

DENOMINACIÓN:

ANTEPROYECTO DE LEY DE PARTICIPACIÓN Y COLABORACIÓN INSTITUCIONAL DE LAS ORGANIZACIONES SINDICALES Y EMPRESARIALES MÁS REPRESENTATIVAS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I

Las democracias avanzadas europeas se distinguen, entre otras cuestiones, por la institucionalización del diálogo social permanente entre las Administraciones Públicas y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas como mecanismo de participación y de construcción de políticas comunes a favor de la mejora global de la sociedad.

La propia Unión Europea ha avanzado de forma importante en la institucionalización del diálogo permanente, incluyendo, por ejemplo, en la estrategia Europa 2020 a los interlocutores sociales como partes fundamentales para la consulta y participación en la construcción de propuestas de la misma

El impulso del diálogo social es una forma de dar cumplimiento al mandato recogido en el artículo 9.2 de la Constitución Española, en el que se dispone que corresponde a los poderes públicos facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

En este sentido, la Constitución Española establece, en el artículo 7, 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 y reconoce, además, el derecho fundamental a la libertad sindical en el artículo 28.1. La Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical y el texto

refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, atribuyen el ejercicio del derecho de participación institucional a las organizaciones sindicales y empresariales que tengan la condición de más representativas.

En este ámbito se ha pronunciado el Tribunal Constitucional y ha conceptualizado el derecho de participación institucional como parte integrante del contenido adicional del derecho de libertad sindical, que puede atribuirse a las organizaciones que adquieran un determinado grado de representatividad general.

II

En Andalucía, la decidida apuesta de los distintos gobiernos por el impulso del diálogo social tiene como manifestaciones más destacables los siete acuerdos de concertación social firmados hasta el momento. En ellos, el Gobierno y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas han aunado sus esfuerzos para alcanzar, más allá de los intereses particulares, objetivos comunes para superar situaciones de dificultades económicas y avanzar en el desarrollo económico y social de Andalucía.

El Estatuto de Autonomía para Andalucía recoge en su articulado diversos preceptos relacionados con el impulso del diálogo social, la concertación social y la participación institucional de los agentes económicos y sociales más representativos.

En este sentido, en el artículo 10.3.20º se establece que el diálogo y la concertación social son un objetivo básico de la Comunidad Autónoma, y reconoce la relevante función que para ello cumplen las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de Andalucía.

En el artículo 26.2, se garantiza a los sindicatos y a las organizaciones empresariales el establecimiento de las condiciones necesarias para el desempeño de las funciones que la Constitución les reconoce, mediante una ley de participación institucional en el ámbito de la Junta de Andalucía.

En el artículo 37.1.12º se dispone que el impulso de la concertación social con los agentes económicos y sociales ha de ser uno de los principios rectores de las políticas públicas.

Finalmente, en el artículo 159, se reconoce la contribución de los sindicatos y las organizaciones empresariales al diálogo y la concertación social, así como la relevante función que aquellos ejercen en la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios, de forma análoga a como lo hace el artículo 7 de la Constitución Española.

Por todo lo anterior, la participación institucional y el papel que se otorga a la concertación social en el desarrollo de los intereses sociales y económicos de la Comunidad Autónoma hacen precisa la adopción en nuestra comunidad de una norma reguladora, como tienen la mayoría de comunidades autónomas, que, reconociendo la necesidad de fomentar el diálogo como factor ineludible de la cohesión social y el progreso económico, establezca las bases para que este se lleve a cabo, fijando legalmente reglas de juego objetivas, transparentes, eficaces y equitativas, así como los cometidos esenciales de la participación, la forma de organización, su funcionamiento, financiación y fomento.

Por otra parte, se ha de destacar la acción social propia del interés general que desarrollan las organizaciones sindicales y empresariales en colaboración con la Administración de la Junta de Andalucía. Es lo que denominamos colaboración institucional. Por ello, esta ley ha de reconocer dicha labor e incorporarla como un eje de acción de la Administración de la Junta de Andalucía.

III

El concepto de mayor representatividad sindical y empresarial es un criterio objetivo y, por ello, constitucionalmente válido. Por ende, la doctrina del Tribunal Constitucional ha convalidado el modelo legal de representatividad.

