural y social que deben facilitar los poderes públicos, por ello la STC 39/86 aclara que de este precepto no se deriva

concretamente un derecho a formar parte de los órganos de la Administración Pública.

Por su parte, el artículo 23 de la Constitución insiste también en “*los ciudadanos*” como sujetos del derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos, por lo que la titularidad de este derecho se refiere sólo a los ciudadanos y no a otros entes como los partidos políticos o los sindicatos, según han declarado las SSTC 53/82, 5/83, 10/83, 23/83, 39/86, 61/87, 67/87, 217/88 y 93/89.

En cuanto al artículo 105 a) de la Constitución, se refiere a “*los ciudadanos*” como sujetos del derecho de audiencia, directamente o a través de organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de disposiciones *administrativas* que les afecten, supuesto éste de participación funcional en un procedimiento administrativo bien definido por el texto constitucional -que, por otra parte, se remite a la ley que ha de regular esta audiencia- y que, por tanto, no resulta extrapolable a la participación orgánica en el seno de un Consejo, como el Económico y Social, proyectado también para labores de análisis, diálogo e incluso de informe sobre disposiciones con vocación de ley y no sólo sobre las meramente *administrativas* (reglamentos).

Por lo que se refiere al artículo 129.1 de la Constitución, se refiere a la forma de participación de “*los interesados*” en “*la Seguridad Social y en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de vida o al bienestar social*”, precepto éste que, prescindiendo de la alusión a la Seguridad Social, ha sido interpretado por la STC 39/86 en un sentido restrictivo y, por tanto no generalizable, de suerte que, aunque la Sentencia reconoce que “*resulta que el único precepto clave para determinar el alcance que cabe dar a la expresión 'participación institucional' en el marco constitucional*”, añade que “*dicho precepto entiende por participación la desarrollada en el seno de 'organismos públicos', fuera de la cual, otras formas de participación no están prohibidas por la Constitución, pero tampoco reguladas por ella*”.

Por otro lado, el precepto no alude a todos los organismos públicos, ni siquiera a los de tipo económico y social, como el Consejo que nos interesa, sino exclusivamente a los que tengan por objeto “*la calidad de vida y el bienestar social*”, conceptos éstos que no deben interpretarse tan ampliamente que desdibujen un criterio que el texto constitucional ha querido limitar a esos precisos términos.

De la misma manera, la Ley Orgánica de Libertad Sindical, siguiendo la pauta marcada por algunos instrumentos internacionales, reconoce a los sindicatos que tengan la consideración de más representativos la capacidad para “*ostentar representación institucional ante las Administraciones públicas u otras entidades u organismos de carácter estatal o de Comunidad Autónoma que la tengan prevista*” (art. 6.3, a).

Esto es, existe una estrecha vinculación entre la participación prevista -en los términos expresados- en la Constitución y en la Ley Orgánica de Libertad Sindical y la estructura

organizativa de la Administración pública o de las "entidades" y "organismos" de naturaleza pública, todos los cuales se cualifican por su naturaleza y su adscripción orgánica, y no tanto por la mayor o menor trascendencia que puedan tener, por lo que la participación en unos no puede generalizarse a otros, y esto conlleva también que la participación en estos casos depende, no tanto de un derecho originario a la misma derivado de la Constitución o del bloque de la constitucionalidad, cuanto de la naturaleza del órgano de que se trate y de la regulación que, en función de la misma, adopte la normativa que lo regule.

Así pues, todas las fórmulas de participación, incluso las que pueden reconducirse al art. 129 de la Constitución (SSTC 37/83 y 118/83), quedan remitidas por el propio texto constitucional a la normativa legal que las crea y determina sus condiciones de funcionamiento y "*es posible que queden fijadas por ella condiciones razonablemente estrictas para integrarse en los órganos de representación porque la Constitución le habilita para hacerlo, sin fijar un cuadro de derecho indisponible en esta materia*" (STC 39/86, F.J. 4).

Finalmente, el artículo 131.2 de la Constitución, tantas veces citado en los debates parlamentarios de la Ley estatal reguladora del Consejo Económico y Social como fundamento constitucional del mismo, en rigor, tampoco puede ser traído a colación a tal efecto, ya que se refiere a un Consejo para el asesoramiento del Gobierno en materia de *planificación*, materia ésta que no entra dentro de las competencias, ni del Consejo Económico y Social del Estado, ni de los Consejos homólogos de las Comunidades Autónomas, como es el previsto en el Proyecto que nos ocupa, por lo que podemos afirmar, con la doctrina mayoritaria, que el Consejo previsto en el artículo 131.2 de la Constitución es un *Consejo de planificación*, aún no creado y distinto de los *Consejos Económicos y Sociales* que han aparecido en el ámbito estatal y autonómico en los últimos años.

Entendemos, pues, que, ni las expresiones vagas y genéricas contenidas en la Exposición de Motivos del Proyecto, ni tampoco los preceptos constitucionales a los que, de una forma elíptica parecen aludir, suponen una base suficiente para fundamentar en la participación social la competencia autonómica para acometer la regulación de la materia.

Si la fundamentación de la regulación de una organización participativa no se encuentra en la participación en la misma, es claro que, de existir, ha de encontrarse en la organización en sí misma, como, precisamente, ocurre en el presente caso.

