

**Expediente:** 38/2014

**Objeto:** Proposición de Ley Foral por la que se crea el Consejo Navarro de Diálogo Social en Navarra.

**Dictamen:** 38/2014, de 10 de diciembre

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 10 de diciembre de 2014,

el Consejo de Navarra, integrado por don Eugenio Simón Acosta, Presidente; doña María Asunción Erice Echegaray, Consejera-Secretaria; y los Consejeros doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don Alfredo Irujo Andueza, don José Iruretagoyena Aldaz, don José Antonio Razquin Lizarraga y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don José Antonio Razquin Lizarraga,

emite por mayoría el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES**

#### **I.1ª. Formulación de la consulta**

El día 16 de octubre de 2014 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Parlamento de Navarra por el que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16.2.b) de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, se recaba la emisión de dictamen facultativo y urgente sobre los diversos aspectos señalados en el escrito de los grupos parlamentarios Bildu-Nafarroa y Aralar-Nafarroa Bai respecto a la proposición de Ley Foral por la que se crea el Consejo Navarro de Diálogo Social en Navarra.

#### **I.2ª. Expediente remitido**

El Presidente del Parlamento de Navarra ha comunicado a este Consejo de Navarra que la Junta de Portavoces de la Cámara, en sesión celebrada el 13 de octubre de 2014, acordó, visto el escrito presentado por los grupos parlamentarios Bildu-Nafarroa y Aralar-Nafarroa Bai del Parlamento de Navarra, “solicitar, de conformidad con el artículo 16.2.b) de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra, la emisión urgente de un dictamen sobre los diversos aspectos señalados en el mencionado escrito de los G. P. Bildu-Nafarroa y Aralar-Nafarroa Bai respecto a la proposición de Ley Foral por la que se crea el Consejo Navarro de Diálogo Social en Navarra, presentada por el G. P. Socialistas de Navarra. (8-14/PRO-00020)” (punto 1º).

A la petición de dictamen se acompaña el escrito formulado por los grupos parlamentarios Bildu-Nafarroa y Aralar-Nafarroa Bai, cuyo tenor es el siguiente:

“Los grupos parlamentarios suscribientes PROPONEN QUE SE SOLICITE AL CONSEJO DE NAVARRA la emisión de Informe de Legalidad con respecto a la proposición de Ley Foral de creación del Consejo de Diálogo Social de Navarra para ser tramitado en la modalidad de “Urgencia y Lectura Única” sobre los siguientes aspectos de dicha proposición:

- 1.-) Sobre el carácter o naturaleza de dicho órgano. Concretamente el carácter resolutorio, que se otorga a dicho Órgano, además del carácter deliberativo y consultivo.
- 2.-) Sobre la exclusión de la composición de dicho órgano de varios sindicatos, cuya suma alcanza el 40% de la representación sindical en su conjunto.
- 3.-) Sobre la financiación o compensación de los organismos participantes en dicho organismo, concretamente con partidas nominales en el presupuesto y que por lo tanto son previas y por tanto no dependen, ni están condicionadas, ni son compensatorias de la prestación a favor de la administración o de la comunidad de determinadas prestaciones.
- 4.-) Sobre adjudicaciones de cualquier orden o subvenciones o compensaciones económicas por cualquier otro título, que puedan percibir los componentes del Consejo de Diálogo Social de Navarra (CEN, UGT y CCOO) por decisión o previa cualquier intervención de dicho Consejo. Concretamente sobre la aplicación de las obligaciones de abstención y la aplicación de los preceptos y criterios de incompatibilidad al respecto.”

Se acompaña, además, el texto de la proposición de Ley Foral por la que se crea el Consejo Navarro de Diálogo Social en Navarra (en adelante, proposición de Ley Foral), que fue publicada en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra núm. 118, de 10 de octubre de 2014.

Con posterioridad, dicha proposición ha sido aprobada por el Parlamento de Navarra y se ha convertido en la Ley Foral 22/2014, de 12 de noviembre, por la que se crea el Consejo Navarro del Diálogo Social en Navarra (Boletín Oficial de Navarra núm. 230, de 24 de noviembre de 2014).

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **II.1ª. Objeto y carácter del dictamen**

El Presidente del Parlamento de Navarra, como se ha reseñado en los antecedentes, solicita dictamen facultativo y urgente sobre determinados aspectos de la proposición de Ley Foral por la que se crea el Consejo Navarro de Diálogo Social en Navarra a los que se refiere el escrito presentado por los grupos parlamentarios Bildu-Nafarroa y Aralar-Nafarroa Bai.

De conformidad con el artículo 16.2.b) de la LFCN, citado en la consulta, el Consejo de Navarra podrá ser consultado sobre “proyectos y proposiciones de leyes forales, cuando así lo requiera el Parlamento de Navarra, a través de su Presidente, a instancia de la Junta de Portavoces, de la Mesa, de dos Grupos Parlamentarios o de una quinta parte de los Parlamentarios Forales”, debiendo formular la solicitud de dictamen el Presidente del Parlamento de Navarra según establece el artículo 19.1 de la LFCN.

En consecuencia, atendiendo a que el objeto de la proposición legislativa no se encuentra comprendido en las materias a las que se refiere el artículo 16.1 de la LFCN, el presente dictamen se emite con carácter facultativo por el Consejo de Navarra, concurriendo en la solicitud los requisitos establecidos en los preceptos citados de la LFCN al haberse instado por la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra a petición de

dos grupos parlamentarios y haberse solicitado por el Presidente del Parlamento de Navarra.

El presente dictamen se emite dentro del plazo ordinario, sin que haya podido atenderse la urgencia con que ha sido solicitado, ya que la dificultad y relevancia de las cuestiones planteadas ha exigido su detenido examen por este Consejo de Navarra en varias sesiones hasta alcanzarse el presente dictamen.

La petición de dictamen se nos formula, por otra parte, por referencia a los diversos aspectos o preguntas planteadas por dos grupos parlamentarios respecto de una determinada proposición de Ley Foral, pero sin indicación de concretos preceptos de la proposición legislativa ni razonamiento acerca de cuestión o tacha jurídica. Por tanto, a la vista de los términos de la consulta planteada y del carácter de nuestra función consultiva, son precisas unas consideraciones preliminares que determinen el sentido y alcance de nuestro análisis.

De acuerdo con el artículo 1.2 de la LFCN, “en el ejercicio de sus funciones, el Consejo de Navarra velará por la observancia y el cumplimiento de la Constitución Española, de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra y del resto del ordenamiento jurídico, sin que sus dictámenes puedan contener valoraciones de oportunidad o de conveniencia”. Por tanto, nuestra valoración o conocimiento de la consulta planteada ha de realizarse única y exclusivamente mediante un análisis estrictamente jurídico, sin incorporar ninguna valoración de oportunidad o conveniencia, esto es, solo nos corresponde la verificación de la adecuación jurídica y no del mayor acierto o conveniencia de la proposición legislativa a que se refiere la consulta. Así lo apuntan los propios grupos parlamentarios promotores de la consulta que pretenden se nos solicite un “informe de legalidad”.

La presente consulta, tanto por los términos con que se plantea como por la vía elegida para su formulación [artículo 16.2.b) LFCN], tiene por objeto la proposición de Ley Foral por la que se crea el Consejo Navarro de Diálogo Social en Navarra y, en concreto, no toda ella, sino diversos

aspectos respecto de dicha proposición legislativa. Así pues, el dictamen ha de circunscribirse a las concretas cuestiones que han sido planteadas a este Consejo de Navarra en el marco de la proposición de Ley Foral a que se refieren, sin adentrarse en otros extremos más allá de los aspectos consultados ni fuera de la indicada proposición legislativa.

Dado que la consulta se refiere a una proposición de Ley Foral, es preciso tener en cuenta que, de acuerdo con el artículo 36 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA), las leyes forales únicamente están sujetas al control de constitucionalidad que ejerce el Tribunal Constitucional; sin perjuicio, tras la incorporación de España a la Unión Europea, de la obligada consideración, cuando proceda, del Derecho comunitario europeo en razón de su aplicabilidad y primacía. En el presente caso, como luego se verá, las preguntas formuladas cuestionan en algún caso la constitucionalidad de determinados aspectos de la proposición de Ley Foral, lo que conllevará un contraste jurídico de la proposición legislativa con la Constitución Española (en adelante, CE), la LORAFNA y las normas que integran el llamado bloque de la constitucionalidad (artículo 28.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional).

Como se ha adelantado, las cuestiones o preguntas formuladas a través de la presente consulta no mencionan los concretos preceptos de la proposición de Ley Foral a que se refieren, ni se expresan o fundan en términos de cuestionamiento de su constitucionalidad. Para respetar los indicados límites de nuestra función consultiva, será preciso llevar a cabo, en la medida de lo posible, un acoplamiento o adaptación de las preguntas a concretos preceptos de la proposición de Ley Foral y, en su caso, a dudas sobre su constitucionalidad, siempre dentro de los concretos términos en que han sido formuladas.

## **II.2<sup>a</sup>. La proposición de Ley Foral por la que se crea el Consejo Navarro de Diálogo Social en Navarra**

El objeto de nuestro dictamen está constituido por la proposición de Ley Foral por la que se crea el Consejo Navarro de Diálogo Social en

Navarra, presentada por el G. P. Socialistas de Navarra, en ejercicio de la iniciativa legislativa que le reconoce el artículo 19.1.b) de la LORAFNA, luego desarrollada en los artículos 126 y siguientes del Reglamento del Parlamento de Navarra (Texto Refundido de 12 de septiembre de 2011).

La proposición de Ley Foral se estructura en una exposición de motivos, dos títulos, a su vez divididos en capítulos que comprenden un total de 16 artículos, cerrando el texto cinco disposiciones finales.

Según resulta de la exposición de motivos que precede al texto normativo propuesto, “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”. Continúa señalando que “la experiencia propia y compartida nos ha enseñado que los marcos de diálogo y acuerdo entre los gobiernos y los interlocutores sociales más representativos son cruciales para el desarrollo económico y social de las Comunidades”. En este sentido, alude a distintos actos en la Unión Europea que revelan que se ha avanzado de forma importante en la institucionalización de un marco de Diálogo Permanente (entre otros, la Estrategia Europa 2020, la Comunicación de la Comisión Europea de 26 de junio de 2002, la Decisión 2003/174/CE que establece una “Cumbre social tripartita para el crecimiento y el empleo” y la Comunicación de 12 de agosto de 2004 sobre el diálogo social europeo); menciona el título preliminar y los artículos 7, 9, 22 y 28 de la CE; y cita también el Convenio número 150 de la Organización Internacional del Trabajo-OIT. A continuación señala que “la Ley Orgánica de Libertad Sindical y el Estatuto de los Trabajadores han regulado el reconocimiento de la condición de «más representativos» y su aplicación a determinadas organizaciones sindicales y empresariales, en función de su mayor implantación, cualificándolas en su relación con las Administraciones Públicas. Esta institución de la «mayor representatividad» ha sido confirmada y perfilada por la doctrina del Tribunal Constitucional”. Y luego indica que “la experiencia de Navarra en materia de Diálogo Social ha sido

extremadamente fructífera”, con referencia al Acuerdo Intersectorial sobre Relaciones Laborales de 8 de junio de 1995, asumido por el Gobierno de Navarra, y a los Acuerdos que se derivaron del mismo, señalando que “ello ha llevado a que, incluso en el marco de una severa crisis económica como la que nos azota, los interlocutores sociales más representativos, Confederación de Empresarios de Navarra (CEN), Unión General de Trabajadores de Navarra (UGT) y Comisiones Obreras de Navarra (CCOO), decidieran en el año 2013 su revisión y actualización”.

A partir de ello, se refleja la justificación de la proposición legislativa en los términos siguientes:

“En dicho documento, que se publicó en el BON, se manifestaba la voluntad de propiciar un nuevo escenario de Diálogo Social. Los firmantes del acuerdo expresaban que «la concertación social ha aportado importantes resultados para el desarrollo económico y social de Navarra en las dos últimas décadas. Pero que los «nuevos tiempos» y los «nuevos problemas» aparecidos con la crisis económica «obligan a readaptar procedimientos adecuándolos a las nuevas necesidades, a las nuevas demandas de las empresas, de los trabajadores y de la sociedad en su conjunto». A partir de dicho documento, en septiembre del año pasado, se constituyó la Mesa Permanente de Diálogo y Concertación Social, un órgano consultivo que tiene como objetivo principal el análisis, la reflexión, la negociación y la concertación en materia económica, laboral y social. No obstante su nacimiento como órgano de carácter consultivo, y con el objeto de dotar de estabilidad, anclaje legal y carácter decisorio al nuevo marco de diálogo y concertación social, se decidió, en el seno de la propia Mesa, iniciar los trámites necesarios para impulsar su regulación normativa.

Por tanto, se puede afirmar que, en estos momentos, se hace necesario dar un paso adelante en el proceso de Diálogo Social. Una regulación que institucionalice de manera clara el marco de Diálogo y de Participación de las Organizaciones mencionadas, una representación que debe partir de la paridad entre la representación sindical y empresarial. Tal como ya han sido avanzados en algunas Comunidades Autónomas, como es el caso de Extremadura, Castilla y León y Galicia.

Por todo ello, se considera que es momento de racionalizar, modernizar e innovar en el marco de la concertación a partir de la creación del Consejo Navarro del Diálogo Social de Navarra que permita institucionalizar de forma clara para las partes el papel que cada uno debe asumir en materia de deberes y derechos”.

El título I de la proposición de Ley Foral comprende cuatro capítulos. El capítulo I, bajo el rótulo “disposiciones generales”, prevé la creación del Consejo del Diálogo Social de Navarra, como máximo órgano de encuentro, participación y negociación institucional de los Agentes Económicos y Sociales más representativos y la Administración Foral de Navarra, de carácter tripartito y adscrito a la Consejería que detente en cada momento las competencias en materia laboral, así como la definición de “diálogo social” (artículo 1); contempla la naturaleza del Consejo del Diálogo Social de Navarra como el órgano institucional permanente de encuentro entre el Gobierno de Navarra y los sindicatos y las organizaciones empresariales más representativos de la Comunidad Foral, como expresión del diálogo social y para el fomento del mismo, en cuanto factor de cohesión social y progreso económico de Navarra, y que actuará, en el ejercicio de sus funciones, con plena independencia y sometimiento al ordenamiento jurídico (artículo 2); y establece las competencias del Consejo del Diálogo Social, entre las que destaca la aprobación de los Acuerdos del Diálogo Social (artículo 3).

En el capítulo II del título I se establece la composición del Consejo del Diálogo Social, que estará integrado por el/la Presidente/a del mismo, que será quien ostente la Presidencia del Gobierno de Navarra y, como vocales, por el titular de la Consejería competente en materia de ejecución de la legislación laboral, y por un representante, con el máximo rango, de cada una de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de Navarra; así como estará asistido por un Secretario, que participará en sus reuniones con voz pero sin voto (artículo 4).