Con este reconocimiento, las organizaciones sindicales y empresariales más representativas desarrollan la denominada acción institucional que incorpora necesariamente la actividad de consulta previa a una determinada actuación administrativa; la concertación y el diálogo social con los poderes públicos, en todas sus manifestaciones territoriales y sectoriales; y la integración o cooperación de las organizaciones en organismos de participación o gestión de carácter público.

Por otra parte, este ejercicio de participación no se agota en los instrumentos de consulta y participación, sino que se extiende a la capacidad de colaboración institucional a través de la ejecución de proyectos e iniciativas que, financiados con fondos públicos, faciliten el logro de los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma que se contienen en el artículo 10 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

En tal sentido, resulta evidente, como ya ha quedado expuesto, la defensa y promoción de los intereses generales que realizan las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, a la vez que resulta incuestionable que se trata de las entidades que se encuentran más cercanas, por su propia capacidad representativa, de la ciudadanía, tanto con las personas empleadas, como con las empleadoras, por lo que su capacidad de penetración y acción entre las mismas es un valor que el aparato político y administrativo tiene que usar para lograr los objetivos económicos, políticos y sociales que se expresan en nuestro texto estatutario.

IV

El Título I de ley regula las disposiciones generales, señalando el objeto de la norma, su ámbito de aplicación y los denominados criterios de participación y representatividad.

En el Título II, de la participación institucional se determina el contenido propio de la misma, así como las facultades, derechos y deberes inherentes a su ejercicio.

En el Título III, se determina el contenido de la colaboración institucional.

En el Título IV se concretan las medidas en materia de transparencia y actuaciones de control.

Finalmente, la ley consta de cuatro disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

Esta ley se dicta por razones de interés general, conteniendo la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir y es coherente con el resto del ordenamiento jurídico, autonómico, nacional y de la Unión Europea, contribuyendo a generar un marco normativo estable, predecible,

integrado, claro y de certidumbre. De conformidad con el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, este Decreto se ha elaborado bajo los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

TITULO I

Disposiciones generales

Artículo 1. *Objeto.*

Esta ley tiene por objeto establecer el marco jurídico de la participación y colaboración institucional de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, como garantía del desempeño de las funciones que la Constitución Española y el Estatuto de Autonomía para Andalucía les reconoce en la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios.

Se considera participación institucional, a los efectos de esta ley, la representación, defensa y promoción, en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía, de los intereses generales, comunes, sectoriales e intersectoriales que les son propios a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, conforme a lo regulado en la Constitución Española, el Estatuto de Autonomía para Andalucía, la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, y el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre.

Se considera colaboración institucional, a los efectos de esta ley, el desarrollo de la acción social y económica propia del interés general por parte de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, siempre que se lleve a cabo conjuntamente con la Administración de la Junta de Andalucía o alguno de sus entes instrumentales, agencias administrativas, empresas públicas y otros del ámbito público; o que, realizándose autónomamente por las propias organizaciones representativas, sus objetivos tiendan al cumplimiento del interés público coincidente o común con los de esta y sean objeto

de fomento institucional por la misma, en coincidencia con alguno de los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma previstos en el artículo 10 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Artículo 2. Ámbito de aplicación.

1. El régimen de la participación y la colaboración institucional regulado en la presente ley será de aplicación a los órganos colegiados de la Administración de Junta de Andalucía, en los términos que establezca la normativa específica en cada caso.

2. A los efectos de esta ley, las materias que se consideran son propias del ámbito de representación e intervención de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas son aquéllas que, con carácter general, incluyen el ejercicio de las competencias de la Administración de la Junta de Andalucía en política laboral, social y económica.

Se incluyen dentro de la política laboral, social y económica las siguientes:

- a) Empleo, trabajo, emprendedores, formación, políticas de inmigración e igualdad vinculadas al mercado de trabajo, seguridad y salud laboral, economía social, sociedad de la información y el conocimiento, nuevas tecnologías y la financiación pública.
- b) Complejo agroalimentario, industria, transporte y logística, infraestructuras, energía, minería, turismo, comercio, otros servicios de ocio y deporte e industrias culturales.
- c) Educación, sanidad, dependencia, servicios sociales, vivienda, I+D+I y urbanismo.
- d) Planificación económica, desarrollo sostenible, seguimiento de la política comunitaria, crédito y financiación, ordenación del territorio, medio ambiente y desarrollo regional y rural.
- e) En general, cualquier otra materia de política laboral, social o económica que deba articularse a través de órganos tripartitos de participación.