En efecto, este Consejo Consultivo entiende que tal fundamentación competencial se encuentra, de un lado, en los artículos 148.1.1 y 149.1.18 de la Constitución, que, respectivamente, facultan a las Comunidades Autónomas para asumir competencias en materia de "*organización de sus instituciones de autogobierno*" y de especialidades de procedimiento administrativo derivadas de su "*organización propia*", y, de otro, en los artículos 8.1.1, 8.1.27, 25 y 41.4 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, que,

respectivamente, atribuyen a la Comunidad Autónoma de La Rioja competencia exclusiva en materia: de “*organización de sus instituciones de autogobierno, de conformidad con lo dispuesto en el presente Estatuto*”; de procedimiento administrativo derivado de “*las especialidades de la organización propia*”; de “*creación y estructuración de su propia Administración Pública, dentro de los principios generales y normas básicas del Estado*”; y para “*constituir o participar en instituciones que fomenten la ocupación y el desarrollo económico y social, en el marco de sus competencias*”.

Es, por tanto, a juicio de este Consejo Consultivo, en tales preceptos, y no en los relativos a la participación sindical, tal y como han sido interpretados por la jurisprudencia constitucional, en los que puede y debe fundamentarse la competencia de la Comunidad Autónoma para acometer la regulación del Consejo Económico y Social y los que deben ser citados, en su caso, en la Memoria o en la Exposición del Motivos del Proyecto.

Otra cuestión es, obviamente, el que, en el ejercicio de la competencia de autoorganización, los poderes públicos, en este caso la Comunidad Autónoma de La Rioja, puedan, o, en algunos casos, deban inspirarse en los criterios constitucionales de participación institucional y, en su aplicación, llamar a determinados grupos sociales, como pueden ser los sindicatos o las asociaciones empresariales -o algunos de ellos, como ocurre con los que tengan la condición de más representativos- para que integren la composición del órgano u organismo administrativo que se decida crear.

De ahí que lo decisivo a efectos competenciales no es el posible derecho de los grupos sociales a la participación orgánica en las instituciones públicas o en los órganos administrativos autonómicos, sino la potestad estatutaria de autoorganización que permite a la Comunidad Autónoma crear la institución o el órgano en cuyo seno habrá, en su caso, de realizarse la participación.

Cuarto

Sobre la regularidad jurídica de la composición del Consejo Económico y Social prevista en el Proyecto

Una de las consecuencias del origen paccionado del texto que nos ocupa es que las partes firmantes del *Pacto por el Empleo* han extrapolado al texto legal previsto las mismas fórmulas de consenso empleadas para concluir el *Pacto* en sí mismo considerado. Una de esas extrapolaciones afecta a la composición prevista para el Consejo que en el artículo 4 del proyecto incluye los denominados grupos “primero” y “segundo” de consejeros que se reservan a siete personas, respectivamente, designadas por las organizaciones sindicales y

empresariales más representativas. Esta opción obliga a que nos adentremos en el examen de su regularidad jurídica a la luz del bloque de la constitucionalidad.

En la fase convencional, esto es, al negociar y concluir el *Pacto por el Empleo*, así como al constituir los órganos previstos en el mismo que no requieran para su puesta en funcionamiento una norma jurídica de eficacia ante terceros, la Administración Pública cumple con observar -tanto en la elección de los interlocutores con los que desea negociar el *Pacto*, como en la composición de aquéllos órganos del mismo derivados que no requieran de normas jurídicas generales para su puesta en funcionamiento- los criterios de objetividad y racionalidad a los que institucionalmente está vinculada por imperativo constitucional, criterios éstos que la jurisprudencia constitucional ha estimado cumplidos cuando se opta por los sindicatos o asociaciones de empresarios más representativos (SSTC 7 y 32/90 y 183/92).

Pero en la fase normativa, esto es, cuando se trata de ejecutar el *Pacto* mediante disposiciones jurídicas de eficacia general, como ocurre en el caso del Consejo Económico y Social, no se trata sólo de una voluntad negocial de las partes vinculadas por una previa convención jurídica sino de la elaboración de una norma jurídica, en este caso de una Ley, vinculada también al imperativo constitucional de igualdad (artículo 14 de la Constitución).

En efecto, la jurisprudencia constitucional ha declarado que la igualdad proclamada en el artículo 14 de la Constitución, no sólo se refiere a la denominada igualdad “*ante*” la Ley, que produce sus efectos principalmente en la fase de aplicación de las normas jurídicas, sino también a la igualdad “*en*” la ley, que se impone en la fase de elaboración de dichas normas como un límite al ejercicio del poder legislativo (STC 49/82) y que, por tanto, opera “*frente al legislador, o frente al poder reglamentario, impidiendo que uno u otro puedan configurar los supuestos de hecho de la norma de modo tal que se dé trato distinto a personas que, desde todos los puntos de vista legítimamente adoptables, se encuentran en la misma situación, o, dicho de otro modo, impidiendo que se otorgue relevancia jurídica a circunstancias que, o bien no pueden ser jamás tomadas en consideración por prohibirlo así expresamente la Constitución, o bien no guardan relación alguna con el sentido de la regulación que, al incluirlas, incurre en arbitrariedad y es, por eso, discriminatoria*” (STC 144/88, F.J. 1).

Esto nos fuerza a interrogarnos sobre si la opción por los sindicatos y asociaciones empresariales más representativas para que sus representantes pasen a formar parte del Consejo Económico y Social, en cuanto implica vetar el acceso a dicho Consejo a los representantes de otros sindicatos y asociaciones que no tengan el carácter de más representativos, viola o no el principio de igualdad en la Ley a que, por imperativo constitucional, deberá sujetarse la que regule el expresado Consejo.