El capítulo III del título I, sobre los órganos y funcionamiento, determina los órganos del Consejo de Diálogo Social de Navarra, que son el Consejo, el Presidente, la Comisión Permanente y las Comisiones Especializadas (artículo 6), y regula cada uno de ellos (artículos 7 a 9).

Y el capítulo IV del título I, sobre los medios técnicos, prevé que el Consejo del Diálogo Social pueda contar con una Oficina Técnica, que dispondrá de la ubicación física que proponga el propio Consejo, dotada con los medios personales y materiales necesarios para el desarrollo de sus



funciones y dependerá funcionalmente del Consejo del Diálogo Social y orgánicamente de la Consejería competente en materia de ejecución de la legislación laboral, correspondiendo a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra realizar las actuaciones para asegurar que la Oficina Técnica cuente con los medios personales y materiales adecuados (artículo 10).

El título II, sobre la participación institucional, se integra por tres capítulos. En su capítulo I se determinan el objeto (artículo 11); el ámbito de aplicación, sin que la ley foral sea de aplicación a los órganos sectoriales de participación o negociación colectiva en el ámbito de la ocupación pública, la cual se regirá por su regulación específica, ni a la regulación del derecho de negociación colectiva en el sector privado, el cual se regirá por su legislación propia, ni a los órganos de participación relacionados con el empleo público de la Administración de la Comunidad (artículo 12); y los criterios de participación (artículo 13).

El capítulo II del título II regula el contenido de la participación institucional (artículo 14) y los derechos y deberes en el ejercicio de la participación institucional (artículo 15)

Y el capítulo III de este título II se refiere al fomento y financiación, disponiendo que, con la finalidad de fomentar y compensar la participación institucional reglada por esta ley foral, la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Foral de Navarra consignará anualmente una partida presupuestaria que, como subvención nominativa, irá destinada a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, con independencia de las subvenciones que éstas perciben para el fomento de su actividad como organizaciones de interés general en el ámbito económico y social; presumiéndose la presencia de los representantes de las organizaciones sindicales y empresariales en los órganos institucionales a título gratuito, sin percepción de indemnización alguna por asistencia o compensación de gastos (artículo 16).

De las disposiciones finales, la primera prevé la constitución del Consejo del Diálogo Social en el plazo de un mes desde la entrada en vigor

de la ley foral; la segunda ordena la aprobación del reglamento de funcionamiento interno del Consejo del Diálogo Social en el plazo de seis meses desde su constitución; la tercera dispone la adaptación a la ley foral de las normas sobre participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en los distintos órganos de la Administración General e Institucional de la Comunidad Foral de Navarra en un plazo máximo de seis meses desde la entrada en vigor de esta ley foral; la cuarta habilita al Gobierno de Navarra para adoptar las disposiciones necesarias para el desarrollo de la ley foral; y la quinta dispone su entrada en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

### **II.3ª. Marco general: acerca del diálogo social y de la participación institucional**

La proposición de Ley Foral pretende la institucionalización del diálogo social, dando estabilidad, base legal y carácter decisorio al marco de diálogo y concertación social, mediante la creación de un órgano permanente que se denomina Consejo del Diálogo Social de Navarra. Por ello, son pertinentes unas sintéticas consideraciones generales, en lo indispensable para nuestro examen, sobre el diálogo social y la participación institucional.

El diálogo social es un valor y objetivo recogido o apoyado al más alto nivel -como apunta la exposición de motivos de la proposición de Ley Foral- en normas internacionales (Convenio núm. 150 OIT, sobre la Administración de Trabajo; en particular, artículo 5), europeas (artículos 151-156 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea) e internas (artículos 1, 7, 9.2, 37 y 129.1 CE), y con numerosas manifestaciones en la legislación y práctica tanto estatal como autonómica, y también en Navarra, como pueden ser los acuerdos económico-sociales e intersectoriales o su institucionalización en los consejos económico-sociales.

El diálogo social, en sentido estricto, se refiere a las relaciones de comunicación, consulta y negociación entre los gobiernos, empleadores y sindicatos sobre cuestiones de interés común. Según refleja su definición amplia por la OIT, contempla una extensa variedad de procesos y prácticas

en los distintos países, asociada a la participación ciudadana, que consolida y fortalece la democracia. Con ello se pretende reforzar el diálogo con los interlocutores sociales para el desarrollo de políticas económicas, siendo un mecanismo de colaboración de las organizaciones empresariales y sindicales con las instituciones.

Como muestran la legislación y las experiencias en este campo, el diálogo social es un elemento fundamental del modelo social europeo e interno, que presenta múltiples orientaciones y direcciones y se articula en dos variantes: un diálogo social bipartito entre empresarios y trabajadores conducido por las organizaciones empresariales y los sindicatos; y un diálogo tripartito conducido por los interlocutores sociales e instituciones con la finalidad de garantizar la participación de los agentes económicos y sociales en la elaboración de la legislación en el nivel correspondiente. En el caso de España, el diálogo social es manifestación del Estado social y democrático de Derecho que proclama el artículo 1.1 de la CE, así como instrumento de cohesión social, con variedad de resultados, apreciándose en la práctica una concertación social al máximo nivel y ambos modelos, tripartito y bipartito, incluso de forma conjunta (v. gr., Acuerdo Económico y Social para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones, suscrito a nivel estatal en 2011, con proyección posterior en distintas normas).

En este sentido, la STC 39/1986, de 31 de marzo, sobre la participación sindical en las Comisiones creadas en el Acuerdo Económico y Social, declara (FJ 4):

“Para valorar el significado de estas comisiones debe partirse de la propia licitud del Acuerdo Económico y Social como acuerdo que, por lo que hace a las representaciones de trabajadores y empresarios, es una manifestación muy peculiar del derecho consagrado en el art. 37.1 de la Constitución. La recurrente no discute ni que estas prácticas de economía concertada sean lícitas, pues, al contrario, aparecen como una manifestación más del carácter pluralista de nuestra sociedad (art. 1 de la Constitución), ni que, precisamente, sea su rasgo esencial la propia estructura negocial, de pacto, en que se materializan. Esto es, la creación de órganos posteriores de negociación que operan como instancias para prolongar en el tiempo el propio proceso de intercambio que condujo al pacto tripartito -y que es considerado en sí como un valor que debe ser promocionado-, es un resultado más del pacto, en

cuya mecánica cambial aparece como una contrapartida, especialmente cualificada, que se equilibra con los deberes que las partes asumen en otros aspectos”.

Así pues, como ha señalado la doctrina, el diálogo social no admite una definición precisa y unívoca, constituye una categoría genérica en la que pueden reagruparse diferentes procedimientos jurídicos –más o menos formalizados o institucionalizados- susceptibles de generar tanto un acuerdo colectivo como una decisión del poder político; pues se trata de una noción polivalente que connota plasticidad, lo que no deja de ser una virtud; más que un concepto jurídico, constituye un “método” para abordar las reformas sociales.

En cuanto a la participación institucional, la citada STC 39/1986 comenzó señalando que el derecho a la participación institucional, como quiera que se entienda ésta, se encuentra entre los derechos adicionales concedidos a unos sindicatos sí y no a otros, que sobrepasan el núcleo esencial de la libertad sindical -que debe ser garantizado a todos- (artículo 28.1 CE), por lo que “la recurrente no puede ampararse en el contenido esencial de su libertad sindical para exigir que le sea permitido estar presente en todo caso en los centros en que se toman las decisiones de política social o económica, pues esa participación en organismos tripartitos no emana necesariamente de la libertad sindical, sino que es creación de la ley en sentido amplio y a ella sola debe ser remitida” (FJ 3).

Y a continuación esta STC 39/1986 (FJ 4) abordó la noción de participación institucional señalando que “no existe un concepto preciso de «participación institucional», externo a la Constitución, y al que deba entenderse que ésta remite”. Tal concepto no encuentra apoyo o deriva de los artículos 9.2, 23, 41, 50 y 131 de la CE, sino del artículo 129.1 de la CE, que “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”; y “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 organismo de carácter estatal o de Comunidad Autónoma que la tengan prevista» (art. 6.3 a)”. Así pues, “existe una estrecha vinculación entre la participación prevista en el art. 129 de la Constitución y la estructura organizativa de la Administración pública, o de «entidades» y «organismos» de naturaleza pública que se califican por su naturaleza y su adscripción orgánica, y no tanto por la mayor o menor transcendencia que puedan tener”. Y sobre todo el Tribunal Constitucional destacó “que todas las fórmulas de participación -incluso las que pueden reconducirse al art. 129 de la Constitución (Sentencias del Tribunal Constitucional 37/1983, de 11 de mayo, fundamento jurídico 2.º y 118/1983, de 13 de diciembre, fundamento jurídico 4.º)-, quedan remitidas por el propio texto constitucional a la normativa legal y a la norma que la crea, quedan confiadas sus condiciones de funcionamiento”, por lo que “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”.

Por tanto, la participación institucional es la desarrollada dentro de organismos o instituciones públicas que formen parte de la estructura organizativa de la Administración Pública, por lo que no es tal la participación en las Comisiones creadas en el Acuerdo Económico y Social (STC 39/1986 precitada), ni en rigor la intervención en las Comisiones Provinciales de Elecciones Sindicales (STC 7/1990, de 18 de enero, FJ 4), y “los Sindicatos que participan en esta Comisión (Nacional de Elecciones Sindicales) no realizan la función típica de participación institucional, de representación de los intereses de los trabajadores en la Administración Pública, sino que intervienen en un órgano de control y seguimiento del proceso electoral” (STC 32/1990, de 26 de febrero, FJ 4).

Asimismo, es precisa una referencia al derecho autonómico, en el que se aprecia que todas las Comunidades Autónomas han creado organismos con funciones de asesoramiento y consultivas, y de diálogo y de participación institucional de los agentes sociales en el ámbito de las relaciones laborales, pudiendo distinguirse dos modelos organizativos

diferentes, según cuenten con un único órgano que reúne la totalidad de las funciones mencionadas o bien tales funciones se atribuyan a dos organismos diferentes (Consejo Económico y Social y Consejo de Relaciones Laborales o Consejo del Diálogo Social), como sería el caso de Navarra a raíz de la proposición de Ley Foral a que se refiere la consulta. De este segundo modelo -hoy mayoritario- han de mencionarse los órganos autonómicos siguientes: el Consejo Andaluz de Relaciones Laborales (Ley 4/1983, de 27 de junio); el Consejo de Relaciones Laborales de Aragón (Decreto 112/2014, de 8 de julio); el Consejo Canario de Relaciones Laborales (Ley 2/1995, de 30 de enero); el Consejo de Relaciones Laborales de Cantabria (Decreto 56/2010, de 2 de septiembre); el Consejo del Diálogo Social en Castilla y León (Ley 8/2008, de 16 de octubre); el Consejo Regional de Relaciones Laborales de Castilla-La Mancha (Ley 9/2002, de 6 de junio); el Consejo de Relaciones Laborales de Cataluña (Ley 1/2007, de 5 de junio); el Consejo Tripartito para el Desarrollo de las Relaciones Laborales y la Negociación Colectiva de la Comunitat Valenciana (Decreto 88/2013, de 5 de julio); el Consejo Gallego de Relaciones Laborales (Ley 5/2008, de 23 de junio); el Consejo Autonómico de Relaciones Laborales de la Región de Murcia (Decreto 33/2013, de 12 de abril), el Consejo Riojano de Relaciones Laborales (Decreto 19/2003, de 20 de mayo); el Consejo de Relaciones Laborales en el País Vasco (Ley 4/2012, de 23 de febrero); y el Consejo de Relaciones Laborales, Políticas Activas y del Servicio Público de Empleo en el Principado de Asturias (Decreto 122/2002, de 23 de septiembre). En lo que aquí interesa, se advierten, a grandes rasgos, claras semejanzas respecto de carácter, composición y funciones de estos órganos o entidades, con algunas variantes. Concretamente, en relación con su carácter se configuran -con diversas redacciones- como un órgano de participación institucional, de diálogo y de concertación social, de carácter esencialmente consultivo, asignándoles en algunos casos también funciones decisorias referidas a la solución de discrepancias surgidas por falta de acuerdo, en los procedimientos de inaplicación de las condiciones de trabajo, previstas en el convenio colectivo de aplicación en los supuestos y condiciones establecidas en el artículo 82.3 del Estatuto de los Trabajadores [artículos 3.3 Decreto 112/2014, de 8 de julio, relativo al Consejo de Relaciones Laborales de Aragón; 5.d) Decreto 56/2010, de 2 de septiembre,

sobre el Consejo de Relaciones Laborales de Cantabria, tras su modificación por Decreto 19/2014, de 20 de marzo; 2.1.c) Decreto 88/2013, de 5 de julio, del Consejo Tripartito para el Desarrollo de las Relaciones Laborales y la Negociación Colectiva de la Comunitat Valenciana; y 2.p) Decreto 19/2003, de 20 de mayo, del Consejo Riojano de Relaciones Laborales, tras su reforma por Decreto 16/2013, de 20 de mayo] y además a la adopción del acuerdo y designación del árbitro que vaya a resolver la discrepancia surgida entre la empresa y los representantes de los trabajadores, en cuanto a la no aplicación de las condiciones de trabajo pactadas en los convenios colectivos referidos anteriormente, si la resolución del desacuerdo se lleva a cabo por el procedimiento arbitral que se regula (artículos 1 y 3 Decreto 33/2013, de 12 de abril, sobre el Consejo Autonómico de Relaciones Laborales de la Región de Murcia). En cuanto a su composición, ésta tiene normalmente carácter tripartito, integrando a representantes de la Administración y de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas. En cambio, responden a una composición bipartita o paritaria los Consejos de Relaciones Laborales de Galicia (artículos 1.1 y 4.1 Ley 5/2008) y del País Vasco (artículos 1.1 y 4.1 Ley 4/2012), que se configuran como un órgano de encuentro y diálogo permanente entre las organizaciones y confederaciones sindicales y las confederaciones empresariales, así como un ente consultivo de la Comunidad Autónoma o del Gobierno y del Parlamento en materia laboral, tienen carácter paritario y está integrado por siete miembros efectivos en representación de las organizaciones y confederaciones sindicales e igual número por las confederaciones empresariales (más representativas, en el caso de Galicia).

Las leyes autonómicas referenciadas no han sido objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional. No obstante, en el País Vasco su inicial Ley 9/1981, de 30 de septiembre, de creación del Consejo de Relaciones Laborales, fue objeto de un recurso resuelto por la STC 35/1982, de 14 de junio, que declaró inconstitucional su artículo 2, apartados 3 y 7, primordialmente en cuanto atribuía al Consejo de Relaciones Laborales una capacidad para establecer normas destinadas a incidir sobre las relaciones

laborales y que, por lo tanto, se insertaría en el ámbito propio de la legislación laboral (FJ 3).

