



Dictamen

6/2017

Anteproyecto de ley de diálogo social y participación institucional en Aragón

Consejo Económico y Social de Aragón



CESA
CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL DE ARAGÓN

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN
COLECCIÓN DICTÁMENES

Número 6/2017

Octubre de 2017

© Consejo Económico y Social de Aragón, 2017

Esta publicación se edita únicamente en formato digital.

La reproducción de esta publicación está permitida citando su procedencia.

Consejo Económico y Social de Aragón

c/ Joaquín Costa, 18, 1º

50071 Zaragoza (España)

Teléfono: 976 71 38 38 – Fax: 976 71 38 41

cesa@aragon.es

www.aragon.es/cesa

En virtud de las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social de Aragón por la Ley 9/1990, de 9 de noviembre, y de acuerdo con el procedimiento previsto en su Reglamento de organización y funcionamiento, aprobado por el Pleno el 9 de julio de 2012, la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Aragón acuerda, en fecha 24 de octubre de 2017, emitir el siguiente

DICTAMEN

I. Antecedentes

Con fecha 2 de octubre de 2017 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Aragón un escrito remitido por el señor Secretario General Técnico del Departamento de Economía, Industria y Empleo del Gobierno de Aragón, por el que se solicitaba el parecer de este Consejo sobre el "anteproyecto de ley de diálogo social y participación institucional en Aragón".

Siguiendo el procedimiento para la emisión de dictámenes e informes regulado en el artículo 30 del Reglamento de 9 de julio de 2012, y de acuerdo con la delegación realizada por el Pleno del Consejo al amparo de lo previsto en el artículo 15.4 del mismo Reglamento, el anteproyecto de ley ha sido analizado por la Comisión Permanente del Consejo.

La Constitución Española incorpora la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos como una exigencia democrática primordial. Ya en su título preliminar, el artículo 9 consagra que corresponde a los poderes públicos "facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social", y el artículo 129.1 dispone la necesidad de establecer formas de participación en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de vida o al bienestar general.

También en su título preliminar la Constitución configura a los sindicatos de trabajadores y a las asociaciones empresariales como instituciones de máxima relevancia constitucional, considerándolos en su artículo 7 como organizaciones básicas dentro del sistema político que "contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios". Igualmente, reconoce en el artículo 28, párrafo primero, el derecho fundamental a la libertad sindical, y el derecho de asociación en el artículo 22.

En desarrollo de estas previsiones constitucionales la Ley Orgánica de Libertad Sindical (artículos 6 y 7) y el Estatuto de los Trabajadores (Disposición Adicional Sexta) confieren a las organizaciones sindicales y empresariales que tengan la consideración de más representativas, un especial papel institucional que engloba la capacidad para ostentar la representación institucional ante las Administraciones Públicas.

El Estatuto de Autonomía de Aragón, por su parte, en su artículo 15 reconoce el derecho de los aragoneses a participar en los asuntos públicos, estableciendo

correlativamente la obligación de los poderes públicos aragoneses de promover la participación social en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas, así como la participación individual y colectiva en los ámbitos cívico, político, cultural y económico.

También en el ámbito internacional existe un reconocimiento expreso del papel desempeñado por las organizaciones sociales, pudiendo citarse como más destacados el Convenio número 150 de la Organización Internacional del Trabajo, de 26 de junio de 1978, y en el ámbito comunitario, la Comunicación de la Comisión sobre el Diálogo Social Europeo, de 12 de agosto de 2004.

El anteproyecto de ley sometido a dictamen de este Consejo tiene por objeto garantizar la participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas y aportar certeza al diálogo social a través de la creación de un órgano paritario y tripartito de carácter permanente.

II. Contenido

El anteproyecto de ley de diálogo social y participación institucional en Aragón consta de una exposición de motivos, catorce artículos distribuidos en cuatro capítulos, y cuatro disposiciones en su parte final.

En la exposición de motivos se llama la atención sobre el papel que la Constitución atribuye a las organizaciones sindicales y empresariales como uno de los pilares básicos de nuestro Estado social y democrático de derecho, a la vez que se reflexiona sobre la amplia tradición de diálogo social que existe en Aragón y se describen los principales contenidos de la norma.

El capítulo primero (artículos 1 a 3) se dedica a disposiciones generales: objeto y definiciones, ámbito de aplicación y criterios de representatividad.

El capítulo segundo (artículos 4 a 8) regula la mesa de diálogo social, su creación y naturaleza, competencias, composición, órganos y relaciones con otros órganos de carácter socioeconómico y laboral.

El capítulo III (artículos 9 a 11) se ocupa de la participación institucional, regulando su contenido, ejercicio y evaluación.