Por de pronto, la jurisprudencia constitucional ha sentado que: “*La función de los sindicatos, desde la perspectiva constitucional no es únicamente la de representar a sus*

miembros través de los esquemas del apoderamiento y de la representación del derecho privado. Cuando la Constitución y la Ley les invisten con la función de defender los intereses de los trabajadores, les legitiman para ejercer aquellos derechos que, aun perteneciendo en puridad a cada uno de los trabajadores 'ut singulus', sean de necesario ejercicio colectivo, en virtud de una función de representación que el sindicato ostenta por sí mismo, sin que deba condicionar necesariamente su actividad a la relación de pretendido apoderamiento insita en el acto de afiliación, que discurre en un plano diverso del de la acción propiamente colectiva” (SSTC 210/94, 70/82, 37/83, 59/83, 187/87 y 217/91, entre otras).

Por eso, siendo la representatividad así definida el contenido normal de la capacidad de obrar de los sindicatos conferida por la Constitución y por la ley, la denominada “*mayor representatividad*”, desde el punto de vista jurídico, no es sino el otorgamiento “*ex lege*” de una mayor posibilidad de acción a las organizaciones sindicales y empresariales que hayan superado los requisitos de implantación exigidos por la legislación vigente.

Dicha legislación está contenida, por lo que respecta a los sindicatos, en los artículos 6 y 7 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, que conecta dicha mayor representatividad a la superación en las elecciones sindicales de determinados toques porcentuales de representantes fijados para el conjunto del Estado o para el nivel de Comunidad Autónoma.

Por eso la STC 7/90 afirma que: “*la finalidad de las llamadas elecciones sindicales es doble: por una parte sirven para elegir los representantes de los trabajadores en el centro de trabajo y en la empresa (Tít. II del Estatuto de los Trabajadores), pero, además, e incidiendo directamente en la actividad sindical, la audiencia de los distintos sindicatos en los órganos de representación unitaria o electiva de los trabajadores es la que funda en nuestro sistema las denominadas «mayor representatividad» y «mera o suficiente representatividad» de las centrales sindicales; esto es, junto a la elección de los representantes de los trabajadores en las empresas, las elecciones sindicales tienen la finalidad institucional de constatar oficialmente el quantum de la representatividad de los distintos sindicatos, especialmente de las grandes confederaciones sindicales, a lo que la ley anuda importantes consecuencias, entre ellas la de representar los intereses de los trabajadores o de la población asalariada en entidades y organismos públicos”.*

Lo dicho respecto a los sindicatos resulta también aplicable, “*mutatis mutandis*”, a las organizaciones empresariales, por más que la mayor representatividad de las mismas no derive de la elección de representantes sino del hecho de superar determinados toques de afiliación de asociaciones establecido ahora por la Disposición Adicional Sexta del Estatuto de los Trabajadores, Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, cuya constitucionalidad, en su similar redacción anterior, ha sido reconocida por la STC 57/89.

Esta “*mayor representatividad*” conlleva, añade la STC 208/89, “*establecer*

diferencias entre los distintos sindicatos en lo que se refiere a materias de tanta relevancia como la negociación colectiva y la participación institucional". Es decir, que se trata de un factor esencialmente discriminatorio puesto que, "per se", implica una preferencia por los más representativos y una correlativa discriminación de los demás.

La discriminación está, en principio, constitucionalmente prohibida por imperativo del principio de igualdad consagrado en el artículo 14 de la Constitución, en este caso aplicable en su modalidad de igualdad "en" la ley, que exige, según ha declarado reiteradamente el Tribunal Constitucional, que la fijación por el legislador, tanto de los supuestos de hecho como de las consecuencias jurídicas de una norma legislativa que produzca desigualdad formal, esté amparada por una justificación razonable y por una proporcionalidad entre los medios desigualatorios empleados y el fin perseguido por la norma - que, generalmente, deberá ser igualatorio en sentido material- (SSTC 49/82, 129/87, 73/89 y 114/92, entre otras).

Pues bien, el propio Tribunal Constitucional, siguiendo en esto los criterios sentados por la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.) a través de su *Comité de Libertad Sindical* y por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (T.E.D.H.), en Sentencias de 27-10-1975 (*Sindicato belga de Policías*) y 6-2-1976 (*Sindicato sueco de Conductores de locomotoras*), ha admitido el criterio de la "mayor representatividad sindical" como discriminación suficientemente razonable siempre que las normas que la establezcan lo hagan en base a criterios, a su vez, objetivos y razonables, que no ofrezcan posibilidad de parcialidad o abuso (SSTC 53 y 65/82 y 98/85).

Así se ha aceptado como criterios razonables, objetivos y no parciales ni abusivos los establecidos en el artículo 6 de la Ley Orgánica 11/85 para alcanzar la mayor representatividad de nivel estatal (STC 65/82) y en el artículo 7.1 de la misma Ley para la mayor representatividad de nivel autonómico, por más que los porcentajes requeridos para alcanzar ésta última sean más exigentes que en la primera (STC 98/85) y que los sindicatos de mayor representatividad a nivel estatal puedan comunicar ésta a sus organizaciones afiliadas de niveles territoriales y funcionales inferiores, mediante el fenómeno de la llamada "mayor representatividad por irradiación", contemplado en el artículo 6.2 b) de la Ley Orgánica 11/85, de Libertad Sindical, que permite tener la misma consideración de más representativos, naturalmente, sólo en sus respectivos ámbitos territoriales y funcionales (STC 98/85).