Finalmente, en el ámbito estatal el artículo 7 del Real Decreto-ley 7/2011, de 10 de junio, de medidas urgentes para la reforma de la negociación colectiva, dió nueva redacción a la disposición final segunda del Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo (en adelante, ET), estableciendo que “se crea el Consejo de Relaciones Laborales y de Negociación Colectiva como órgano colegiado de consulta y asesoramiento, adscrito al Ministerio de Trabajo e Inmigración, de carácter tripartito y paritario e integrado por representantes de la Administración General del Estado, así como de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas”; manteniendo su actividad, hasta tanto se produzca la entrada en funcionamiento de este Consejo la actual Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos (disposición transitoria segunda Real Decreto-ley 7/2011). Sin embargo, la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, volvió a modificar la disposición final segunda del ET contemplando “la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos, como órgano colegiado, adscrito al Ministerio de Empleo y Seguridad Social, de carácter tripartito y paritario e integrado por representantes de la Administración General del Estado, así como de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas” (disposición adicional quinta); y derogó la disposición transitoria segunda del Real Decreto-ley 7/2011 [disposición derogatoria única.1.d)].

#### **II.4ª. Sobre el primer aspecto o pregunta**

El primer aspecto o pregunta objeto de consulta es del tenor siguiente: “Sobre el carácter o naturaleza de dicho órgano. Concretamente el carácter resolutorio, que se otorga a dicho Órgano, además del carácter deliberativo y consultivo”.

Desde el reseñado alcance de nuestra intervención consultiva en este caso, no es fácil la reconducción de esta pregunta a una cuestión o duda de constitucionalidad, pues ni su formulación refleja, en principio, crítica o tacha



alguna, ni se refiere a determinado precepto o preceptos de la proposición de Ley Foral. Sin perjuicio de la dificultad que ello entraña, este primer aspecto acerca de la naturaleza y, en particular, el carácter resolutorio del Consejo de Diálogo Social de Navarra, puede conectarse con los artículos 1 a 3 de la proposición de Ley Foral, que contemplan tales aspectos.

Por ello, es preciso partir del tenor de estos preceptos de la proposición de Ley Foral, que dicen así:

“Artículo 1. Creación y denominación

1. Se crea el Consejo del Diálogo Social de Navarra, como máximo órgano de encuentro, participación y negociación institucional de los Agentes Económicos y Sociales más representativos y la Administración Foral de Navarra, de carácter tripartito y adscrito a la Consejería que detente en cada momento las competencias en materia laboral.

2. Se entiende por Diálogo Social, a los efectos de esta ley foral, el ejercicio de tareas y actividades de promoción y defensa en el seno de la Administración autonómica, sus organismos públicos y entidades públicas de los intereses generales, comunes, sectoriales e intersectoriales que corresponden a todos los trabajadores y trabajadoras y a los empresarios y empresarias. Sobre todo lo referido a la negociación y concertación en las materias económicas, sociales, laborales y en todas aquellas de interés general que afecten a la calidad de vida de la sociedad.”

“Artículo 2. Naturaleza

1. El Consejo del Diálogo Social de Navarra es el órgano institucional permanente de encuentro entre el Gobierno de Navarra y los sindicatos y las organizaciones empresariales más representativos de la Comunidad Foral, como expresión del diálogo social y para el fomento del mismo, en cuanto factor de cohesión social y progreso económico de Navarra. En este sentido, se trasladará al conjunto de la sociedad el valor del diálogo social y su trascendencia.

2. El Consejo del Diálogo Social actuará, en el ejercicio de sus funciones, con plena independencia y sometimiento al ordenamiento jurídico.”

“Artículo 3. Competencias

Para el ejercicio de sus funciones corresponden al Consejo del Diálogo Social las siguientes competencias:

- a) La definición de las materias que serán objeto de Diálogo Social
- b) La aprobación de los Acuerdos del Diálogo Social

- c) El seguimiento y la evaluación del cumplimiento y eficacia de los Acuerdos del Diálogo Social, así como acordar las medidas para su desarrollo.
- d) La publicidad y difusión de los Acuerdos del Diálogo Social, y de las materias relacionadas con ellos, sin perjuicio de la competencia de otros órganos de la Administración de la Comunidad.
- e) El conocimiento previo de las actuaciones normativas y de otras actuaciones de especial relevancia de la Administración de la Comunidad que afecten a las materias definidas por el Consejo como de Diálogo Social.
- f) La recepción de cuanta información solicite al Gobierno de Navarra sobre materias que afecten al diálogo social relativas a la Política Regional Europea, a la participación en la formación y aplicación del Derecho de la Unión Europea, a las relaciones transfronterizas de Navarra con Francia y a las relaciones de la Comunidad Foral con el Estado
- g) La realización de estudios e informes sobre asuntos de interés general para la Comunidad, sin perjuicio de las competencias de otros órganos.
- h) La aprobación de la Memoria anual del Consejo del Diálogo Social.
- i) La aprobación de la creación de las Comisiones Especializadas.
- j) La propuesta de aprobación de los medios personales y materiales con que se dote a la Oficina Técnica.
- k) Cuantas otras actuaciones contribuyan al desarrollo del Diálogo Social.”

El análisis de estos preceptos, en relación con el aspecto aquí planteado, ha de realizarse teniendo en cuenta el marco general sobre el diálogo social y la participación institucional reflejado más atrás, advirtiendo, desde ahora, que no es fácil la respuesta a tal cuestión en razón del elevado grado de generalidad y la falta de precisión apreciables en tales preceptos.

Comenzando con una perspectiva orgánica, la determinación de la naturaleza del Consejo del Diálogo Social de Navarra exige partir de las características con que se configura dicho órgano en los artículos 1 y 2 de la proposición de Ley Foral. Son las siguientes:

- a) Es el órgano máximo de concertación social, de carácter tripartito e institucional permanente, con participación de los agentes económicos y sociales más representativos y la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (artículos 1.1 y 2.1).

b) Es un órgano adscrito al departamento de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra competente en materia laboral (art. 1.1); esto es, un órgano administrativo dentro de la organización de dicha Administración, como pone de relieve la salvedad de la competencia de “otros órganos de la Administración de la Comunidad” [artículo 3.h) e i) y artículo 6.2]. Además la oficina técnica con la que puede contar dependerá funcionalmente del Consejo del Diálogo Social de Navarra y orgánicamente del indicado departamento, correspondiendo a la citada Administración realizar las actuaciones para asegurar que la oficina técnica cuente con todos los medios personales y materiales adecuados (artículo 10).

c) El Consejo del Diálogo Social de Navarra actuará, en el ejercicio de sus funciones, con plena independencia y sometimiento al ordenamiento jurídico (artículo 2.2), correspondiéndole la aprobación de su reglamento de funcionamiento interno (artículo 6.3 y disposición final segunda). Además, los acuerdos en el seno del Consejo y de la Comisión Permanente se adoptarán por unanimidad (artículos 6.2 y 8.3).

A la vista de tan heterogéneos elementos, es evidente que se trata de un órgano colegiado peculiar, no asimilable a otros órganos administrativos colegiados, bien de mayoría o bien jerarquizados, pues se configura como un órgano tripartito integrado por representantes de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, de los sindicatos y de los empresarios, con funciones -como seguidamente veremos- también singulares. Ello dificulta la aplicación, sin más, de clasificaciones o calificaciones doctrinales o generales de los órganos administrativos.

La vestidura colegial puede utilizarse para cubrir naturalezas distintas, esto es, bajo una sola realidad formal aparecen sustancias diversas. Una de estas modalidades es la denominada colegialidad de consenso o concertación, reflejo de la existencia de órganos muy peculiares, que ha sido contemplada en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC), al prever que “los órganos colegiados de las distintas Administraciones Públicas en que participen organizaciones representativas de intereses sociales, así como aquéllos compuestos por

representaciones de distintas Administraciones Públicas, cuenten o no con participación de organizaciones representativas de intereses sociales podrán establecer o completar sus propias normas de funcionamiento” (artículo 22.1, párrafo primero, LRJ-PAC), dotándole de ciertas normas particulares, como son: su integración en la Administración Pública que corresponda, pero sin participar en la estructura jerárquica de ésta salvo que así lo establezcan sus normas de creación, se desprenda de sus funciones o de la propia naturaleza del órgano colegiado (artículo 22.1, párrafo segundo, LRJ-PAC); la exclusión del voto dirimente del presidente del órgano [artículo 23.1.d) LRJ-PAC]; y la regla especial de la válida constitución del órgano, a efectos de celebrar sesión, si están presentes los representantes de las Administraciones Públicas y de las organizaciones representativas de intereses sociales miembros del órgano a los que se haya atribuido la condición de portavoces (artículo 26.1, párrafo segundo, LRJ-PAC). Esta peculiaridad organizativa también se aprecia en el ámbito foral (30.2 y 3 de la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra).

Por tanto, el Consejo del Diálogo Social de Navarra se configura con las características siguientes: es un órgano administrativo colegiado carente de personalidad jurídica propia, y no una entidad u organismo de derecho público; es un órgano integrado en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, pero sin dependencia jerárquica, dotado de independencia funcional; es un órgano tripartito, y no bipartito, integrado por representantes de la Administración, de los sindicatos más representativos y de las organizaciones empresariales más representativas; y es un órgano que actuará con sometimiento al ordenamiento jurídico. En suma, es una manifestación de la denominada colegialidad de consenso, lo que le dota de destacada peculiaridad, cuya creación se justifica en la pretendida institucionalización del diálogo social mediante un instrumento orgánico estable, permanente y amparado en una norma legal.

Tras esta primera aproximación a la naturaleza de dicho órgano, ha de pasarse a examinar el aspecto funcional o competencial del Consejo del Diálogo Social de Navarra, del que derivará su carácter bien consultivo, bien

decisor o bien resolutorio, o una combinación de ellos (cfr. STC 39/1986, de 31 de marzo, FJ 4, B).

El término “decisorio” -y no el “resolutorio”- aparece únicamente en la exposición de motivos de la proposición de Ley Foral en la forma siguiente: “No obstante su nacimiento como órgano de carácter consultivo, y con el objeto de dotar de estabilidad, anclaje legal y carácter decisorio al nuevo marco de diálogo y concertación social, se decidió, en el seno de la propia Mesa, iniciar los trámites necesarios para impulsar su regulación normativa”. No encontramos, en cambio, tal calificación como “decisorio” en su articulado y tampoco el término “consultivo” aparece en la proposición legislativa; por lo que deberá estarse a las concretas funciones que se asignan a dicho órgano para realizar la calificación de su carácter.

Como se ha indicado, el Consejo del Diálogo Social de Navarra es el máximo órgano de encuentro, participación y negociación institucional entre el Gobierno de Navarra y los sindicatos y organizaciones empresariales más representativos de la Comunidad Foral (artículo 1.1); un órgano institucional permanente de encuentro, como expresión del diálogo social y fomento del mismo (artículo 2.1). A efectos de la ley foral, se define el diálogo social como “el ejercicio de tareas y actividades de promoción y defensa en el seno de la Administración autonómica, sus organismos públicos y entidades públicas de los intereses generales, comunes, sectoriales e intersectoriales que corresponden a todos los trabajadores y trabajadoras y a los empresarios y empresarias. Sobre todo lo referido a la negociación y concertación en las materias económicas, sociales, laborales y en todas aquellas de interés general que afecten a la calidad de vida de la sociedad” (artículo 1.2)”. Así pues, tales preceptos se expresan en términos amplios y a la vez genéricos de encuentro, participación y negociación o concertación social y de fomento del diálogo social con un foro tripartito institucionalizado en el que se integra también el poder público o político y que puede plasmarse en pactos sociales o acuerdos tripartitos. Con ello queda fuera el modelo bipartito de encuentro y negociación horizontal entre las organizaciones sindicales y las asociaciones empresariales, que puede concluir en acuerdos interprofesionales entre las más representativas y en

acuerdos colectivos sectoriales entre las que cuenten con la legitimación necesaria, así como en acuerdos sobre materias concretas (artículo 83.2 y 3 ET, modificado por Real Decreto-ley 7/2011, de 10 de junio). En este sentido, están excluidos del ámbito de aplicación de la proposición de Ley Foral los órganos sectoriales de participación o negociación colectiva en el ámbito de la ocupación pública, la regulación del derecho de negociación colectiva en el sector privado y los órganos de participación relacionados con el empleo público de la Administración de la Comunidad (artículo 12.2, 3 y 4).

Pasando a la consideración de las competencias asignadas al Consejo del Diálogo Social de Navarra (artículo 3), se aprecia que algunas de ellas presentan claramente un carácter consultivo por referirse a funciones de información, consulta y propuesta, como son las competencias siguientes: el conocimiento previo de las actuaciones normativas y de otras actuaciones de especial relevancia de la Administración de la Comunidad que afecten a las materias definidas por el Consejo como de diálogo social; la recepción de cuanta información solicite al Gobierno de Navarra sobre materias que afecten al diálogo social relativas a la Política Regional Europea, a la participación en la formación y aplicación del Derecho de la Unión Europea, a las relaciones transfronterizas de Navarra con Francia y a las relaciones de la Comunidad Foral con el Estado; y la propuesta de aprobación de los medios personales y materiales con que se dote a la Oficina Técnica [letras e), f) y j) del artículo 3]. También pueden encuadrarse en este carácter consultivo las competencias de orden interno como son la aprobación de la Memoria anual del Consejo del Diálogo Social y de la creación de las Comisiones Especializadas y del reglamento de funcionamiento interno [artículo 3.h) e i)]; a las que puede añadirse la realización de estudios e informes sobre asuntos de interés general para la Comunidad, sin perjuicio de las competencias de otros órganos [artículo 3.g)], que se asemeja a la función de elaboración de estudios e informes asignada a otros órganos consultivos (cfr. artículos 7 de la Ley 21/1991, de 17 de junio, por la que se crea el Consejo Económico y Social; y 7 de la Ley Foral 2/2006, de 9 de marzo, del Consejo Económico y Social de Navarra).

La cuestión se torna más espinosa al considerar las competencias relativas al diálogo social, como son: la definición de las materias objeto de diálogo social; la aprobación de los Acuerdos del Diálogo Social; el seguimiento y evaluación del cumplimiento y eficacia de los Acuerdos del Diálogo Social y acordar las medidas para su desarrollo; la publicidad y difusión de los Acuerdos del Diálogo Social y de las materias relacionadas con ellos; y cuantas otras actuaciones contribuyan al desarrollo del Diálogo Social [letras a), b), c), d) y k) del artículo 3]. Destaca, entre ellas, la aprobación de los Acuerdos del Diálogo Social, en los que se manifiesta el aspecto de negociación o concertación propio de la misión del órgano, pero cuya naturaleza y alcance no se determinan en la proposición de Ley Foral.