El capítulo IV (artículos 12 a 14) recoge la financiación del diálogo social y la participación institucional, estableciendo líneas de subvención para cada uno de los dos conceptos y los correspondientes mecanismos de control.

La disposición transitoria prevé un plazo de seis meses para que los órganos de participación institucional de la Comunidad Autónoma se adapten a lo dispuesto en la ley.

La disposición derogatoria establece una cláusula general de derogación que afecta a todas las normas de igual o inferior rango que se opongan al contenido de la ley.

En dos disposiciones finales se prevé su entrada en vigor al día siguiente de su publicación en el BOA y se habilita al Gobierno de Aragón para desarrollar la ley.

III. Observaciones de carácter general

I

El diálogo social en Aragón

En nuestra Comunidad Autónoma existe una larga tradición de diálogo social que se inició en 1989 con la suscripción del primer Acuerdo Económico y Social y que se ha desarrollado de forma continua a lo largo de casi tres décadas, con doce acuerdos suscritos. Puede así afirmarse que existe en Aragón un modelo de diálogo social consolidado que ha posibilitado la participación e implicación de los agentes sociales en la formulación y gestión de políticas públicas encaminadas a lograr el desarrollo económico y el progreso y cohesión social.

El recorrido por todos los acuerdos suscritos (desde el primer Acuerdo Económico y Social 1989-1990 hasta la Declaración Institucional del Diálogo Social de Aragón, firmada en septiembre de 2015, de la que han derivado distintos Planes y Estrategias) pone de manifiesto la preocupación constante de los agentes sociales por abordar aquellos temas que, en función de la coyuntura económica y social de cada momento, se han considerado esenciales para el desarrollo y progreso de Aragón. En ellos se observa una preocupación permanente por el empleo (la creación de empleo, en sentido amplio, ha sido el objetivo prioritario, junto con la mejora de su calidad, la formación y cualificación de nuestro capital humano, la intermediación en el mercado de trabajo, la seguridad y prevención, ...) la mejora de la competitividad de la economía aragonesa (a través de la innovación tecnológica, la internacionalización de las empresas, el desarrollo de una política industrial y energética, inversiones en infraestructuras...) y también por lograr un Aragón más cohesionado social y territorialmente, a través bien de medidas de carácter social genérico (planes en materia de educación, sanidad, vivienda, medio ambiente...), o bien medidas dirigidas a colectivos específicos (infancia, juventud, tercera edad, inmigrantes...)

También el Diálogo Social ha dado como resultado la creación de una amplia red de órganos que han permitido canalizar la participación institucionalizada de los interlocutores sociales en los principales ámbitos de la economía y la sociedad aragonesa. El primer acuerdo del diálogo social, el Acuerdo Económico y Social 1989-1990, sentó las bases para la creación del Consejo Económico y Social de Aragón (CESA), que se configuró como un órgano de participación de los agentes sociales y de naturaleza consultiva sobre las materias económicas y sociales de interés para Aragón.

De este modo, el CESA se convirtió en el primer y principal órgano de participación institucional de nuestra Comunidad Autónoma, al que nuestro Estatuto de Autonomía reconoce como el órgano "en que se materializa la intervención de todos los agentes sociales en la actividad económica y social de la Comunidad Autónoma". Con posterioridad al CESA han sido muchos los órganos sectoriales de participación creados fruto de los acuerdos adoptados en el marco del diálogo social, que se han constituido en piezas fundamentales del entramado sociolaboral y económico de Aragón. El SAMA (Servicio aragonés de Mediación y Arbitraje), el INAEM (Instituto Aragonés de Empleo), el ITA (Instituto Tecnológico de Aragón), el IAF (Instituto

Aragonés de Fomento), el Consejo Aragonés de Formación Profesional o el Consejo de Protección de la Naturaleza, son sólo algunos de ellos.

El modelo del diálogo social seguido en Aragón, tanto por su larga trayectoria de acuerdos y resultados demostrables como por el clima de paz social conseguido, ha sido objeto de un especial reconocimiento, tanto dentro como fuera de Aragón, convirtiéndose en todo un referente para otras Comunidades Autónomas.

La paz social -considerada como una de las principales ventajas competitivas de nuestra Comunidad que ha favorecido la localización de empresas procedentes de otros territorios-, junto con los aportes del *capital social* que ha generado el diálogo, han tenido unos efectos muy positivos sobre la dinámica socioeconómica de nuestra Comunidad que tradicionalmente ha mantenido –y sigue manteniendo- una mejor posición que la media de España en la mayoría de los indicadores económicos, y sociolaborales, como así se pone de manifiesto en los Informes sobre la situación económica y social de Aragón que anualmente lleva a cabo el CESA.