El Tribunal Constitucional pareció acoger con entusiasmo este criterio diferenciador, a juzgar por sus SS 4/83, 12/83 y 73/84, pero esa inicial energía se va apagando en decisiones posteriores a la crucial STC 98/85 recaída en el recurso previo de inconstitucionalidad sobre el entonces Proyecto de Ley Orgánica de Libertad Sindical, para sentar, cada vez con mayor rotundidad, la doctrina que resumimos en los cuatro puntos siguientes:

- 1) Es preciso garantizar la compatibilidad entre los principios de libertad sindical e igualdad de trato de los sindicatos, derivados del art. 28.1 de la Constitución, en relación con el 14, y de promoción del hecho sindical, que enlaza con el art. 7 de la Constitución, puesto que éste sería obstaculizado por

una defensa a ultranza del primero. El problema, obviamente, es de límites (STC 98/85, F.J. 7).

2) Por ello, la jurisprudencia constitucional no ha rechazado, en principio, el concepto de sindicatos más representativos y sus consecuencias, por ejemplo, en la representación institucional (SSTC 9 y 39/86) o en la negociación colectiva (SSTC 53/1982, 65/1982, 4/83, 12/83 y 73/84), pero también ha recordado que en el derecho de libertad sindical está implícita la exigencia de igualdad entre las diferentes organizaciones sindicales y la prohibición de injerencia de los poderes públicos a efectos de no alterar con su intervención la libertad e igualdad de ejercicio de la actividad sindical (STC 98/85, F.J. 9), por lo que, en otros fallos, ha rechazado el criterio de la mayor representatividad, por ejemplo, en materia de reparto de subvenciones (SSTC 20 y 26/85), de participación en órganos electorales (SSTC 7 y 32/90) o de intervención en el patrimonio sindical acumulado (STC 183/92).

3) De ahí que la STC 98/85 en su F.J. 9 insista en que: *“la atribución de funciones exclusivas a unos sindicatos origina una desigualdad en relación a los excluidos, que, en el supuesto de no estar justificada, vulnera el art. 14 de la Constitución. y, especialmente, el 28.1, entendido éste en cuanto precepto que consagra la libertad de actuación de los sindicatos, la igualdad de trato entre ellos y la no injerencia de los poderes públicos en su actividad: pero al situar a unos sindicatos en mejor posición para el cumplimiento de las funciones que los trabajadores esperan de ellos, influye también en la libertad individual de sindicación, al facilitar la afiliación a los mismos y dificultaría para los excluidos”*.

4) Desde luego ello no significa un rechazo al concepto de mayor representatividad y a cualquier discriminación entre sindicatos ya que, como señala el mismo F.J. 9 de la STC 98/85: *“el art. 9.2 de la Constitución, que contiene un mandato a los poderes públicos para que promuevan las condiciones para que la libertad e igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, y para que remuevan los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, puede actuar como un principio matizador de la igualdad formal consagrada en el art. 14 de la Constitución, permitiendo regulaciones cuya desigualdad formal se justifica en la promoción de la igualdad material”*; pero sin que ello implique la inconstitucionalidad de una norma en la que presuntamente se incumpla el mandato de promover la igualdad real, pues, como aclara la STC 98/85, F.J. 9, *“esta igualdad no opera como un límite concreto en la actuación de los poderes público”*.

Con base en esta consolidada doctrina constitucional nos corresponde ahora apreciar si en el Proyecto de Ley de creación del Consejo Económico y Social está justificada la diferencia de trato que supone incluir en la composición del mismo sólo a los sindicatos y organizaciones empresariales más representativas, excluyendo, por tanto, a las demás que no reúnan tal condición.

En este punto el Proyecto se acoge a la técnica de la remisión normativa entendiendo que son más representativas únicamente las entidades sindicales y empresariales a que, respectivamente, se refieren los artículos 6.2 y.1 de la Ley Orgánica de Libertad Sindical, y la Disposición Adicional Sexta del Estatuto de los Trabajadores, es decir, las normas estatales que definen a las más representativas a nivel estatal y de Comunidad Autónoma, sea por elección o por irradiación, en el caso de los sindicatos, o por afiliación, en el caso de las organizaciones empresariales.

A la vista de la jurisprudencia constitucional antes citada sobre la mayor representatividad y sus diversas formas, podemos afirmar que la adecuación o no del Proyecto a la doctrina de la representatividad carece, en principio, de relevancia a efectos constitucionales pues, como señala la STC 98/85: *“el que el legislador, en atención a finalidades que sólo a él compete establecer, haya decidido potenciar la actividad sindical mediante la extensión de un sistema de mayor representatividad, es una decisión política no controlable judicialmente, salvo si se vulnera la obligada igualdad de trato a los sindicatos, que sólo admite aquellas diferencias que estén justificadas, o si impide el ejercicio de los derechos sindicales de los trabajadores y de sus organizaciones”*.