Según la doctrina científica, la concertación social es uno de los modos de expresión del diálogo social, una forma de intercambio político entre el poder público y los interlocutores sociales en virtud de la cual las grandes organizaciones de intereses intervienen en el proceso de toma de decisiones de gobierno. La concertación social aparece como un mecanismo de adopción tripartita de grandes decisiones relativas a problemas sociales y económicos y en el proceso de concertación se produce una negociación o consulta político-social entre los agentes sociales y los poderes públicos. El método de la concertación es en sí sustancialmente político y su característica esencial es que se trata de un método o procedimiento de participación para la adopción de políticas y normas concertadas o negociadas.

En este sentido, la jurisprudencia [Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (en adelante, STS) de 13 de noviembre de 2012; recurso de casación núm. 2455/2009] señaló respecto de un acuerdo autonómico de concertación social que es de contenido esencialmente político; esto es, un pacto social o acuerdo tripartito que, en su caso, habrá de articularse mediante los instrumentos jurídicos previstos en el ordenamiento jurídico, en particular a través de las leyes y disposiciones generales.

Las dificultades para delimitar y clasificar los órganos colegiados existentes en razón de su enorme diversidad y la insuficiencia de los

criterios legales se acrecientan aquí por la destacada singularidad, tanto orgánica como funcional, del Consejo del Diálogo Social de Navarra. Así, se separa del marco organizativo general de la Administración de la Comunidad Foral basado en el principio de jerarquía [artículos 2 y 16.a) LFACFN], en la que se consideran órganos colegiados aquellos a los que se atribuyan funciones administrativas de deliberación, asesoramiento, propuesta, decisión, seguimiento o control (artículo 28.1 LFACFN) y se prevé la forma de resolución para los actos administrativos de los órganos colegiados cuando estos últimos, según su norma o disposición de creación, tengan capacidad resolutoria (artículo 49 LFACFN). Ello hace difícil pronunciarse sobre su carácter decisorio y/o resolutorio, más aún cuando, como se ha expuesto, se le asignan, amén de funciones de carácter claramente consultivo, otras en términos indeterminados y ambiguos, sin precisar su alcance ni explicitar las concretas facultades o atribuciones del órgano.

Por todo ello, pudiera sostenerse que, si por decisorio se entiende un órgano de negociación y concertación que expresa declaraciones de voluntad o decisiones más allá de lo meramente consultivo, el Consejo de Diálogo Social de Navarra tendría tal carácter en cuanto le corresponde aprobar los Acuerdos del Diálogo Social y acordar las medidas para su desarrollo. En cambio, si por carácter resolutorio se entiende un órgano que adopta disposiciones o actos administrativos que ponen fin a procedimientos administrativos con eficacia jurídica externa o para terceros, no se aprecia que la proposición de Ley Foral atribuya a dicho órgano facultades, atribuciones o potestades en tal sentido, sino que, como se ha indicado, estamos ante un órgano colegiado de consenso referido al diálogo y concertación social.

En ese sentido, puede apreciarse que tales funciones asignadas a dicho órgano no entrañan desconocimiento de las competencias conferidas a las instituciones forales, como aclaran la salvedad de las competencias de otros órganos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra [artículo 3.d)] y la competencia consultiva relativa a las actuaciones normativas y a otras actuaciones de especial relevancia de la Comunidad Foral que afecten a materias definidas por el Consejo como de Diálogo



Social [artículo 3.e)]. En suma, el diálogo social se entiende como un instrumento clave de la “gobernanza” o participación en ámbitos socio-laborales, que supone un complemento y refuerzo de la democracia representativa, pero sin sustituir a ésta. La institucionalización permanente del diálogo social articula un cauce participativo estructurado, complementario de la representación política general que, sin sustituirla, pretende dotar de un plus de consenso a las decisiones de política pública de carácter socio-económico y social.

A la vista de todo ello, el Consejo de Navarra considera, en respuesta a la primera pregunta planteada, que el Consejo del Diálogo Social de Navarra, según se deriva de los artículos 1 a 3 de la proposición de Ley Foral por la que se crea el Consejo Navarro de Diálogo Social en Navarra, es un órgano colegiado de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra muy peculiar, de carácter consultivo y en cierta medida decisorio, pero no resolutorio.

#### **II.5ª. Sobre el segundo aspecto o pregunta**

El segundo aspecto o cuestión objeto de consulta versa “sobre la exclusión de la composición de dicho órgano de varios sindicatos, cuya suma alcanza el 40% de la representación sindical en su conjunto”.

Desde los parámetros que hemos adoptado, tal pregunta ha de ponerse en conexión con tres preceptos de la proposición de Ley Foral: en primer lugar, su ya transcrito artículo 1.1 que crea el Consejo del Diálogo Social de Navarra “como máximo órgano de encuentro, participación y negociación institucional de los Agentes Económicos y Sociales más representativos y la Administración Foral de Navarra”; en segundo lugar, el artículo 2.1, también transcrito, en cuanto define el Consejo del Diálogo Social de Navarra “como el órgano institucional permanente de encuentro entre el Gobierno de Navarra y los sindicatos y las organizaciones empresariales más representativos de la Comunidad Foral”; y, en tercer lugar, el artículo 4 que establece la composición de dicho órgano en los términos siguientes:

#### “Artículo 4. Composición

1. El Consejo del Diálogo Social estará integrado por el/la Presidente/a del mismo, que será quien ostente la Presidencia del Gobierno de Navarra y, como vocales, por el titular de la Consejería competente en materia de ejecución de la legislación laboral, y por un representante, con el máximo rango, de cada una de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de Navarra.
2. Los miembros del Consejo del Diálogo Social podrán designar, con carácter excepcional, suplentes, comunicándolo previamente por escrito al Secretario del Consejo del Diálogo Social. También excepcionalmente, atendiendo al tema de que se trate, podrán acudir a sus reuniones asesores de los miembros del Consejo, previo acuerdo entre estos últimos.
3. El Consejo estará asistido por un Secretario, que participará en sus reuniones con voz pero sin voto”.

Por su parte, la exposición de motivos de la proposición de Ley Foral alude a “los interlocutores sociales más representativos, Confederación de Empresarios de Navarra (CEN), Unión General de Trabajadores de Navarra (UGT) y Comisiones Obreras de Navarra (CCOO)”.

Esta segunda pregunta plantea la compleja cuestión relativa a la constitucionalidad del criterio de “mayor representatividad” para la participación de los sindicatos en órganos y entidades públicos, en cuanto ello excluye de la participación en el Consejo del Diálogo Social de Navarra a otras organizaciones sindicales que no reúnan la condición de “más representativas”; tema sobre el que -como se indica en la exposición de motivos de la proposición de Ley Foral- existen numerosos pronunciamientos del Tribunal Constitucional. Sin perjuicio de la mención a determinados sindicatos en la exposición de motivos y a la falta de previsión relativa a los posibles cambios en la representatividad de las organizaciones representadas en el Consejo del Diálogo Social de Navarra, esto es, el llamado “cómputo dinámico de la representación”, la cuestión a dilucidar aquí se refiere a la constitucionalidad de las expresiones “más representativos” o “más representativas” de los artículos 1.1, 2.1 y 4.1 de la proposición de Ley Foral, en particular su ajuste a los derechos de igualdad y de libertad sindical de los artículos 14 y 28 de la CE en relación con su artículo 7.

La Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical (desde ahora, LOLS), contempla, en sus artículos 6 y 7, la noción de “mayor representatividad” y la definición de “sindicatos más representativos”. De acuerdo con el artículo 6.1 de la LOLS, “la mayor representatividad sindical reconocida a determinados sindicatos les confiere una singular posición jurídica a efectos, tanto de participación institucional como de acción sindical”. Se consideran sindicatos más representativos a nivel estatal: los que acrediten una especial audiencia, expresada en la obtención, en dicho ámbito del 10 por 100 o más del total de delegados de personal de los miembros de los comités de empresa y de los correspondientes órganos de las Administraciones públicas; y los sindicatos o entes sindicales, afiliados, federados o confederados a una organización sindical de ámbito estatal que tenga la consideración de más representativa de acuerdo con lo previsto en el supuesto anterior [artículo 6.2). Estas organizaciones que tengan la consideración de sindicato más representativo gozarán de capacidad representativa a todos los niveles territoriales y funcionales para determinadas funciones (artículo 6.3), entre ellas, la de “ostentar representación institucional ante las Administraciones públicas u otras entidades y organismos de carácter estatal o de Comunidad Autónoma que la tenga prevista” [artículo 6.3.a) LOLS].

Por su parte, tendrán la consideración de sindicatos más representativos a nivel de Comunidad Autónoma: a) Los sindicatos de dicho ámbito que acrediten en el mismo una especial audiencia expresada en la obtención de, al menos, el 15 por 100 de los delegados de personal y de los representantes de los trabajadores en los comités de empresa, y en los órganos correspondientes de las Administraciones públicas, siempre que cuenten con un mínimo de 1.500 representantes y no estén federados o confederados con organizaciones sindicales de ámbito estatal; y b) los sindicatos o entes sindicales afiliados, federados o confederados a una organización sindical de ámbito de Comunidad Autónoma que tenga la consideración de más representativa de acuerdo con lo previsto en la letra a) (artículo 7.1, párrafo primero, LOLS). Estas organizaciones gozarán de capacidad representativa para ejercer en el ámbito específico de la Comunidad Autónoma las funciones y facultades enumeradas en el artículo

6.3, así como la capacidad para ostentar representación institucional ante las Administraciones públicas u otras entidades u organismos de carácter estatal (artículo 7, párrafo segundo, LOLS). Finalmente, las organizaciones sindicales que aun no teniendo la consideración de más representativas hayan obtenido, en un ámbito territorial y funcional específico, el 10 por 100 o más de delegados de personal y miembros de comité de empresa y de los correspondientes órganos de las Administraciones públicas, estarán legitimadas para ejercitar, en dicho ámbito funcional y territorial, las funciones y facultades a que se refieren los apartados b), c), d), e) y g) del artículo 6.3 de acuerdo con la normativa aplicable a cada caso (artículo 7.2 LOLS).

Así pues, la condición de “organización sindical más representativa” constituye un verdadero estatus o condición legal, que la LOLS (artículos 6 y 7) establece, regula y utiliza a diferentes efectos, entre los que se encuentra el de la atribución del derecho a la participación institucional [artículos 6.3.a) y 7.1 LOLS].

Esta regulación fue examinada por el Tribunal Constitucional con ocasión de los recursos previos de inconstitucionalidad promovidos contra el texto definitivo del Proyecto de Ley Orgánica de Libertad Sindical, que fueron desestimados por la STC 98/1985, de 29 de julio, abordándose la cuestión relativa a la concepción de la mayor representatividad en la LOLS, tanto en cuanto al modo de alcanzar la condición de sindicato más representativo como a las funciones o prerrogativas dependientes de tal condición (FJ 6). Esta STC 98/1985 comienza rechazando la impugnación del artículo 6.1 del Proyecto, que reconoce a los sindicatos más representativos “una singular posición jurídica a efectos, tanto de participación institucional como de acción sindical”, con el razonamiento siguiente (FJ 7):

“Como se desprende de lo anterior, el planteamiento jurídico-constitucional del tema no puede prescindir de dos principios derivados del texto constitucional, cuya compatibilidad es preciso garantizar: en primer lugar, el de libertad sindical e igualdad de trato de los sindicatos, derivado del art. 28.1 de la Constitución (en relación con el 14); en

segundo, el de promoción del hecho sindical, que enlaza con el art. 7 de la Constitución y sería obstaculizado por una defensa a ultranza del primero. En la tensión entre estos principios, el problema obviamente es de límites, tal y como en el fondo vienen a reconocer los recurrentes, que no rechazan la existencia de los sindicatos más representativos ni la atribución a los mismos de determinadas prerrogativas, aunque no admitan la regulación legal. Ello se desprende también de la jurisprudencia constitucional, que no ha rechazado el concepto y sus consecuencias, así en las Sentencias núm. 53/1982, de 22 de julio («Boletín Oficial del Estado» de 18 de agosto), y núm. 65/1982, de 10 de noviembre («Boletín Oficial del Estado» de 10 de diciembre), en relación con la más eficaz defensa de los intereses de los trabajadores, que se vería perjudicada por una atomización sindical. Omitiendo ahora la cuestión relativa a los criterios determinantes de la mayor representatividad, el Tribunal ha centrado sus pronunciamientos en las funciones y prerrogativas atribuidas con exclusividad a los mismos, para admitir los supuestos de representación institucional ante órganos administrativos (Sentencia 53/1982 ya citada), representación ante la OIT (Sentencia 65/1982, también ya citada) y negociación colectiva de eficacia general [Sentencias 4/1983, de 28 de enero «Boletín Oficial del Estado» de 17 de febrero]; 12/1983, de 22 de febrero [«Boletín Oficial del Estado» de 23 de marzo], y 73/1984, de 27 de junio [«Boletín Oficial del Estado» de 11 de julio], en ninguno de los cuales se estimó vulneración de los arts. 14 y 28.1 de la Constitución, y para rechazar, en cambio, por vulneración de la libertad sindical, y no ser consecuencia del concepto, la concesión de subvenciones para fines generales de todos los sindicatos con exclusión de los demás [Sentencias 20/1985, de 14 de febrero («Boletín Oficial del Estado» de 5 de marzo), y 26/1985, de 22 de febrero («Boletín Oficial del Estado» de 27 de marzo)].”

Planteada la cuestión en torno a la valoración constitucional del establecimiento de diferencias entre sindicatos por las funciones atribuidas a cada uno en atención a los artículos 14 y 28.1 de la CE, la STC 98/1985 contempló de forma especial la inconstitucionalidad de las letras a) y f) del artículo 6.3, en cuanto suscitan el problema de si la capacidad representativa referida a la representación institucional y la obtención de cesiones temporales de inmuebles se atribuye por la Ley con carácter exclusivo y excluyente a los sindicatos más representativos a nivel nacional y autonómico, declarando que (FJ 11):

“En cuanto a la representación institucional ante las Administraciones Públicas u otras Entidades y organismos de carácter estatal o de

Comunidad Autónoma que la tengan prevista [art. 6.3 a)], debe entenderse que la Ley se limita a establecer la capacidad representativa de los sindicatos que tengan el carácter de más representativos a nivel estatal o de Comunidad Autónoma (art. 7.1 del Proyecto), pero 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.

Respecto a la capacidad representativa para obtener cesiones temporales del uso de inmuebles patrimoniales públicos en los términos que se establezcan legalmente [art. 6.3 f)], el Proyecto se limita a reconocer tal capacidad a los sindicatos más representativos, sin contener regulación alguna excluyente en este punto en relación a los sindicatos a que se refiere el art. 7.2 del Proyecto ni a los demás, por lo que no debe interpretarse este precepto, como subraya el Abogado del Estado, en el sentido de que atribuya un monopolio a los sindicatos más representativos. Puesto que el art. 6.3 f) efectúa una remisión en blanco a una regulación legal, será tal regulación la que podrá, en su caso, plantear problemas de constitucionalidad; por ello, dado que en el presente recurso hemos de circunscribirnos al texto impugnado, debemos concluir que el art. 6.3 f) del Proyecto no es inconstitucional.”