3. Están excluidos del ámbito de aplicación de esta ley y se regularán por su normativa específica:

- a) Los órganos sectoriales de participación o negociación colectiva en el ámbito del empleo público.
- b) Los procesos de negociación colectiva de convenios colectivos laborales.
- c) El Consejo Económico y Social de Andalucía.
- d) El Consejo Andaluz de Relaciones Laborales.
- e) El Instituto Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales.

Artículo 3. *Criterio de representatividad.*

La participación institucional y la colaboración institucional se reconoce a aquellas organizaciones sindicales y empresariales, de carácter intersectorial, más representativas de Andalucía, conforme a lo regulado por los artículos 6 y 7.1 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, y por la disposición adicional sexta del Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

Artículo 4. *Criterios de participación.*

1. En el ámbito de participación previsto en esta ley, el número de representantes de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas será el que se establezca en las normas de creación de los órganos colegiados, que se elaborarán conforme a los criterios previstos en la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía. La composición será tripartita y regirá el criterio de paridad sindical entre los representantes de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, en forma proporcional a su representatividad.
2. La designación y el cese de las personas representantes de cada una de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas se realizará de acuerdo con la propuesta que formule la respectiva organización a través de sus órganos competentes, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3.3 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, en lo que hace referencia a la participación equilibrada de hombres y mujeres. Excepcionalmente, en los supuestos en que las normas reguladoras de los órganos de participación dispongan que formará parte de su composición un cargo específico de las organizaciones sindicales o empresariales, la persona titular de dicho cargo será excluida del cómputo a efectos de la determinación de la composición equilibrada del órgano.

TITULO II

De la participación institucional*Artículo 5. Forma de la participación institucional.*

1. La participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas se hace efectiva mediante:
 - a) La participación de las personas designadas por dichas organizaciones en los órganos colegiados de la Administración de la Junta de Andalucía, así como en los órganos y las instituciones de participación de diálogo social general y permanente o en cualesquiera mesas o foros específicos de negociación o concertación socio-económica.
 - b) La participación y el seguimiento de los acuerdos y pactos entre organizaciones sindicales y empresariales y el Gobierno de la Junta de Andalucía.
 - c) La participación y el seguimiento efectivo de la planificación económica general y sectorial emanada de la Administración de la Junta de Andalucía.

2. Las organizaciones sindicales y empresariales más representativas llevarán a cabo sus tareas de participación institucional de acuerdo con los principios de buena fe negociadora, lealtad institucional y confianza legítima.

Artículo 6. Facultades, derechos y deberes en el ejercicio de la participación institucional.

1. Los órganos que tengan atribuidas funciones de participación institucional, en el ejercicio de su acción, detentarán las siguientes facultades:
 - a) Conocer, con carácter previo a su aprobación, los anteproyectos de leyes relacionadas con las materias de su competencia, así como los proyectos de reglamentos que las desarrollen.
 - b) Participar en la elaboración de las iniciativas legislativas o reglamentarias en materias de su competencia.
 - c) Proponer criterios, directrices y líneas generales de actuación respecto a las materias incluidas en su ámbito y participar en su elaboración.

- d) Proponer a la Administración de la Junta de Andalucía la adopción de las iniciativas legislativas o las actuaciones concretas que estimen convenientes en las materias objeto de participación.
 - e) Recibir información, con carácter previo, de los planes, programas y actuaciones desarrollados en el ámbito socioeconómico y laboral y participar en su elaboración.
 - f) Hacer seguimiento y evaluación de las actuaciones que se lleven a cabo en las materias incluidas en el ámbito de competencias de los órganos en los que se participe.
2. Las personas que ostentan la representación de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, tendrán los siguientes derechos y deberes en el ejercicio de la participación institucional prevista en esta ley:
- a) Ser convocadas y recibir la correspondiente información en tiempo y forma.
 - b) Asistir a las reuniones de los órganos para las que fueron designadas, expresar su opinión y ejercer el derecho de voto, en su caso.
 - c) Custodiar los documentos a los que tengan acceso por razón del ejercicio del derecho de participación institucional.
 - d) Respetar la confidencialidad de las deliberaciones producidas en los órganos de participación y de la información que hubiera sido declarada reservada, que solo podrá ser utilizada para los fines a los que va expresamente destinada.
3. Las organizaciones sindicales y empresariales más representativas tendrán derecho a ser compensadas económicamente por los costes en los que las mismas incurren por su dedicación y por el ejercicio de sus funciones de participación institucional. Las compensaciones económicas que la ley reconoce a favor de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas tienen por objeto contribuir con fondos públicos a la realización y desarrollo del conjunto de actividades que constituyen el fin propio de la participación institucional, fin de carácter público reconocido por la Constitución Española y el Estatuto de Autonomía de Andalucía.