La ausencia de una Memoria en el Proyecto y el silencio que este punto mantiene también su Exposición de Motivos impiden conocer cuáles han sido los motivos que mueven al legislador para optar por el criterio de la mayor representatividad tal y como aparece recogido en el artículo 4 del Proyecto de Ley. Haciendo una suposición obvia podríamos colegir que se trata de trasladar al Proyecto el consenso inherente al *Pacto por el Empleo* del que deriva y cuyos firmantes se reconocen mutuamente como interlocutores válidos frente a los claros inconvenientes de una posible atomización sindical.

Ahora bien, el criterio de la mayor representatividad, aunque venga recogido en la Ley Orgánica de Libertad Sindical y en el Estatuto de los Trabajadores, no forma parte del contenido esencial del derecho de libertad sindical (SSTC 39/86 y 184/87), como lo prueba el que éste derecho lo tienen todos los sindicatos y organizaciones empresariales, incluso los que no son más representativos, lo que significa que es un simple criterio legal de discriminación que puede estar o no justificado según el empleo concreto que del mismo se haga en las normas jurídicas que lo utilicen, aunque, desde luego, para aquellos sindicatos y organizaciones a los que normas legales o reglamentarias hayan reconocido éste u otros derechos adicionales sí operen como integrantes del contenido -no esencial- de dicha libertad sindical (SSTC 39/86 y 184/87).

Por ello, la STC 98/85 declara enfáticamente que *“pertenece a la Comunidad Autónoma determinar la modalidad de la representación sindical en sus propios órganos”* pues *“la Ley (de Libertad Sindical) no impide que las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias de organización, integren, además, en sus propios órganos a otros sindicatos que no tengan esta consideración legal (de más representativos)”*. Es decir, que la Comunidad Autónoma, en uso de su potestad estatutaria de autoorganización, tiene competencia exclusiva para decidir si en sus órganos administrativos, como es el caso del Consejo Económico y Social, han de participar o no los sindicatos y organizaciones empresariales y, en caso afirmativo, para determinar con arreglo a qué criterios han de ser determinados tales sindicatos u organizaciones, criterios éstos que no tienen por qué coincidir necesariamente con los expresados por el Estado en la Ley Orgánica de Libertad Sindical y en el Estatuto de los Trabajadores para determinar los sindicatos y organizaciones empresariales más representativos.

Conviene subrayar esta idea porque, en medios no jurídicos, suele ser frecuente entender que la mayor representatividad supone un criterio estatalmente impuesto a las Comunidades Autónomas respecto a la participación institucional que éstas no pueden variar en absoluto, cuando, antes al contrario, el Tribunal Constitucional ha reconocido, según antes se ha expresado, la competencia autonómica en esta materia y que la amplitud de dicha participación depende de las normas que la establezcan en cada caso.

Por tanto, el Consejo Consultivo advierte que, pese al origen pacticio del Proyecto, éste lo es de una futura Ley, que no será paccionada, sino, exclusivamente, derivada de la potestad legislativa reconocida estatutariamente a la Diputación General que puede, en ejecución de la competencia exclusiva de autoorganización que a la Comunidad Autónoma corresponde en esta materia, determinar libremente la composición del Consejo Económico y Social que, por lo tanto, no tiene que verse obligatoriamente integrado tan sólo por los sindicatos y organizaciones empresariales más representativos a nivel estatal y autonómico.

Es decir, que, sin perjuicio, por supuesto, de poder optar por dicho criterio de la mayor representatividad, también sería, constitucional y estatutariamente, posible optar por otros de menor representatividad o implantación, tanto los definidos en la Ley Orgánica de Libertad Sindical (por ejemplo en su artículo 7.2), como otros de posible original creación por la norma riojana, que, incluso, -aunque ello no tendría ningún sentido en este caso- podría perfectamente, en ejercicio de la competencia exclusiva de autoorganización, llegar a prescindir de toda participación.

Así resulta expresamente de la STC 98/85 cuando, tras reconocer la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma para fijar sus propios criterios de representatividad, añade al final de su F.J. 16 que: *“decidido ello, el Estado puede, en uso de sus facultades en materia de legislación laboral, determinar qué sindicatos habrán de ser convocados,*

u oídos en todo caso”, y añade que: “ello no obsta a que las Comunidades Autónomas puedan incorporar a sus propios órganos de autogobierno, en el ejercicio de sus facultades al respecto, representaciones de sindicatos distintos”.

Desde luego, en el caso de los Consejos Económicos y Sociales, el Estado no ha determinado que ningún sindicato u organización sindical concreta deba formar parte de los mismos y, aunque -a nuestro juicio, sin base suficiente para ello- se interpretase que tal determinación va implícita en el reconocimiento de mayor representatividad, a nivel estatal y autonómico, a los sindicatos y organizaciones empresariales contempladas en los antes citados preceptos de las leyes estatales Orgánica de Libertad Sindical y del Estatuto de los Trabajadores, dicha representatividad operaría, en tan hipotético supuesto, meramente como criterio *de mínimos* para la Comunidad Autónoma que, de esta forma, no podría prescindir de los sindicatos más representativos de nivel estatal o del autonómico correspondiente, pero no *de máximos*, de suerte que, como indica expresamente la STC 98/85, la Comunidad Autónoma siempre podría incorporar a sus propios órganos a representaciones de sindicatos distintos.