Y, finalmente, desde la perspectiva competencial, la STC 98/1985 (FJ 16) dice que:

“Pertenece a la Comunidad determinar la modalidad de la representación sindical en sus propios órganos. Pero 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. Esta determinación no limita las facultades propias de las Comunidades Autónomas, pues, como ya hemos dicho antes, 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 a los hasta ahora contemplados”.

Esta doctrina constitucional se reitera en las SSTC 57/1989, de 16 de marzo (relativa a la Ley 32/1984, de 2 de agosto, sobre modificación de determinados artículos de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores); y 140/1990, de 20 de septiembre, referida a Navarra.

Asimismo, el Tribunal Constitucional ha abordado la aplicación del criterio de “mayor representatividad” de los sindicatos en supuestos concretos de participación institucional. Así, la STC 53/1982, de 22 de julio, relativa al cómputo a nivel nacional de la mayor representatividad para participar en la Comisión Ejecutiva Provincial del Instituto Nacional de Empleo, estimó razonable que se procurara en la Comisión Provincial una composición que fuese reproducción de las del Consejo General y la Comisión Ejecutiva, puesto que aquél es un órgano gestor del Gobierno y no sólo posee un ámbito nacional de actuación, sino también una estructura jerarquizada y centralizada y las Comisiones Provinciales no son órganos dotados de autonomía de gestión en el ámbito provincial. Y la STC 65/1982, de 10 de noviembre, desestimó el recurso de un sindicato más representativo a nivel de su Comunidad Autónoma a efectos de participación en la Asamblea de la OIT. En cambio, la STC 184/1987, de 18 de noviembre, estimó el recurso de la Asociación Nacional del Profesorado Estatal reconociendo su derecho a designar vocales del Consejo General de MUFACE; y la STC 183/1992, de noviembre, declaró la inconstitucionalidad del inciso “más representativas” del artículo 6.2 de la Ley 4/1986, de 8 de enero, de cesión de bienes del Patrimonio Sindical Acumulado, que limitaba la participación en la Comisión Consultiva que establecía, junto a representantes de la Administración del Estado, a los de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas.

Por tanto, el Tribunal Constitucional ha declarado la constitucionalidad del criterio de mayor representatividad que luce en el artículo 6 de la LOLS, pero al tiempo ha fijado límites respecto a la reserva de la función de la participación institucional únicamente a los sindicatos más representativos, como son la adecuación, razonabilidad y proporcionalidad, en función de la naturaleza del órgano y de sus funciones. En concreto, la citada STC 183/1992 señala que (FJ 7):

“La solución a esta cuestión pasa por recordar que, en reiterados pronunciamientos, este Tribunal ha declarado la legitimidad de la selección de Sindicatos, a ciertos efectos, de representación ante las Instituciones públicas en función de su representatividad. Ha señalado en concreto que, más allá del contenido esencial de la libertad sindical,

el legislador puede atribuir en este campo derechos o prerrogativas a ciertos sindicatos, sin que ello suponga desconocer la igualdad o la libertad sindical (STC 98/1985). Siempre que el criterio utilizado para diferenciar a unos y otros sea objetivo, y la distinción establecida no pueda estimarse como irracional o arbitraria por ser proporcionada y razonable a la finalidad constitucionalmente legítima perseguida (SSTC 7/1990 y 32/1990)".

Desde esta doctrina ha de analizarse la adecuación constitucional de la limitación de la participación en el Consejo del Diálogo Social de Navarra a los sindicatos más representativos que se fija en los artículos 1.1, 2.1 y 4.1 de la proposición de Ley Foral. A tal fin, es preciso señalar, con palabras de la STC 53/1982 (FJ 3), que "lo necesario a tal efecto no es decidir si el criterio contenido" en tales preceptos "es el más acertado o el más conveniente políticamente, ni tampoco si es el más acorde con la Constitución, lo cual entrañaría juicios de valor o de preferencia que este Tribunal no puede jamás emitir, sino tan sólo si es discriminatorio por ser irracional o arbitrario, o si por el contrario es razonable y objetivo", para decidir lo cual importa mucho tener en cuenta el carácter del órgano y sus funciones.

Como se ha adelantado, el Consejo del Diálogo Social de Navarra se configura como máximo órgano tripartito de encuentro, participación y negociación institucional de los Agentes Económicos y Sociales más representativos y la Administración Foral de Navarra (artículo 1.1), cuya competencia sobresaliente es la aprobación de los Acuerdos del Diálogo Social [artículo 3.d)]. Este órgano viene a institucionalizar el diálogo tripartito al máximo nivel y le corresponde primordialmente la aprobación de acuerdos de concertación social de naturaleza política y con un alcance muy amplio y general que representa una participación o colaboración en la elaboración de políticas públicas y de la legislación.

Por ello, puede estimarse que una de las opciones objetivas y razonables es que el Consejo del Diálogo Social de Navarra tenga una composición en línea con las partes intervinientes en los Acuerdos del Diálogo Social, que pueden limitarse a las organizaciones más representativas, pues no puede exigirse, jurídicamente, que en este tipo de



acuerdos, de naturaleza política, hayan de estar absolutamente todos los agentes sociales (como señala la sentencia recurrida en el recurso de casación núm. 6540/2009, resuelto por la STS de 7 de noviembre de 2012), de modo tal que en dicho órgano se incluyan los sindicatos más representativos, pues esa previsión es coherente con el nivel de tales Acuerdos y es razonable considerarla como condición para su mayor eficacia. De ahí que pueda apreciarse en este caso una correspondencia entre la conformación técnica de la representatividad y el tipo de función sindical, el nivel de ejercicio y las características de los intereses colectivos en juego.

En este sentido, el diálogo social en el sistema español se caracteriza por la implantación de un modelo de macro concertación y basada en grandes acuerdos sociales con intervención de los sindicatos más representativos, lo que pretende evitar procesos de fragmentación y propiciar acuerdos al más alto nivel. Asimismo, el derecho autonómico, como se ha reflejado más atrás, refleja mayoritariamente la utilización del criterio de mayor representatividad en cuanto a la composición de órganos similares. Y, por otra parte, la jurisprudencia del Tribunal Supremo (por todas, STS de 25 de abril de 2014; recurso de casación núm. 1055/2013) viene sosteniendo que “sí es constitucionalmente válida la diferenciación que significa limitar o reconocer aquella representación institucional solamente a los sindicatos más representativos”.

No puede, empero, este Consejo terminar sin reiterar, siguiendo a la citada STC 53/1982 (FJ 3), que el análisis anterior desemboca no en la proclamación del mayor acierto o conveniencia del criterio elegido por la proposición de Ley Foral, pues no es una valoración de preferencias la que nos corresponde, pero sí hemos de concluir forzosamente apreciando la racionalidad y objetividad de la aplicación del criterio de mayor representatividad sindical habida cuenta del carácter y funciones del Consejo del Diálogo Social de Navarra, por lo cual no pueden considerarse como discriminatorios los preceptos examinados.

A la vista de todo ello, este Consejo de Navarra, en respuesta a la segunda pregunta formulada, considera que los términos “más

representativos de los artículos 1.1 y 2.1 y “más representativas” del artículo 4.1 de la proposición de Ley Foral por la que se crea el Consejo del Diálogo Social en Navarra no vulneran los artículos 14 y 28 de la CE, por lo que no son inconstitucionales.

### **II.6ª. Sobre el tercer aspecto o pregunta**

El tercer aspecto de la consulta nos pregunta “sobre la financiación o compensación de los organismos participantes en dicho organismo, concretamente con partidas nominales en el presupuesto y que por lo tanto son previas y por tanto no dependen, ni están condicionadas, ni son compensatorias de la prestación a favor de la administración o de la comunidad de determinadas prestaciones”.

Desde los parámetros que hemos adoptado, tal cuestión ha de ponerse en conexión con el artículo 16 de la proposición de Ley Foral, que reza así:

“Artículo 16. Fomento y financiación.

1. Con la finalidad de fomentar y compensar la participación institucional reglada por esta ley foral, la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Foral de Navarra consignará anualmente una partida presupuestaria que, como subvención nominativa, irá destinada a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, con independencia de las subvenciones que estas perciben para el fomento de su actividad como organizaciones de interés general en el ámbito económico y social.

2. La presencia de los representantes de las organizaciones sindicales y empresariales en los órganos institucionales se presume a título gratuito, por lo que no percibirán indemnización alguna por asistencia o compensación de gastos.

3. La cuantía de la subvención nominativa variará anualmente igual que el Índice de Precios de Consumo (IPC), con el límite del crecimiento del Presupuesto de la Comunidad.”

Esta tercera pregunta viene a cuestionar la financiación o compensación de los organismos participantes en el Consejo del Diálogo Social de Navarra a través de partidas nominales en el presupuesto, considerando que son previas y no dependen ni compensan una prestación a favor de la Administración o de la comunidad. En cambio, no menciona o suscita una tacha de inconstitucionalidad, pues, a diferencia de la pregunta

anterior, no se plantea la corrección del criterio de “mayor representatividad” en relación con el acceso de los sindicatos a subvenciones o ayudas públicas, sobre la que existe una numerosa jurisprudencia tanto del Tribunal Constitucional (por todas, STC 147/2001, de 27 de junio) como del Tribunal Supremo (entre otras, las ya citadas SSTS de 7 y 13 de noviembre de 2012). Así pues, el tercer aspecto consultado parece discutir la concurrencia y realidad del carácter compensatorio a que se refiere el inciso inicial del transcrito artículo 16.1 de la proposición de Ley Foral, apuntando a la ausencia del carácter finalista de las subvenciones, que, a diferencia de otras figuras, se caracterizarían por tratarse de entregas dinerarias gratuitas que están afectadas a la realización por el beneficiario de un fin, propósito, actividad o proyecto específicos, existiendo obligación por parte del destinatario de cumplir las obligaciones o requisitos que se hubieren establecido, dando lugar a su reintegro en el supuesto de no realizar el mismo, o realizarlo en una intensidad inferior a la dispuesta.

Para responder a esta pregunta, sin perjuicio de recordar los reseñados parámetros de nuestra intervención consultiva en este caso, en particular la sola sujeción de las leyes forales al control de constitucionalidad, hemos de acudir, no a criterios doctrinales ni de otras leyes, sino al ordenamiento jurídico de Navarra que determina el régimen subvencional y, en concreto, a la Ley Foral 11/2005, de 9 de noviembre, de Subvenciones (en adelante, LFSub). Su artículo 2.1 establece el siguiente concepto de subvención:

“Se entiende por subvención, a los efectos de esta Ley Foral, toda disposición dineraria realizada a favor de personas públicas o privadas, y que cumpla los siguientes requisitos;

- a) Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios ni de terceras personas.
- b) Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido.

c) Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública”.

Además, el artículo 8.1 de la LFSub dispone: “Tendrá la consideración de beneficiario de subvenciones la persona que haya de realizar la actividad o que se encuentre en la situación que fundamentó su otorgamiento”; y en la misma línea, su artículo 13.1 determina que “podrán obtener la condición de beneficiario o de entidad colaboradora las personas o entidades que se encuentren en la situación que fundamenta la concesión de la subvención o en las que concurren las circunstancias previstas en las bases reguladoras y en la convocatoria”.

Por tanto, la LFSub formula una definición amplia de subvención, en la que la afectación a una finalidad u objetivo específico a cumplir por el beneficiario puede incluir, no sólo la realización de un proyecto o actividad, sino también la adopción de una conducta e incluso la concurrencia de una situación. Precisamente, en razón de la peculiaridad de esta última finalidad, el artículo 27.7 de la LFSub prevé, en cuanto a la justificación de las subvenciones públicas, que “las subvenciones que se concedan en atención a la concurrencia de una determinada situación en el perceptor no requerirán otra justificación que la acreditación por cualquier medio admisible en derecho de dicha situación previamente a la concesión, sin perjuicio de los controles que pudieran establecerse para verificar su existencia”. En último término, el cumplimiento de tareas de participación institucional admite justificación por los medios que acrediten su realización.

En consecuencia, la concreta finalidad de compensación a que se refiere el inciso inicial del artículo 16.1 de la proposición de Ley Foral puede encajar en los amplios objetivos legalmente previstos y con ello en la noción de subvención tal y como se define en la LFSub.

Habida cuenta de que la pregunta alude también a partidas nominales, ha de indicarse que, como una de las excepciones al principio de concurrencia, el artículo 17.2.a) de la LFSub autoriza la concesión directa de las subvenciones “previstas nominativamente en la Ley Foral de

Presupuestos Generales de Navarra, por el importe aprobado por el Parlamento, debiendo señalarse la finalidad perseguida y la consignación a favor de un beneficiario concreto”. A partir de esa previsión legal, la subvención nominativa se configura como aquella que identifica concretamente al beneficiario y que lo hace además en la Ley Foral de Presupuestos, con fijación del importe correspondiente; esto es, la subvención nominativa se refiere a aquellas subvenciones que se recogen, a nivel de concepto o de subconcepto, en los estados de gastos de la Ley Foral de Presupuestos de Navarra. Estas subvenciones gozan de un régimen singular y su concesión, como señala el artículo 17.2.a) de la LFSUB, puede efectuarse de forma directa, lo que las exime del cumplimiento del principio de concurrencia.

Esta noción luce claramente en el artículo 16.1 de la proposición de Ley Foral, ahora examinado, que remite a la Ley Foral de Presupuestos Generales de Navarra la consignación de una subvención nominativa a favor de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas. Ello revela, en cuanto a nuestro análisis, que estamos ante una norma en blanco o de remisión normativa, que por sí misma no establece la subvención nominativa, sino que reenvía a la Ley Foral de Presupuestos Generales de Navarra, que será donde, en su caso, se consignará una partida presupuestaria como subvención nominativa; por lo que en este momento carece de realidad y de determinación cuantitativa.

En consecuencia, ni se nos plantea ni podríamos realizar en este momento un juicio de constitucionalidad de tal precepto de la proposición de Ley Foral, ya que, siguiendo reiterada doctrina constitucional (entre otras, SSTC 104/2013, de 25 de abril, 184/2012, de 17 de octubre de 2012 y 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 8), no se estaría, en su caso, ante una vulneración actual y efectiva del bloque de la constitucionalidad, sino frente a una cuestión meramente preventiva, ya que solo tras su determinación y concreción en una futura Ley Foral de Presupuestos Generales de Navarra cobrará realidad la subvención nominativa y podrán conocerse los elementos que la conforman.