II

La institucionalización del diálogo social

La institucionalización del diálogo social entre los gobiernos y los agentes sociales se viene considerando un rasgo propio de las sociedades más modernas y avanzadas, por entender que dicha institucionalización es clave para garantizar y consolidar la participación de los agentes sociales, representados por las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, en la gestión de los asuntos públicos de naturaleza socioeconómica que afectan a todos los ciudadanos.

La experiencia pone de manifiesto que el diálogo y la concertación sociales refuerzan y dotan de mayor eficacia las políticas llevadas a cabo por los poderes públicos, de tal forma que el grado de aceptación y éxito de las mismas depende en buena medida del grado de diálogo y concertación que las haya acompañado. Además, y como ya se ha expuesto anteriormente, la práctica continuada y responsable por parte de todos los actores del diálogo conlleva un clima de paz social que resulta esencial para la estabilidad del sistema político y económico y para afianzar una dinámica de crecimiento continuado.

Como ya se ha manifestado en el apartado primero de estas consideraciones generales, el modelo de diálogo social seguido en Aragón en las últimas décadas se ha revelado como un modelo eficaz que ha posibilitado la participación de los agentes sociales en el empleo, la economía y la sociedad aragonesa. Su incidencia positiva sobre la marcha del tejido económico y social de Aragón se valora en un estudio sobre el *Diálogo Social en Aragón* encargado recientemente por el Consejo Económico y Social de Aragón.

Por ello, este Consejo no puede sino congratularse con la iniciativa del Gobierno de Aragón de elaborar un anteproyecto de ley cuyo objeto fundamental, en palabras de su preámbulo, es “dar certeza y garantizar la estabilidad de la participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en

Aragón, con vocación de perdurabilidad, mediante la creación de un órgano de encuentro, negociación y participación institucional permanente...”.

Aragón sigue de este modo el camino ya iniciado por otras Comunidades Autónomas que han regulado por una norma con rango de ley el diálogo social y la participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, con el fin último de impulsar el diálogo social y, sobre todo, establecer las garantías necesarias para asegurar su pervivencia y consolidación, alejándolos, en la medida de lo posible, de los vaivenes políticos y dotándolos de unas reglas de funcionamiento objetivas y transparentes .

En este marco, tiene especial relevancia la creación de una mesa de diálogo social como máximo órgano de negociación y participación institucional permanente, de composición tripartita y paritaria (presidida por el Consejero del Gobierno de Aragón competente en materia de empleo y de la que formarán parte los máximos representantes de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas), cuyo cometido fundamental será impulsar la concertación socioeconómica y la participación institucional en la Comunidad Autónoma.

La creación de esta mesa supone la consolidación del modelo de diálogo social seguido en nuestra Comunidad, un sistema de cooperación tripartito y paritario, basado en los principios de legitimidad y representatividad, autonomía y preservación de la identidad de todos los actores que confluyen en el proceso de diálogo.

Junto con su creación, el Consejo valora positivamente la regulación de la mesa que contiene el anteproyecto, ya que entiende que el establecimiento de unas normas básicas de funcionamiento y la atribución a ésta de una serie de competencias, facilitarán el ejercicio de sus funciones y contribuirán a reforzar y clarificar los medios e instrumentos con que cuentan los agentes sociales para impulsar y fomentar el diálogo social. Dentro de esta regulación, el Consejo quiere llamar la atención sobre el acierto que, a su juicio, supone prever mecanismos de coordinación entre la mesa de diálogo social y otros órganos de carácter socioeconómico y laboral, previsión que será necesario desarrollar en orden a evitar posibles duplicidades y aunar recursos para conseguir una mayor eficiencia en el logro de los objetivos perseguidos.

III

La participación institucional

Nuestra Constitución, acorde con el modelo de Estado que establece como un *Estado social y democrático de derecho*, introduce el concepto de participación en numerosos preceptos. Ya en su título preliminar, en el artículo 9.2 encomienda a los poderes públicos “facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social” y el artículo 129.1 encomienda al legislador establecer “formas de participación de los interesados (...) en la actividad de los organismos públicos, cuya función afecte directamente a la calidad de vida o al bienestar general”.

También la Constitución dentro de su título preliminar, en su artículo 7 establece que “los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios”.

En desarrollo de estas previsiones constitucionales, la Ley Orgánica de Libertad Sindical, en sus artículos 6 y 7, y el Estatuto de los Trabajadores, en su disposición adicional sexta, atribuyen a las organizaciones sindicales y empresariales que tengan la condición de más representativas, la capacidad para ostentar la representación institucional ante las Administraciones Públicas.