Finalmente, para perfilar aún más los límites de la potestad legislativa de la Comunidad Autónoma en esta materia parece necesario reconocer que tampoco sería un criterio razonable el prescindir en la legislación riojana del criterio estatal de mayor representatividad. Pero lo que este Consejo Consultivo quiere resaltar es que dicho criterio no es para la Comunidad Autónoma de Derecho necesario puesto que la misma puede optar por cualquier otro que, quizá respetando siempre la participación de los sindicatos y organizaciones empresariales más representativas en los niveles estatal o autonómico, admita a otros sindicatos u organizaciones, siempre que, para discriminar cuáles, se adopten criterios razonables y objetivos de implantación en La Rioja, sin que los mismos, necesariamente, hayan de coincidir con los previstos en la legislación estatal.

Así lo declara la STC 217/88: *“El legislador puede válidamente potenciar las organizaciones de amplia base territorial (estatal o comunitaria) y funcional (intersectorial) que aseguren la presencia, en cada concreto ámbito de actuación, de los intereses generales de los trabajadores, frente a una posible atomización sindical, pero de tal afirmación no se puede concluir que, en ámbitos concretos, sólo puedan tener presencia exclusiva las organizaciones de mas amplia base, pues de lo que se trata es de garantizar la presencia de éstas sin impedir la de otras de suficiente representatividad en ese concreto ámbito”.*

La libertad del legislador autonómico es tal en este punto que la STC 65/82 afirma que *“no es función del Tribunal Constitucional examinar la oportunidad del criterio adoptado, ni su mayor o menor adecuación al fin perseguido, ni decir si es el mejor de los posibles que puedan aplicarse”*, bastando, pues, con que el adoptado sea objetivo, razonable, proporcionado, adecuado al fin pretendido, y no susceptible de parcialidades, abusos ni discriminaciones arbitrarias (SSTC 7/90).

Por tanto, este Consejo Consultivo entiende que:

- La opción que -en parangón con la legislación estatal- el Proyecto realiza en favor del criterio de la mayor representatividad a nivel estatal y autonómico es objetiva y razonable (STC 183/92), incluso si se refiere a entidades sindicales que sólo la tengan por irradiación (STC 98/85), ya que las mismas sólo han de operar en el ámbito territorial y funcional propio (STC 98/85), en este caso, el riojano. Ahora bien, también puede serlo cualquier otro criterio de representatividad o implantación siempre que se defina con parámetros igualmente objetivos y razonables (STC 7/90).

- Siendo una de las principales funciones del previsto Consejo Económico y Social la de incluirse por vía de informes en el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales que, a juicio del Gobierno, sean de especial trascendencia económica y social, pudiera ser conveniente (habida cuenta de que tales disposiciones afectan a todos los ciudadanos y de que la mayor representatividad suele atribuirse frecuentemente por los métodos indirectos de la irradiación o afiliación) incluir en el mismo a otras entidades sindicales o empresariales que, aunque no investidas de mayor representatividad a nivel estatal o autonómico, sí tuvieran una amplia implantación en La Rioja, determinada mediante criterios objetivos, como pueden ser los previstos en el artículo 7.2 de la Ley Orgánica de Libertad Sindical, ya que, en otro caso, su discriminación en la composición del Consejo pudiera entenderse como injustificadamente contraria al principio de igualdad “en” la ley y lesiva de los derechos de libertad sindical constitucionalmente garantizados.

Quinto

Análisis del restante articulado del Proyecto de Ley

En cuanto al contenido del texto del Proyecto, este Consejo Consultivo entiende que el mismo es ajustado a Derecho en sus líneas generales, sin perjuicio de ciertas observaciones que pueden mejorarlo, como son las siguientes:

- Con carácter general, se advierte que la notable mimesis que el Proyecto manifiesta con respecto a la Ley estatal reguladora del Consejo Económico y Social no debe servir de excusa para reproducir los errores de sintáxis y técnica legislativa en que dicha Ley incurre, sino, antes bien, para salvarlos, como corresponde a todo texto que, por

posterior, debe ser, técnicamente, más perfecto.

- En el **artículo 1** no debe utilizarse la expresión “*se crea*” el Consejo, porque, en realidad, dicho Consejo ya había sido creado por la Ley 3/89, modificada por la 3/94, ambas de la Diputación General de La Rioja, que el Proyecto pretende derogar.

- El **artículo 2** reproduce textualmente los números 2 y 3 del artículo 1 de la Ley estatal 21/91 de creación del Consejo Económico y Social y, como ella, resulta contradictorio ya que comienza definiendo al Consejo como un órgano para, a renglón seguido, concebirlo como un Ente de Derecho Público, y sabido es que lo propio de las entidades es gozar de una personalidad jurídico-pública propia de la que carecen los órganos que las integran. Por otro lado, la fórmula empleada en la Ley estatal para configurar la entidad, copiada acríticamente en el Proyecto, adolece de algunos defectos sintácticos, por lo que, en suma, este Consejo Consultivo entiende que sería más adecuado redactar el artículo 2 refundiendo sus dos actuales párrafos en uno solo con el siguiente contenido: “*El Consejo Económico y Social es un organismo de carácter consultivo de la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia socioeconómica que se configura como un Ente de Derecho Público, con personalidad jurídica propia, plena capacidad, y autonomía orgánica y funcional para el cumplimiento de sus fines, adscrito a la Consejería de Hacienda y Promoción Económica*”.