A la vista de ello, este Consejo considera, en relación con el tercer aspecto o pregunta, que la subvención nominativa a la que se refiere el artículo 16 de la proposición de Ley Foral por la que se crea el Consejo Navarro de Diálogo Social en Navarra puede encuadrarse dentro de la definición y régimen de las subvenciones establecidos en la Ley Foral 11/2005, de 9 de noviembre, de Subvenciones.

### **II.7ª. Sobre el cuarto aspecto o pregunta**

El cuarto aspecto o pregunta es del tenor siguiente: “Sobre adjudicaciones de cualquier orden o subvenciones o compensaciones económicas por cualquier otro título, que puedan percibir los componentes del Consejo de Diálogo Social de Navarra (CEN, UGT y CCOO) por decisión o previa cualquier intervención de dicho Consejo. Concretamente sobre la aplicación de las obligaciones de abstención y la aplicación de los preceptos y criterios de incompatibilidad al respecto”.

En razón de los límites de nuestra intervención consultiva al inicio señalados, resulta difícil y complicada la ponderación jurídica de esta cuarta pregunta, ya que no se refiere a determinado precepto o preceptos de la proposición de Ley Foral, pareciendo formularse una hipótesis o cuestión teórica, pues tampoco se expresa fundamento alguno de cuestionamiento o tacha jurídica. De ahí que, en este momento, nuestra consideración de tal cuestión deba realizarse en términos muy generales desde la obligada óptica del marco de la proposición legislativa que nos ocupa, en evitación de un pronunciamiento preventivo, ya que pueden plantearse situaciones muy dispares, que habrían de ser ponderadas casuísticamente.

En tal sentido, debemos indicar, con remisión a lo ya señalado sobre la naturaleza y el carácter del Consejo del Diálogo Social de Navarra, que se trata de un órgano colegiado muy peculiar sin que se aprecie la asignación expresa al mismo de competencias o atribuciones sobre adjudicaciones de cualquier orden o subvenciones o compensaciones económicas por otros títulos; por lo que esta cuestión se sitúa al margen de la proposición de Ley Foral y, por ende, fuera del objeto de nuestra intervención. Y, en cualquier caso, ha de tenerse en cuenta que el Consejo del Diálogo Social de

Navarra, de acuerdo con lo prevenido en el artículo 2.3 de la proposición de Ley Foral, actuará en ejercicio de sus funciones con sometimiento al ordenamiento jurídico, lo que recoge el mandato constitucional de que la Administración actuará con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho (artículos 9 y 103.1 CE y 3.1 LRJ-PAC). Con ello se da entrada a la aplicación de la legislación administrativa general pertinente en cada caso concreto.

A la vista de ello, el Consejo de Navarra considera, en respuesta a la cuarta pregunta, que el Consejo de Diálogo Social de Navarra, de conformidad con el artículo 2.3 de la proposición de Ley Foral, deberá actuar con sometimiento al ordenamiento jurídico.

## **I. CONCLUSIONES**

El Consejo de Navarra considera que:

1ª.- El Consejo del Diálogo Social de Navarra, según se deriva de los artículos 1 a 3 de la proposición de Ley Foral por la que se crea el Consejo Navarro de Diálogo Social en Navarra, es un órgano colegiado de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra muy peculiar, de carácter consultivo y en cierta medida decisorio, pero no resolutorio, en los términos del presente dictamen.

2ª.- Los términos “más representativos” de los artículos 1.1 y 2.1 y “más representativas” del artículo 4.1 de la proposición de Ley Foral por la que se crea el Consejo Navarro de Diálogo Social en Navarra no son inconstitucionales.

3ª.- La subvención nominativa a la que se refiere el artículo 16 de la proposición de Ley Foral por la que se crea el Consejo Navarro de Diálogo Social en Navarra puede encuadrarse dentro de la definición y régimen de las subvenciones establecidos en la Ley Foral 11/2005, de 9 de noviembre, de Subvenciones, en los términos del presente dictamen.

4ª.- El Consejo del Diálogo Social de Navarra, de conformidad con el artículo 2.3 de la proposición de Ley Foral por la que se crea el Consejo

Navarro de Diálogo Social en Navarra, deberá actuar con sometimiento al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.



VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA CONSEJERA-SECRETARIA, DOÑA M<sup>a</sup> ASUNCIÓN ERICE ECHEGARAY, AL DICTAMEN 38/2014, DE 10 DE DICIEMBRE.

La Consejera suscribiente, lamentando discrepar de la autorizada opinión del Consejo de Navarra, ha de manifestar, en el ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 21.3 de la LFCN, su desacuerdo en relación con el dictamen referido, por las siguientes razones.

Los motivos de mi discrepancia, que adelanto de forma resumida, son los siguientes:

1. Considero que no puede válidamente disponerse normativamente la subvención -que deberá, según se prescribe la norma que enjuicamos, consignarse en la Ley Foral de Presupuestos Generales de Navarra- a unas concretas organizaciones sindicales (con mención expresa en la Proposición de Ley Foral -hoy ya Ley Foral 22/2014, de 12 de noviembre, por la que se crea el Consejo Navarro del Diálogo Social de Navarra- de ser tales organizaciones, por tener la condición de “más representativas”, UGT y CCOO), con exclusión absoluta de las demás. Así lo han declarado de forma rotunda el Tribunal Constitucional, el Tribunal Supremo y determinados Tribunales Superiores de Justicia.

2. Estimo que la -hoy ya- Ley Foral que nos ocupa da una prescripción muy concreta, que despliega, ya desde su entrada en vigor, todos sus efectos: deber de consignación, en los Presupuestos Generales de Navarra, de una partida presupuestaria destinada a la subvención, por lo que a este dictamen interesa, a favor de los citados sindicatos; subvención que será nominativa (es decir, sin “concurrentia competitiva”), fijada año tras año -en tanto la citada Ley Foral continúe vigente- y con una cuantía que variará anualmente “igual que el Índice de Precios al Consumo (IPC)”. Tal deber de consignar dicha partida en los Presupuestos Generales de Navarra obliga, sin duda, al Gobierno de Navarra -órgano encargado de elaborar el Proyecto de Presupuestos y de aprobarlo mediante Acuerdo, así como, igualmente,

de remitirlo al Parlamento de Navarra-. Por tanto, considero que no nos ocupa una *“norma en blanco”*, como se dice en el dictamen aprobado. De esa prescripción legal dimana ya una obligación concreta, que, en el próximo Proyecto de Presupuestos que elabore el Gobierno de Navarra, ha de ser cumplida inexcusablemente.

En efecto, por lo que respecta a las citadas discrepancias, considero lo siguiente.

**1. Sobre la subvención a favor de determinados sindicatos (UGT y CCOO, según se recoge expresamente en la Ley Foral por la que se crea el Consejo Navarro del Diálogo Social de Navarra) y la exclusión de los demás.**

Sobre este particular, en el dictamen aprobado nada se dice de forma expresa (salvo lo que ahora recogeremos). Señala el dictamen, en relación con esta cuestión, que no se plantea en la pregunta formulada *“la corrección del criterio de “mayor representatividad” en relación con el acceso de los sindicatos a subvenciones o ayudas públicas, sobre la que existe una numerosa jurisprudencia tanto del Tribunal Constitucional (por todas, STC 147/2001, de 27 de junio) como del Tribunal Supremo (entre otras, las ya citadas SSTs de 7 y 13 de noviembre de 2012)”*.

(Sobre si se plantea en la pregunta formulada tal cuestión, volveremos).

Pues bien, ¿qué dicen tales sentencias sobre dicho particular de *“la corrección del criterio de mayor representatividad en relación con el acceso de los sindicatos a subvenciones o ayudas públicas”*? Nada se explicita en el dictamen aprobado. Por tanto, se desconoce, tras la lectura del mismo, si tales sentencias citadas (esa *“numerosa jurisprudencia”*) consideran correcto el citado criterio de la *“mayor representatividad”* en relación con el acceso de los sindicatos a subvenciones o ayudas públicas, o, por el contrario, lo estiman inconstitucional. Y la respuesta, que se añade aquí y ahora, es tajante: se considera por el Tribunal Constitucional inconstitucional el

subvencionar a unos concretos sindicatos, con exclusión de todos los demás.

Podríamos decir que la mayor representatividad sindical otorga a determinados sindicatos “una singular posición jurídica” a efectos de su participación institucional y de la acción sindical. Pero ello va tener su límite cuando ese reconocimiento sea desproporcionado o atente contra la libertad sindical o el principio de igualdad. Y aquí, precisamente, en este límite, aparecen las subvenciones nominativas u otros privilegios dados en exclusiva a determinados sindicatos.

En efecto, la sentencia del TC 75/1992, de 14 de mayo de 1992, explicita tales límites. Dice así la misma, referida a la Ley 4/1986, de 8 de enero, de cesión de bienes del Patrimonio Sindical Acumulado:

*“Desde esta perspectiva del derecho a la libertad sindical, el problema no es tanto el de la legitimidad de esa preferencia, sino en su intensidad y alcance, pero ello es un problema de proporción y de límites que ha de ser analizado desde la perspectiva conjunta de los arts. 14 y 28.1 C.E.*

*3. Es preciso, pues, abordar el problema desde la perspectiva conjunta de los arts. 14 y 28.1 C.E. Al respecto, sostiene el Defensor del Pueblo que la calificación de los sindicatos como asociaciones de relevancia constitucional, que tienen atribuidas las mismas funciones de representación y defensa de los intereses de los trabajadores, impone que todos sean valorados y tratados, en principio, de forma igual. Ahora bien, para que pueda considerarse constitucionalmente legítima una desigualdad de trato entre sindicatos, es preciso que ésta no sea ni arbitraria ni irrazonable. Se produce, en cambio, una discriminación prohibida cuando “la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable, que debe apreciarse en relación a la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo darse una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida” (STC 20/1985, fundamento jurídico 2º, entre otras).*

*La lectura de la norma evidencia que la diferencia de trato viene establecida por la elección de un determinado factor diferencial; en concreto, la comparación no se establece entre “sindicatos”, sino entre sindicatos que son más representativos y sindicatos que no lo son. Se trata de saber, en primer lugar, si el factor elegido, es lo suficientemente relevante como para romper por su causa la igualdad de trato entre los sindicatos”.*

Y seguidamente razona así la citada sentencia:

*“En este sentido, se ha llegado a decir que el planteamiento jurídico-constitucional del tema mismo de la existencia de sindicatos más representativos deriva de la tensión entre dos principios, el de libertad sindical e igualdad de trato (art. 28.1 C.E.), por un lado, y por otro “el de promoción del hecho sindical, que enlaza con el art. 7 de la Constitución y sería obstaculizado por una defensa a ultranza del primero” (STC 98/1985, fundamento jurídico 7º). Este enunciado evidencia que existe un problema de límites, dentro de la licitud genérica de la institución de la mayor representatividad sindical, de modo que cuando la promoción del sindicato más representativo resulte injustificada o desproporcionada habrá de reputarse contraria a la Constitución (por ejemplo, SSTC 184/1987, 217/1988, 7/1990 y 32/1990)”.*

Continúa dicha sentencia explicando que:

*“4. El recurrente entiende que no existe esa relación razonable de proporcionalidad invocando al respecto la doctrina sentada por el Tribunal sobre la concesión de auxilios económicos del Estado a los sindicatos y a las asociaciones empresariales, en concreto las Sentencias relativas a las subvenciones económicas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado (SSTC 102/1983, 20/1985, 26/1985, por ejemplo); y la STC 99/1983 relativa a la cesión temporal de locales de titularidad pública a sindicatos y asociaciones empresariales que reunieran aquellas especiales condiciones de representatividad”. (Todos los subrayados son míos).*

Sin embargo, como quiera que en el caso enjuiciado por la sentencia que comento, la STC 75/1992, de 14 de mayo de 1992, versaba no sobre auxilios económicos exclusivos consignados en los presupuestos (como en las sentencias invocados por el recurrente, en particular la STC 20/1985, de 14 de febrero), sino sobre la cesión de bienes del Patrimonio Sindical Acumulado, el Tribunal Constitucional explica que *“existen diferencias sustanciales entre los supuestos examinados en dichas Sentencias y el planteado en el presente caso”.* Ahora bien, tales diferencias, precisaré, vienen a avalar la tesis que aquí se sostiene, por cuanto que en la Ley Foral es relevante el aspecto de la obligación de consignar en los presupuestos de Navarra una partida como subvención nominativa para los sindicatos más representativos, únicos llamados a participar en el citado órgano llamado Consejo Navarro del Diálogo Social de Navarra.

Y tal sentencia continúa explicando lo que, por la luz que arroja sobre el caso que examinamos (relativo a, como les llama tal sentencia, “ayudas en dinero”), a continuación se transcribe:

“En cuanto a los supuestos examinados en las SSTC 20/1985 y 26/1985, ha de tenerse en cuenta que en aquellas Sentencias se trataba de ayudas en dinero, por su propia naturaleza susceptibles fácilmente de un reparto de acuerdo a simples criterios de proporcionalidad; existía, además, una relación directa entre la ayuda estatal y el destinatario de la ayuda, el sindicato concreto y determinado que la recibía, ayuda que se agotaba en el momento de la concesión y por ello quedaba indisolublemente vinculada a los sindicatos que en el concreto momento histórico de su otorgamiento fueran considerados más representativos, suponiendo la exclusión definitiva de esas ayudas de los sindicatos menos representativos; por otro lado, en dichas Sentencias se afirma que no se ha ofrecido, por quien tiene la carga de hacerlo, la justificación del diferente tratamiento legal, justificación que si se ha dado en el caso presente. Pero existe sobre todo un factor diferencial entre los supuestos de aquellas Sentencias y el presente que resulta especialmente relevante.

En las SSTC 20/1985 y 26/1985 se trataba, y en ello insisten los fundamentos jurídicos de ambas Sentencias, de una concesión de subvenciones con “carácter exclusivo”, lo que implicaba la exclusión de la obtención de las mismas de los sindicatos que no reunían la condición de más representativos, mientras que el art. 3 de la Ley 4/1986, habla simplemente de “preferencia”, término que indica una primacía, prelación o ventaja, de por si sin carácter exclusivo ni excluyente”.

Es decir, el Tribunal Constitucional admite que se pueda dar una primacía, prelación o ventaja, “de por si sin carácter exclusivo ni excluyente” en relación con el caso enjuiciado: cesión de bienes del Patrimonio Sindical. No admitiría, se infiere de sus palabras, un reparto que no fuera proporcional. Recoge así la sentencia: “En este contexto, concluye la representación del Gobierno, el criterio de preferencia para los grupos más representativos se revela como un mero auxiliar, que salva los defectos implícitos en el de proporcionalidad cuando se trata de aplicar a bienes inmuebles de difícil o imposible divisibilidad”. Es decir, la proporcionalidad no puede aplicarse, es lógico, “cuando se trata de aplicar a bienes inmuebles de difícil o imposible divisibilidad”. Cuestión distinta es, como ya ha anunciado el Tribunal Constitucional en tal sentencia, y reiteramos de nuevo,

“una concesión de subvenciones con "carácter exclusivo", lo que implicaba la exclusión de la obtención de las mismas de los sindicatos que no reunían la condición de más representativos, mientras que el art. 3 de la Ley 4/1986, habla simplemente de "preferencia", término que indica una primacía, prelación o ventaja, de por sí sin carácter exclusivo ni excluyente”.