De esta forma, se atribuye a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas una posición jurídica relevante para participar en la gestión de los asuntos públicos de naturaleza socioeconómica, al entender que los intereses que estas organizaciones representan van más allá de los intereses particulares de trabajadores y empresarios, abarcando también, en su genérica función de agentes o interlocutores sociales, los intereses generales de los ciudadanos.

Tradicionalmente esta participación de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en la gestión de los asuntos de relevancia pública se ha manifestado en el reconocimiento de su presencia en órganos colegiados de las Administraciones Públicas. Como ya se ha puesto de relieve en anteriores consideraciones, el Consejo Económico y Social de Aragón fue el primer órgano de participación institucional, creado en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, al que siguieron otros de carácter sectorial, creados al auspicio de los acuerdos resultantes del diálogo social.

El anteproyecto de ley dictaminado establece, como no podía ser de otra forma, un marco legal para el ejercicio de participación institucional, que recoge la especial posición, que la Constitución y la Ley Orgánica de Libertad Sindical y el Estatuto de los Trabajadores atribuyen a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas como interlocutores sociales en el proceso de construcción de políticas públicas.

Con este anteproyecto se da además respuesta a una demanda ampliamente solicitada de regular la participación institucional por una norma con rango de ley que fije unas reglas de juego objetivas y transparentes, detallando cuáles sean los criterios de legitimación, los derechos y deberes de los actores implicados y el procedimiento de participación.

La regulación propuesta por el anteproyecto recoge los criterios objetivos (mayor representatividad) que sirven para determinar qué organizaciones sindicales y empresariales han de participar necesariamente en los órganos que tengan atribuidas funciones de participación institucional, los ámbitos y procedimientos en que ésta habrá de hacerse efectiva y un contenido mínimo de facultades que necesariamente habrán de tener los órganos de participación para garantizar que ésta sea real y efectiva. Dicha regulación se completa con la previsión de una serie de obligaciones que, en atención a los principios de buena fe y confianza legítima, deben cumplir los miembros de dichos órganos, y la previsión de mecanismos que permitan evaluar el funcionamiento de los mismos.

IV

Financiación del Diálogo Social y la Participación Institucional

El relevante papel que nuestro ordenamiento jurídico atribuye a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas conlleva para éstas un coste económico que la Administración debe compensar con el fin de garantizar la actividad y funcionamiento básico de estas organizaciones, preservando y cumpliendo así el mandato constitucional de garantizar su sostenimiento.

Resulta evidente que la participación de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, tanto en procesos de diálogo social como en los distintos órganos en que se articula la participación institucional, conlleva una carga organizativa que es necesario tener en cuenta. En este sentido, conviene recordar que la participación no puede circunscribirse a la mera asistencia a reuniones, sino que incluye, necesariamente, tanto una actividad previa de preparación, como una posterior de gestión y seguimiento. Todo ello comporta unos gastos, tanto materiales, como sobre todo de personal, que la Administración debe compensar con el fin de posibilitar la propia participación institucional y el diálogo social.

Partiendo de estas premisas, el Consejo Económico y Social valora positivamente el sistema de financiación diseñado por el anteproyecto de ley que homogeneiza el sistema de compensaciones económicas para las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, previendo líneas de subvenciones dirigidas al fomento del diálogo social y al ejercicio de la participación institucional (cuya dotación económica se consignará cada año en los Presupuestos de la Comunidad Autónoma) y suprimiendo la posibilidad de percibir indemnizaciones por asistencia a reuniones de órganos. De la misma forma, y conforme a lo dispuesto en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y la Ley 5/2015, de 25 de marzo, de Subvenciones de Aragón se prevé que las organizaciones beneficiarias de las subvenciones queden sujetas a las pertinentes actuaciones de control por parte de los órganos competentes de la Comunidad y de la Cámara de Cuentas de Aragón.

IV. Observaciones de carácter particular

El Consejo Económico y Social de Aragón no considera adecuado formular en este dictamen observaciones de carácter particular al articulado del anteproyecto de ley por cuanto el texto del mismo ha sido resultado del consenso alcanzado entre el Gobierno de Aragón y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, que conforman este Consejo.

V. Conclusiones

El Consejo Económico y Social de Aragón valora muy positivamente la tramitación del anteproyecto de ley de diálogo social y participación institucional por cuanto considera que la aprobación de esta ley aportará certeza y estabilidad a la práctica del diálogo social, lo que sin duda contribuirá a avanzar en la senda del progreso económico, la creación de empleo de calidad y la cohesión social de todos los aragoneses.

Zaragoza, a 24 de octubre de 2017

V.º B.º

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO
ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN

LA SECRETARIA GENERAL

José Manuel Lasierra Esteban

Belén López Aldea