Artículo 7. Fomento de la participación institucional.

1. Con la finalidad de fomentar la actividad de participación, la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma consignará, con carácter anual, las partidas destinadas a fomentar adecuadamente la participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, conforme a lo previsto en esta ley. Las citadas partidas deberán reflejar expresamente dicha finalidad y se distribuirán de acuerdo con el principio de paridad entre las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, e igualmente entre estas últimas, en función de los criterios de representatividad en el ámbito empresarial o sindical al que pertenezcan.
2. Con independencia de la consignación presupuestaria a la que se refiere el apartado 1, la presencia de las personas representantes de las organizaciones sindicales y empresariales en los órganos incluidos en el ámbito de aplicación de la presente ley se presumirá a título gratuito, sin derecho alguno a retribuciones o indemnizaciones por su asistencia o actividad.
3. Las partidas consignadas anualmente en la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma deberán permitir, por su cuantía, la posibilidad material del ejercicio de la participación institucional que se reconoce en esta ley y en el Estatuto de Autonomía para Andalucía.
4. El Gobierno de la Junta de Andalucía, en el primer trimestre de cada ejercicio anual, transferirá a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, al menos, el 75% de la cantidad presupuestada, al objeto de garantizar el ejercicio de la actividad institucional de las mismas en esa anualidad.

TITULO III

De la colaboración institucional

Artículo 8. Contenido de la colaboración institucional.

1. La colaboración institucional se entiende, a los efectos de la presente ley, como el desarrollo de la acción social y económica propia del interés general por parte de las organizaciones

sindicales y empresariales más representativas, que se lleve a cabo conjuntamente con la Administración de la Junta de Andalucía o algunas de las entidades instrumentales de la Administración de la Junta de Andalucía.

2. La colaboración institucional se entenderá como el:
 - a) Desarrollo de planes, programas, proyectos o actuaciones institucionales, distintas de la formación, que fomenten la igualdad de género en el empleo;—la conciliación de la vida familiar y labora; los sectores de la economía andaluza; y la integración social y laboral de personas con discapacidad o personas inmigrantes.
 - b) Desenvolvimiento, en general, de actuaciones que impulsen la actividad económica y sociolaboral o dinamicen el mercado de trabajo, contribuyendo a la generación y mantenimiento del empleo.
 - c) Desarrollo de planes, programas, proyectos o actuaciones institucionales en materia de prevención de riesgos laborales, y de promoción y actuación en materia de medio ambiente.
 - d) Impulso de cursos o actuaciones de formación, o de detección de necesidades formativas.
 - e) Cualesquiera otras actuaciones que se estimen de interés general para las personas empresarias y trabajadoras en Andalucía.

Artículo 9. Derechos en el fomento de la colaboración institucional.

1. A los efectos de fomentar la colaboración institucional, se garantizará el derecho a acceder al régimen general de subvenciones públicas, de conformidad con la normativa vigente en la materia, que permita desarrollar las actividades de promoción y prestación de servicios y/o actividades de interés general público, social o económico que se entiendan oportunas.

Estas subvenciones serán incompatibles con la percepción de otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad, procedente de cualquier administración o ente público o privado, nacionales, de la Unión Europea o de organismos internacionales.

Reglamentariamente, y sin perjuicio de las bases reguladoras de las convocatorias de ayuda, se fijarán los criterios de reparto de acuerdo con el objeto y fin de la colaboración institucional, así como el régimen de liquidación y abono; todo ello, sin menoscabo del principio de libre concurrencia, transparencia y publicidad.