Continúa así la sentencia:

“precisión que sólo puede significar que también los demás sindicatos tienen acceso al goce de esos bienes y derechos; también el art. 5.4 al establecer que las cesiones se efectuarán asegurando una distribución adecuada entre las diferentes entidades beneficiarias "en atención a su representatividad global" sólo puede indicar un criterio de proporcionalidad, incompatible con un entendimiento de la preferencia como una exclusividad del goce de esos bienes y derechos, con carácter excluyente para los demás sindicatos, y así procede aplicarlo.

Este entendimiento es, además, el más acorde con la efectividad de los derechos de libertad sindical y de igualdad de los sindicatos no favorecidos por esa preferencia, por lo que hay que concluir, en contra de la afirmación del recurrente, que el art. 3.1 de la Ley 4/1986 no excluye de las cesiones de bienes y derechos integrantes del Patrimonio Sindical Acumulado, a los sindicatos que no reúnan la condición de más representativos, ni impide la aplicación en ese reparto del criterio de la proporcionalidad, junto al criterio de la preferencia”.

Clara y elocuente es también la STC 147/2001, de 27 de junio, que dice así:

“(…) hemos de tener en cuenta la doctrina de este Tribunal Constitucional sobre la libertad sindical (arts. 7 y 28.1 CE) y el principio de igualdad (art. 14 CE).

La libertad sindical se encuentra reconocida en el art. 28.1 CE, el cual establece que todos tienen derecho a sindicarse libremente y que dicha libertad comprende el derecho a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección sin que nadie pueda ser obligado a afiliarse a un sindicato. Por su parte, el art. 7 CE establece que los sindicatos de los trabajadores y las asociaciones empresariales contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios, añadiendo que su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley, y que su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.

La Constitución reconoce, por tanto, la libertad de creación de sindicatos y la libertad de éstos en el ejercicio de su actividad, sin que

*las Administraciones públicas puedan interferir en la actividad de las organizaciones sindicales, alterar con su intervención la libertad e igualdad en el ejercicio de la actividad sindical o discriminar a algún sindicato de modo arbitrario o irrazonable (STC 23/1983, 25 de marzo, FJ 2; STC 99/1983, de 14 de diciembre, FJ 2; STC 20/1985, 14 de febrero, FJ 2; STC 7/1990, de 18 de enero, FJ 2; STC 217/1991, de 17 de diciembre, FJ 3, o 191/1998, de 29 de septiembre, FJ 4), produciéndose la discriminación proscrita cuando "la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable, que debe apreciarse en relación a la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo darse una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida" (STC 20/1985, de 14 de febrero, FJ 2, y STC 75/1992, de 14 de mayo, FJ 4); debiendo valorarse la proporcionalidad de una medida en directa relación con la pérdida de posibilidades de acción de los sindicatos no protegidos por ella (SSTC 263/1994, de 3 de octubre, y STC 188/1995, de 18 de diciembre)".*

*Seguidamente habla dicha sentencia de las "diferencias de trato entre los sindicatos que, como también se ha dicho y en el marco de un problema de límites, tienen, no obstante, que cumplir con los requisitos de objetividad, adecuación, razonabilidad y proporcionalidad (SSTC 7/1990, de 18 de enero, y 188/1995, de 18 de diciembre)".*

Y explica que:

*"Pero la mayor representatividad exige la correspondencia entre la conformación técnica de la representatividad y el tipo de función sindical, el nivel de ejercicio o las características de los intereses colectivos en juego, sin que pueda emplearse con cualquier propósito, de suerte que no toda utilización que de ella se haga es constitucionalmente aceptable, y no lo es aquélla que utiliza los criterios selectivos para establecer un trato diferente respecto de materias que no guardan ninguna relación con ellos (SSTC 9/1986, de 21 de enero, FJ 3, y 7/1990, de 18 de enero, FJ 2). De ahí, por ejemplo, que este Tribunal haya considerado improcedente la utilización del criterio de la mayor representatividad como regla para excluir a sindicatos que no son más representativos pero que, sin embargo, están implantados en un ámbito concreto (por ejemplo, SSTC 184/1987, de 18 de noviembre, y 217/1988, de 21 de noviembre). De este modo, es razonable que se asegure la presencia en cada concreto ámbito de actuación de los intereses generales y del conjunto de los trabajadores y que se examine en cada caso la finalidad de la norma o de la representación institucional (como ocurrió*

en las SSTC 7/1990, de 18 de enero, 32/1990, de 26 de febrero, y 183/1992, de 16 de noviembre).

*La tensión entre el principio de igualdad de trato entre los sindicatos y la promoción de algunos de ellos en virtud de los criterios objetivos antes expuestos, también se ha manifestado en materia de subvenciones a centrales sindicales. El Comité de Libertad Sindical de la OIT ha declarado que los diversos sistemas de subvenciones a las organizaciones de trabajadores producen consecuencias diferentes según la forma que revistan, el espíritu conforme al que hayan sido concebidas y aplicadas, y la medida en que tales subvenciones se concedan, en virtud de textos legales precisos o dependan exclusivamente de la discreción de los poderes públicos, precisando que las repercusiones que dicha ayuda financiera tenga sobre la autonomía de las organizaciones sindicales dependerán esencialmente de las circunstancias, sin que puedan ser apreciadas a la luz de principios generales, al tratarse de una cuestión de hecho que debe ser examinada en cada caso y habida cuenta de las circunstancias de ese caso (Informe 19, caso núm. 121, párrafo 180, e Informe 75, caso núm. 341, párrafo 101)”.*

Y reitera la sentencia que:

*“Este Tribunal tuvo ocasión de abordar el problema en las SSTC 20/1985, de 14 de febrero, 26/1985, de 22 de febrero, y en la 72/1985, de 13 de junio, en un supuesto donde la Ley de Presupuestos otorgaba la totalidad de la subvención a los sindicatos más representativos y excluía de las subvenciones a centrales sindicales minoritarias que, sin embargo, habían obtenido suficiente número de representantes sindicales como para participar en negociaciones de convenios colectivos en ámbitos provinciales e, incluso, nacionales en determinadas ramas de la producción. En ellas se declaraba que **conculca la libertad sindical el criterio de la mayor representatividad como criterio exclusivo y excluyente para determinar el acceso de las organizaciones sindicales a unas subvenciones públicas cuya finalidad era susceptible de incardinarse dentro de los fines de defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que se atribuyen por la Constitución Española a todos los sindicatos sin distinción.** Y ello, porque este tipo de subvenciones tiene incidencia en el orden competitivo entre los sindicatos, de modo que si fueren destinadas en exclusiva a los situados en el vértice según los resultados en las elecciones, situaría a éstos en una posición superior a los demás para ofrecer mejores servicios a los trabajadores, más allá de los medios propios de que dispongan y de cualquier criterio que tome en consideración la proporcionalidad de los resultados de las elecciones o los costes que puede suponerles la participación en el ejercicio de funciones públicas*



*o cualquier otro extremo que se justifique como no discriminatorio, produciéndose, además, una inducción o presión indirecta para la afiliación de los trabajadores a determinados sindicatos”.*

Seguidamente, en el caso enjuiciado (distinta cuantía de la subvención), en el que se resalta su diferencia con lo sucedido en el caso analizado por la ya varias veces referida STC 20/1985, de 14 de febrero, en el que se excluía a todos los sindicatos que no tuvieran la condición de más representativos, se dice:

*“La distinta cuantía, en primer lugar, no vulnera la libertad sindical. La elección de un criterio de prelación, primacía o ventaja, de por sí sin carácter exclusivo ni excluyente (a diferencia de lo que ocurría en la STC 20/1985, de 14 de febrero), impide entender que la mayor representatividad se utilice en el presente supuesto como un criterio obstativo de los derechos del resto de sindicatos a la realización de su actividad sindical y vulnere su derecho de libertad sindical. Por el contrario, en el Programa II impugnado, el sindicato recurrente, como él mismo reconoce, obtiene una cuantía económica destinada a crear o mantener gabinetes de economía social. Desde esta óptica, no puede afirmarse que el Programa II le impida realizar las funciones que le son propias e incurra en vulneración de la libertad sindical, ni que el criterio acogido constituya una injerencia de la Administración en la competencia entre sindicatos”.*

Y de nuevo se hace referencia a la ya varias veces mencionada STC 20/1985, de 14 de febrero. Se dice al respecto:

*“En el caso examinado por nuestra STC 20/1985, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1983 otorgaba la totalidad de la subvención prevista a los sindicatos más representativos y excluía de toda subvención al resto de centrales sindicales, independientemente de que acreditasen o no cierta representatividad. Tal proceder se consideró contrario al derecho de libertad sindical y al principio de igualdad porque la exclusión de toda subvención a otras centrales sindicales suponía una injerencia clara de la Administración en el funcionamiento interno de las organizaciones sindicales y una distorsión de su funcionamiento que no tenía en cuenta los resultados de las elecciones u otro dato acreditado no discriminatorio y que suponía una inducción o presión indirecta para la afiliación de los trabajadores a los Sindicatos beneficiados”.*

Continúa seguidamente la misma sentencia hablando de:

*“Pérdida de posibilidades de acción e insuficiencia de recursos que no puede presumirse y que, en todo caso, debe demostrar el recurrente cuando no se le excluye del reparto de las subvenciones o ayudas estipuladas, sin que, para estos supuestos, sea de aplicación la precisión contenida en la STC 20/1985 tantas veces mencionada relativa a que es carga de los órganos del Estado justificar la diferencia de trato y no del recurrente ya que, en aquél caso, a diferencia del presente, la Ley de Presupuestos Generales no daba lugar a la duda en relación a la exclusión de todos los sindicatos que no fueran más representativos, constituyendo una prueba palmaria de marginación del resto de centrales sindicales”.*

Pues bien, como conclusión de lo expuesto, se estima que la mención en la Proposición a la consignación inexcusable en la Ley Foral de Presupuestos de Navarra de una partida, como subvención nominativa, a favor de los sindicatos más representativos que van a formar parte del Consejo Navarro del Diálogo Social de Navarra puede ser contraria a los principios de igualdad y de libertad sindical reconocidos en los artículos 14 y 28.1 de la Constitución Española. En efecto, el hecho de que sólo se otorgue el auxilio económico a determinados sindicatos, con exclusión de todos los demás, no puede hacerse válidamente, estimo, ni siquiera a través de la previa adscripción de los primeros, en exclusiva, a un órgano de participación institucional (el Consejo que nos ocupa), que bien pudo ser abierto, dada su naturaleza similar, como luego explicaremos, al Consejo Económico y Social de Navarra, a otros sindicatos. Y ello por cuanto que no sólo el diálogo social, en un Estado social y democrático de Derecho, lo pueden actuar todas las organizaciones sindicales con cierta representación en Navarra (o, al menos, como decimos, las incluidas en el referido último Consejo), sino porque la tarea de contribuir al diálogo social y aún la de pertenecer a un órgano con tal cometido no puede conllevar una subvención nominativa exclusiva y excluyente. Pueden ser retribuidos o compensados los miembros de dicho Consejo por su asistencia a las sesiones, por los informes que hagan o por las tareas concretas que realicen, pero no subvencionados (recuérdese la noción de subvención como disposición dineraria *“sin contraprestación alguna”*, según reza la exposición de motivos de la citada Ley Foral de Subvenciones) de forma exclusiva por el mero hecho de integrar tal órgano y actuar en el mismo.

En este sentido, es elocuente la sentencia del Tribunal Supremo de 7 de noviembre de 2012 (recurso de Casación núm. 6540/2009), si bien referida, como es claro, no a una norma, sino a un acto administrativo enjuiciable por dicha jurisdicción, en la que se falla no haber lugar al recurso de casación interpuesto por Unión General de Trabajadores de Andalucía (UGT-A), Confederación Sindical de Comisiones Obreras de Andalucía y Confederación de Empresarios de Andalucía, contra la sentencia de 22 de septiembre de 2009, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. En efecto, dicha sentencia del Tribunal Supremo recoge, en su Fundamento Primero, que la sentencia de instancia que es objeto de impugnación estima el recurso en base a un razonamiento contenido en la sentencia de ese mismo Tribunal de instancia recaída en el proceso 633/2005, que estima resulta de aplicación al caso. Y recuerda dicho Tribunal que se decía en la misma lo siguiente:

*"Sostiene el recurrente que el acuerdo de concertación pretende conseguir la "pax social" con exclusión de agentes sociales, pues se limita a suscribirlo con dos sindicatos y una patronal. Esa exclusión supone, en la práctica, la exclusión a la hora del otorgamiento de subvenciones a quienes no firmaron el referido acuerdo".*

Y el Tribunal de instancia, frente a tal argumentación de ir anudado el otorgamiento de la subvención al previo acuerdo de concertación, declaró que:

*"Digamos ya, en consonancia con cuanto llevamos expuesto, que no es contrario a la ley suscribir un acuerdo político con una o varias fuerzas sociales; en este caso, las más representativas. Lo que puede ser contrario a derecho es la exclusión de otros agentes sociales a la hora de la concesión de subvenciones en la medida en que de esta forma, directa o indirectamente, se puede vulnerar la libertad sindical. No cabe duda de que la acción formativa llevada a cabo mediante subvenciones favorece a unos sindicatos y perjudica a otros. Los excluidos se ven así condenados a una menor presencia entre los trabajadores, con lo que difícilmente podrán mejorar su condición representativa; se produce así una especie de círculo vicioso: no es más representativo y se le excluye de las subvenciones; Y al no obtener subvenciones no consigue aumentar su representatividad. Círculo en efecto vicioso, no tolerable desde una óptica de legalidad constitucional. Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional: la limitación de subvenciones a unos sindicatos, los más representativos, incide en el orden competitivo entre ellos, con lo que se les sitúa en*

una posición superior a los demás para ofrecer mejores servicios a los trabajadores, con lo que se puede producir una inducción o presión indirecta para la afiliación de los trabajadores a determinados sindicatos, vulnerando así la libertad establecida en el artículo 28.1 de la C.E. (STC 26/1985)”.