- El **artículo 3.1.1 a)** incurre en una nueva contradicción ya que comienza hablando de dictámenes preceptivos, pero reserva al Gobierno la determinación de cuáles son los proyectos normativos de especial trascendencia que deben someterse al Consejo, por lo que, en rigor -como, por otra parte, ya sugiere el informe la Asesoría Jurídica del Gobierno-, se trata de dictámenes facultativos. También sufre la preceptividad del dictamen cuando puede prescindirse del mismo una vez transcurrido el plazo para emitirlo (artículo 3.4 *in fine* del Proyecto), por lo que entendemos que, si se desea mantener ambas ideas, sería preferible establecer simplemente que “*Son funciones del Consejo: emitir dictamen, con carácter no vinculante, sobre...*”.

- El mismo precepto sujeta a dictamen del Consejo Económico y Social a los “*Proyectos de Leyes regionales, Decretos y Ordenes*”, lo que supone mezclar un género normativo muy preciso (la ley) con dos especies de otro (el reglamento) definidas por razón de su mera vestidura jurídica (Decreto u Orden), una vestidura que, como es sabido, pueden adoptar también, en ocasiones, los meros actos administrativos generales. Desde luego, se trata de una confusión que nuestro Derecho Público arrastra desde la vieja Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 y que ha reproducido la Ley de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, pero que este Consejo Consultivo entiende que debe evitarse, por lo que sugerimos la siguiente redacción: “*Proyectos de leyes y reglamentos de la Comunidad Autónoma de La Rioja, tanto si éstos últimos adoptan la forma de Decreto como la de Orden, que...*” .

- Por otra parte, y pese a que el informe de la Asesoría Jurídica del Gobierno la reputa excesiva e inusual, no existe inconveniente alguno de fondo en la inclusión de los reglamentos que vayan a ser aprobados en forma de Orden entre la materia que deba remitirse al Consejo Económico y Social, aunque ello exigirá prever, desde el punto de vista de la forma, algún mecanismo para que los mismos sean sometidas en fase de proyecto y antes de su publicación, al Consejo de Gobierno a efectos de que éste decida si tienen la suficiente trascendencia socioeconómica como para ser sometidos al Consejo Económico y Social (artículo 3.1 a) del Proyecto).

- En cuanto al mismo precepto se observa que en la expresión genérica “*Decretos*” quizá pudieran entenderse comprendidos los *Decretos Legislativos* que el Ejecutivo puede dictar previa Ley de Bases autorizante del Legislativo, supuesto éste que plantearía especiales problemas constitucionales y estatutarios ya que la legislación delegada está sometida a especiales controles por el Legislativo delegante derivados de los artículos 82 y 83 de la Constitución y 17.3 del Estatuto de Autonomía de La Rioja.

En estos casos, la intervención del Consejo Económico y Social sobre el texto proyectado por el Gobierno podría solaparse en la función de control de estos Decretos Legislativos que corresponde a la Diputación General.

No puede olvidarse que el instituto de la legislación delegada supone una excepcional atribución, por voluntad del Parlamento, del ejercicio de sus funciones a otra institución como es el Gobierno. Por ello esta legislación está sujeta, taxativamente, a los requisitos, exigencias y cautelas fijadas por la Constitución y el Estatuto de Autonomía. Ambos textos exigen que la delegación se efectúe de manera expresa, para materia concreta y con sujeción a plazo y término, debiendo delimitar la ley delegante, con precisión, los principios y criterios que han de seguirse para la emanación del Decreto Legislativo.

De esta suerte, porque la determinación de las condiciones en que se formula la delegación sólo puede ser hecha en el contexto de la ley delegante, parece más correcto, desde la perspectiva que el bloque de la constitucionalidad asume sobre nuestro sistema de fuentes, que sea el propio legislador delegante quien, en cada caso, determine si procede o no la consulta al Consejo Económico y Social, como uno de los criterios adicionales a que debe sujetarse la relación entre la Ley delegante y el Decreto Legislativo delegado.

Por ello se sugiere añadir un párrafo con el siguiente tenor: “*En el caso de Decretos Legislativos, sólo procederá el dictamen del Consejo Económico y Social cuando así lo establezca la ley delegante y con los límites que la misma determine*” .

- En el **artículo 1.2**, relativo a los dictámenes facultativos, debe incluirse la expresión “*que se refieran a materia socioeconómica*” ya que, obviamente, el Consejo proyectado no es un organismo asesor de competencia universal, sino especializada en el

sector socioeconómico.

- El **artículo 1.3** mejoraría notablemente eliminando la expresión final “*les son propios a los interlocutores sociales*”, puesto que, no sólo resulta obvio, sino que, además, habida cuenta la composición del Consejo, es redundante con el “*marco de los intereses económicos y sociales*” que establece el propio precepto.

- Respecto a la composición del Consejo regulada en el **artículo 4** del Proyecto nos remitimos a lo señalado anteriormente, sin más advertencia ahora que la relativa a los siguientes aspectos:

a) En la letra c) no se prevé el sistema de elección de los tres representantes de las organizaciones profesionales agrarias y el de determinación de cuáles serán éstas, debiendo recordar que, por imperativo constitucional, no debe ser discriminatorio y, si se piensa optar sólo por las de mayor implantación en el sector agrario riojano, los criterios para definir esa mayor implantación o representatividad, en su caso, han de ser razonables, objetivos y no arbitrarios y, por supuesto, deben figurar en el texto legal.

b) En la misma letra se alude de forma elíptica a las corporaciones públicas establecidas en la Ley 3/93, de 22 de marzo, que, si bien su insuficiente cita no releva su procedencia ni contenido, parece ser la estatal reguladora de las Cámaras de Comercio. Mas, precisamente, la generalidad de la redacción adoptada podría comprender a cualesquiera de esas Cámaras, o incluso a su Consejo General, organismos todos ellos situados fuera del territorio riojano y a los que, obviamente, no puede afectar una ley territorial, por lo que el sujeto designante debe reducirse a la Cámara Oficial de Comercio e Industria de La Rioja, en cuya materia y ámbito tiene competencias de desarrollo legislativo y ejecución la Comunidad Autónoma de la Rioja, a tenor del artículo 9.9 del Estatuto de Autonomía.