2. Anualmente, se consignarán en la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma las partidas correspondientes para la dotación de las subvenciones necesarias para el ejercicio de las actividades propias de la colaboración institucional.
3. Las organizaciones sindicales y empresariales beneficiarias de esas subvenciones tendrán derecho a que las mismas supongan el cien por cien de los gastos necesarios para el ejercicio de la actividad subvencionable.

TITULO IV

De la transparencia y actuaciones de control

Artículo 10. Transparencia de la participación institucional.

Las organizaciones sindicales y empresariales incluidas en el ámbito de aplicación de esta ley, además de las obligaciones de justificación de los fondos recibidos en materia de colaboración institucional, deberán dar publicidad de las actividades realizadas y que hayan sido financiadas con fondos públicos. A tal efecto dicha publicidad comprenderá la publicación en su portal de transparencia de la información financiera que refleje el origen y destino de los fondos percibidos y la información de las actividades referidas al destino otorgado a los mismos en concepto de colaboración institucional regulado en esta ley.

Artículo 11. Justificación y control de la colaboración institucional.

Sin perjuicio de las competencias que correspondan a otros órganos o instituciones, las organizaciones sindicales y empresariales receptoras de las subvenciones previstas en materia de colaboración institucional estarán sometidas a las actuaciones de control de la actividad económica y financiera que corresponda a los órganos de control competentes de la Comunidad Autónoma, para lo cual se ha de prestar toda la colaboración necesaria por parte de las entidades beneficiarias y aportar toda la información que le sea requerida en el ejercicio de las referidas actuaciones. Asimismo, dicha actividad se someterá al contenido de la legislación en materia de transparencia pública y buen gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Disposición adicional primera. *Régimen jurídico de los órganos de participación preexistentes.*

Los órganos de participación institucional incluidos en el ámbito de aplicación de la presente ley, existentes a la entrada en vigor de la misma, seguirán rigiéndose por su normativa reguladora específica en todo aquello que no contravenga lo dispuesto en la presente ley.

Disposición adicional segunda. *Participación institucional de las organizaciones o instituciones representativas de intereses colectivos.*

La participación y colaboración institucional recogida en la presente ley se llevará a cabo sin menoscabo del derecho de representación que corresponde a otras organizaciones o instituciones representativas de intereses colectivos en los órganos de asesoramiento y participación de la administración autonómica o de sus entes instrumentales, generándose para las mismas la oportuna compensación económica por su participación en los citados órganos.

Disposición adicional tercera. *Otros regímenes de derechos.*

Se exceptúan de la presente ley aquellos derechos que se establezcan en el marco de referencia de los procesos de elección de representantes de los trabajadores y trabajadoras y empleados y empleadas públicos, que deberá fijarse en convocatoria anual, de conformidad con la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, y el Título II del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre.

Disposición adicional cuarta. *Actualización de los órganos de participación institucional.*

La Administración de la Junta de Andalucía en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la presente ley, actualizará y adecuará los órganos de participación institucional, y figuras de participación afines, que existan en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía o entes instrumentales, al objeto de dar cumplimiento a esta ley, garantizando la participación de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, al menos en las materias recogidas en el artículo 3.2 de esta ley.

Disposición transitoria única. *Calendario de pagos.*

En el ejercicio presupuestario vigente a la fecha de entrada en vigor de esta ley, la Junta de Andalucía procederá al abono de, al menos, la cuantía prevista en el la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma que tenga igual o similar finalidad en materia de participación institucional a favor de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas.

Disposición derogatoria única. *Derogación normativa.*

Quedan derogadas todas las normas de igual o inferior rango que se opongan o contradigan lo que se dispone en la presente ley.

Disposición final primera. *Mecanismos de seguimiento.*

En el plazo de un mes desde la entrada en vigor de esta ley, la Consejería competente en materia de concertación social articulará los mecanismos de seguimiento con la participación de los agentes económicos y sociales más representativos a fin de garantizar el cumplimiento efectivo del artículo 10.3.20º del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Disposición final segunda. *Desarrollo reglamentario.*

En el plazo de un año desde la entrada en vigor de la presente ley, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía elaborará un proyecto de reglamento de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 112 y 119.3 del Estatuto de Autonomía para Andalucía y 44 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Disposición final tercera. *Entrada en vigor.*

La presente ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.