- En el **artículo 7** debe preverse como causa de cese de los miembros del Consejo la incompatibilidad sobrevenida, según aconseja también el informe de la Asesoría Jurídica.

- En el **artículo 8** debe preverse si tales cargos se refieren o no exclusivamente a La Rioja o también a los de cualesquiera otras Comunidades Autónomas y del Estado.

- En el **artículo 9**, sin perjuicio de las observaciones efectuadas en el informe de la Asesoría Jurídica, se advierte que en su **apartado número 7** se adopta para todo tipo de decisiones del Consejo, no el usual *quorum* ordinario de mayoría simple (es decir, que vote a favor un mayor número de asistentes que los que voten en contra, sin tener en cuenta las abstenciones) sino un llamativo *quorum* cualificado (mayoría absoluta, es decir, la mitad

más uno) que, usualmente, suele destinarse sólo para decidir determinados asuntos de especial trascendencia. Esta exigencia, contraria al criterio general indicado, que es el tradicional en nuestro Derecho (cfr. el artículo 26.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común), aunque legítima (cfr. artículo 22. 2 de la misma Ley), puede bloquear el funcionamiento ordinario del Consejo. Téngase, además, en cuenta que este precepto (artículo 9.7. del Proyecto) puede contradecir lo previsto en el artículo 11.1 del mismo Proyecto que parece remitir al Reglamento “*la forma de adopción de acuerdos por mayoría*”.

- En el **artículo 9.9** no se fija ni el número ni el *status* de los peritos. En cualquier caso debe aclararse que no tendrán derecho a voto.

- Por motivos de seguridad jurídica, se sugiere relacionar entre sí los **artículos 10.a), 4.3 y 12.1**, relativos todos ellos al nombramiento del Presidente.

- La previsión sobre procedimiento de urgencia que se efectúa en el **artículo 11.2** es confusa y puede resultar contradictoria con la más claramente establecida en el artículo 3.4.

- Finalmente, con objeto de evitar interferencias entre la labor especializada del Consejo Económico y Social y la consultiva que nos ha sido encomendada, asegurando no sólo el alto asesoramiento legalmente reconocido a este Consejo Consultivo sino también el carácter, necesaria y lógicamente, último de nuestros dictámenes, se sugiere añadir una **Disposición Adicional**, a cuyo tenor: “*Cuando un proyecto o asunto de los contemplados en el artículo 3 de esta Ley deba ser sometido a dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja, el expediente que se remita al mismo incluirá el dictamen del Consejo Económico y Social que hubiere recaído*”.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja es competente para regular mediante una Ley el Consejo Económico y Social de La Rioja, al amparo de los títulos competenciales señalados en el Fundamento Jurídico Tercero de este dictamen, que deben ser citados en la Exposición de Motivos del Proyecto correspondiente.

Segunda

Antes de su aprobación definitiva y de su remisión a la Diputación General, el Consejo de Gobierno debe cumplimentar lo establecido en el artículo 67 de la Ley 3/1995,

de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, sobre el procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general, incorporando al expediente la Memoria, el Estudio económico y la Tabla de vigencias, con el preciso contenido que a cada uno de ellos atribuyen los números 2 y 3 del mismo artículo.

Tercera

La Comunidad Autónoma, en uso de su potestad estatutaria de autoorganización, tiene competencia exclusiva para decidir si en sus organismos administrativos, como es el caso del Consejo Económico y Social, han de participar o no los sindicatos y organizaciones empresariales y, en caso afirmativo, para determinar con arreglo a qué criterios han de ser determinados tales sindicatos u organizaciones, criterios éstos que no tienen por qué coincidir necesariamente con los expresados por el Estado en la Ley Orgánica de Libertad Sindical y en el Estatuto de los Trabajadores para determinar los sindicatos y organizaciones empresariales más representativos, ni con los seguidos en la Ley estatal 21/1991, de 17 de junio, reguladora del Consejo Económico y Social del Estado.

Cuarta

En cuanto a la composición del Consejo Económico y Social, la opción que el Proyecto realiza por el criterio de la mayor representatividad a nivel estatal y autonómico en parangón con la legislación estatal, es objetivo y razonable, incluso si se otorga a entidades sindicales o empresariales que sólo la tengan por irradiación o afiliación, ya que las mismas sólo han de operar en el ámbito territorial y funcional de La Rioja.

Ahora bien, también puede serlo cualquier otro criterio de representatividad o implantación siempre que se defina con parámetros objetivos y razonables, tal y como ha sido expuesto en el Fundamento Jurídico Cuarto “*in fine*” de este dictamen.

Quinta

El texto del Proyecto resulta ajustado al Ordenamiento Jurídico pero mejoraría en su redacción y calidad técnico-jurídica si se siguen los criterios señalados en este dictamen, especialmente los contenidos en su Fundamento Jurídico Sexto.

Este es nuestro dictamen que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.