Y continúa explicando la sentencia, de forma abierta, que:

“Parece claro que sea mediante una interpretación gramatical, sea mediante una interpretación lógica, no es aventurado anudar la suerte y la propia existencia de estos acuerdos de otorgamiento de subvención al previo de concertación. Dicho en otros términos: se concede la subvención a aquellos que suscribieron la concertación y se excluyen por tanto a todos los demás; entre ellos, lógicamente a la recurrente. La mención del acuerdo de concertación en el mismo inicio del preámbulo de los acuerdos de 19 de julio o el fin confesado, tercer párrafo del preámbulo, de que se trata de desarrollar las medidas de formación contempladas en la concertación con las subvenciones que ahora se conceden, establecen una inequívoca relación de causa a efecto que nos permite llegar a una conclusión clara: solo se subvenciona a los firmantes de la concertación”.

Por tal razón, se continúa afirmando que:

“En definitiva, podemos concluir que las entidades UGT, Comisiones Obreras y la Confederación Empresarial de Andalucía, han obtenido las subvenciones a que se refieren los tres acuerdos impugnados en razón de haber suscrito el plan de concertación. Y en la medida en que eso es así, es cierto que se está vulnerando la libertad sindical: Se excluye de las ayudas a quienes no suscribieron la concertación.

Es momento de volver al principio para recapitular. Y así, afirmamos que es legítimo que en el uso de su libertad política el Gobierno suscriba con quien considere necesario u oportuno los pactos que estime positivos. Ahora bien, al instrumentar las ayudas que el pacto contempla, no puede excluir a unos sindicatos por el solo hecho de que no suscribieron la concertación. Conforme con la doctrina expuesta del Tribunal Constitucional, deberá otorgar las ayudas en consideración a la presencia o representatividad de cada organización. En la medida en que no se ha hecho así, se vulnera la libertad sindical, favoreciendo objetivamente a unos y perjudicando a otros con las ayudas impugnadas, y por ello la demanda debe ser estimada y los tres acuerdos anulados.”

Seguidamente, en el Fundamento Tercero de la sentencia del Tribunal Supremo que examino, se recoge lo siguiente:

*“Además, en la sentencia que acabamos de transcribir en parte, hacíamos referencia a nuestras sentencias de fecha 15 de febrero de 2011 (recurso 3000/2009) y de 15 de febrero de 2010, que sostienen la tesis aquí reflejada. Pues bien, en la sentencia de 15 de febrero de 2011 aludíamos a un supuesto muy similar al presente, pues se trataba de subvenciones para la formación, y afirmábamos:*

*Esta Sala ha abordado cuestiones similares como la que aquí se enjuicia en sentencias anteriores, siendo las más recientes las de 11 de octubre de 2004 (Rec. 7552/2000 ), 14 de julio de 2005 (Rec. 7517/1999 ), 28 de septiembre de 2005 (Rec. 4855/1999 ), 5 de julio de 2006 (Rec. 4050/2000 ) y 19 de diciembre de 2007 (Rec. 7746/2004 ).*

*En ellas se ha analizado la validez de las funciones y prerrogativas reconocidas a los sindicatos más representativos desde el patrón que significa la necesaria observancia del principio de libertad sindical e igualdad de trato de los sindicatos (derivado de los artículos 28.1 y 14 CE ), y a este respecto se ha distinguido entre, de una parte, las actividades de representación institucional y, de otra, el acceso a determinadas subvenciones.*

*En esa distinción se ha sostenido que, mientras sí es constitucionalmente válida la diferenciación que significa limitar o reconocer aquella representación institucional solamente a los sindicatos más representativos, no es lícito excluir del acceso a las subvenciones a los restantes sindicatos que no ostentan esa condición de mayor representatividad”.*

Así pues, se infiere de ese razonamiento que el legislador tampoco puede válidamente, ni siquiera sobre la base de un previo acuerdo de concertación social (o de integración de determinadas organizaciones en un Consejo del Diálogo Social), prever el otorgamiento de subvenciones a determinadas organizaciones sindicales, con exclusión de las demás.

Y no obsta a lo dicho el que la cuantía de las concretas subvenciones nominativas que se vayan a otorgar quede diferida a la aprobación de una Ley Foral, cual sería la de presupuestos generales de Navarra, pues, de una parte, la mera mención del articulado de la Ley Foral a la consignación de una subvención nominativa a favor de tales sindicatos integrantes del Consejo Navarro del Diálogo Social de Navarra ya se considera contraria a los postulados del Tribunal Constitucional, y, de otra, es relevante que la Ley Foral, en la disposición final cuarta, establece que el Gobierno de Navarra adoptará las disposiciones necesarias para el desarrollo de dicha norma

(disposiciones necesarias entre las cuales debe entenderse incluida, como seguidamente se explicará, la de presentar un Proyecto de presupuestos generales que recoja tales subvenciones).

Por tanto, cuestión tan relevante (la más relevante, podríamos decir, que late en la Ley Foral que nos ocupa) no debió, estimo, ser obviada en el dictamen, bajo la consideración, que no comparto, de que sobre ella no se nos plantea pregunta a este órgano consultivo. Y ello por las siguientes razones.

En primer lugar, porque, como recoge el dictamen aprobado, estamos conceptuando el mismo, de conformidad con los términos en que ha sido solicitado, como instado al amparo del artículo 16.2.b) LFCN (no como un dictamen facultativo del artículo 18 LFCN, referido a “cuantos asuntos” u “otros dictámenes” se sometan a consulta del Consejo de Navarra por, entre otras instituciones, el Parlamento de Navarra). Pues bien, el artículo 16.2 LFCN contempla que el citado Consejo de Navarra podrá ser consultado en los siguientes asuntos: “*Anteproyectos de leyes forales*” (letra a) y “*Proyectos y proposiciones de leyes forales*” (letra b). Por tanto, considero que toda la “*Proposición de Ley Foral*” debió ser examinada, haciendo una lectura global, conjunta e integrada de todas sus prescripciones, para dar cumplida respuesta a la tarea citada, incardinada en tal artículo 16.2 LFCN.

Así mismo, de la lectura conjunta e integrada de las preguntas formuladas por los proponentes de la consulta se deriva que una de sus preocupaciones se viene a concretar, por lo que ahora interesa, y siguiendo el orden y tenor de su formulación, en el examen de si, a la postre, los sindicatos llamados a componer el Consejo Navarro del Diálogo Social de Navarra, con mención expresa de ser los mismos únicamente UGT y CCOO, y que sólo representan, según se afirma en la pregunta, el sesenta por ciento de la representación sindical (preguntas 2 y 4) pueden ser financiados o compensados con partidas nominales en el presupuesto (pregunta 3), con exclusión de los sindicatos que representan, según se indica, el cuarenta por ciento de la representación sindical (pregunta 2), así como si, al mismo tiempo, dichos sindicatos -UGT y CCOO- pueden percibir, por cualquier otro título, subvenciones o compensaciones económicas (pregunta 4).

En todo caso, además, añade el dictamen aprobado que si “se nos planteara” -lo que se niega en tal dictamen- “un juicio de constitucionalidad de tal precepto de la proposición de Ley Foral” (se refiere al artículo 16, que es el que regula la subvención nominativa a favor de los sindicatos integrantes del Consejo de referencia), “no se estaría, en su caso, ante una vulneración actual y efectiva del bloque de constitucionalidad, sino frente a una cuestión meramente preventiva, ya que solo tras su determinación y concreción en una futura Ley Foral de Presupuestos Generales de Navarra cobrará realidad la subvención nominativa y podrán conocerse los elementos que la conforman”. Pues bien, esta mención del dictamen acerca del juicio de constitucionalidad que una concreta subvención a favor de dichos sindicatos, en una futura Ley Foral de Presupuestos de Navarra, pueda merecer avala la tesis que aquí se sostiene de que en el fondo latía, en el momento de aprobar el dictamen, la duda acerca de si el régimen de “fomento y financiación” que, cuando menos, ya se anunciaba categóricamente en el artículo 16 de la -hoy ya- Ley Foral 22/2014, de 12 de noviembre, era constitucional o no. Y el dictamen, con la calificación de tal artículo 16 como una “norma en blanco”, no da, entiendo, respuesta cabal a tal duda (si bien, repito, ya se había anunciado por el Consejo de Navarra, en apoyo de la innecesariedad de examinar tal cuestión, que se entendía, como queda recogido, que sobre la misma nada se había consultado al órgano consultivo).

Y con ello pasamos a examinar la segunda discrepancia mencionada.

**2. Despliegue de efectos, desde su entrada en vigor, de la Ley Foral por la que se crea el Consejo Navarro del Diálogo Social de Navarra. Negación del carácter de “norma en blanco” que se atribuye en el dictamen aprobado al artículo referido a la subvención nominativa.**

El artículo 18.1 de la LORAFNA (Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra) establece lo siguiente:

*“1. Corresponde a la Diputación la elaboración de los Presupuestos Generales de Navarra y la formalización de las Cuentas*

para su presentación al Parlamento, a fin de que por éste sean debatidos, enmendados y, en su caso, aprobados, todo ello conforme a lo que determinen las leyes forales. Igualmente la Diputación dará cuenta de su actividad económica al Parlamento de Navarra, para el control de la misma".

Así pues, es claro, que la Diputación (o Gobierno de Navarra), ente a quien corresponde, por prescripción expresa de la LORAFNA, la tarea de elaborar los Presupuestos Generales de Navarra, "conforme a lo que determinen las leyes forales", tiene el deber inexcusable de consignar en todos los Presupuestos que anualmente, desde la entrada en vigor de la Ley Foral de referencia, presente al Parlamento una subvención nominativa a favor de las organizaciones integradas en el Consejo Navarro del Diálogo Social de Navarra (los citados sindicatos UGT y CCOO, por lo que, en tanto no varíen los resultados de las elecciones sindicales, a las organizaciones sindicales respecta). Por tanto, como se dice, la norma -artículo 16- que nos ocupa no es una mera "norma en blanco". Es una ley foral que, como todas las normas forales, vincula al Ejecutivo navarro en su tarea, fijada por tal Ley Orgánica, de elaborar los presupuestos "conforme a lo que determinen las leyes forales".

En el mismo sentido, la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda Pública de Navarra (LFHPN), establece en su artículo 5 lo siguiente:

*"Facultades del Gobierno de Navarra en materia de Hacienda Pública.*

*En las materias objeto de esta Ley Foral, corresponde al Gobierno de Navarra:*

*a) Ejercer la potestad reglamentaria.*

*b) Aprobar el proyecto de Ley Foral de Presupuestos Generales de Navarra y someterlo a la aprobación de el Parlamento.*

*c) Prestar o denegar la conformidad a la admisión a trámite de las enmiendas o proposiciones de ley foral que supongan aumento o disminución de los ingresos presupuestarios, todo ello en los términos previstos en el Reglamento del Parlamento de Navarra.*

*d) Aprobar el proyecto de Ley Foral de Cuentas Generales de Navarra y someterlo a la aprobación del Parlamento de Navarra.*



e) *Determinar las directrices de política económica y financiera de la Comunidad Foral.*

f) *Ejercer las demás funciones y competencias que le atribuya el ordenamiento jurídico”.*

Es decir, recoge este artículo que el Gobierno de Navarra debe “aprobar” el proyecto de Ley Foral de Presupuestos Generales de Navarra y someterlo a la aprobación del Parlamento.

En el mismo sentido se expresa el artículo 35 de la misma Ley Foral, al disponer que *“Corresponderá al Departamento de Economía y Hacienda elevar a Acuerdo del Gobierno de Navarra el Anteproyecto de la Ley Foral de Presupuestos Generales de Navarra que contendrá: (...)”*

Así pues, este Acuerdo del Gobierno de Navarra, aprobatorio del Anteproyecto de la Ley Foral de Presupuestos Generales de Navarra, ¿no debe, como parece desprenderse del dictamen aprobado, cumplir con las prescripciones -consignación de una subvención nominativa en los Presupuestos Generales de Navarra a favor de tales sindicatos- establecida en el artículo 16 de la Ley Foral que examinamos?

¿Por qué no ha de sujetarse a ello el Gobierno de Navarra, si la referida LORAFNA le obliga, en el citado artículo 18, a realizar la tarea de elaboración de los presupuestos, *“conforme a lo que determinen las leyes forales”*?

En otras palabras, hay leyes forales (como ya lo contempla expresamente la LORAFNA) que han de regir la tarea del Gobierno de Navarra de elaboración de los Presupuestos Generales de Navarra (elaboración que ha de culminar, como queda dicho, con un Acuerdo del Gobierno de Navarra, aprobatorio del Anteproyecto). Y todas esas leyes forales han de ser observadas. ¿O es que sí ha de ser observada, a título de ejemplo, la norma (artículo 64 de la LFHPN) que dispone que la Ley Foral de Presupuestos Generales de Navarra *“establecerá el límite de endeudamiento de cada ejercicio presupuestario”* o la que establece, también a título de ejemplo (artículo 75 de la misma LFHPN), que la Ley Foral de Presupuestos Generales de Navarra *“establecerá el riesgo vivo*

*máximo de los avales en todo momento así como el volumen máximo de avales que podrán emitir en el ejercicio referido” y no la norma que prescribe (artículo 16 de la Ley Foral 22/2014, de 12 de noviembre, por la que se crea el Consejo Navarro del Diálogo Social de Navarra) que se consigne la citada subvención nominativa a favor de las organizaciones sindicales referidas?*

Y también hay otras leyes no forales, como la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que, sin perjuicio de la cuestión relativa a su aplicación en la Comunidad Foral de Navarra conforme a lo dispuesto en el Convenio Económico entre el Estado y dicha Comunidad, prescriben abundantes normas sobre cómo elaborar y aprobar los presupuestos de las Administraciones Públicas -aun para el caso de que estos presupuestos también deban aprobarse mediante normas con rango de ley formal-.

Por ello, considero que el artículo 16 de la Ley Foral referida no es, como se afirma en el dictamen, “una norma en blanco”. Despliega sus efectos desde su entrada en vigor, lo que significa que en el próximo Proyecto de Presupuestos Generales de Navarra, que ha de remitirse al Parlamento, según prescribe el artículo 36 de la citada LFHPN, antes de noviembre de 2015, el Gobierno de Navarra debe ineludiblemente consignar una subvención nominativa (siempre por lo que a los sindicatos respecta) a favor de las organizaciones sindicales que tengan la condición de “más representativas” (UGT y CCOO, con los datos de hoy, según recoge expresamente la Ley Foral). Y tal subvención ha de ser, además, como queda dicho, de las siguientes características: nominativa (es decir, fijada por la Ley, sin concurrencia competitiva), de carácter anual y con partidas actualizadas imperativamente en cada ejercicio presupuestario con arreglo al IPC.

Por tanto, entiendo que no estamos, con este análisis de constitucionalidad que creo que debió realizar el dictamen, ante un supuesto, como recoge el dictamen aprobado, similar a una impugnación preventiva (vedada en nuestro ordenamiento jurídico), sino ante un análisis de una auténtica prescripción normativa, que despliega todos sus efectos desde su entrada en vigor (en particular, la citada obligación del Gobierno de

Navarra en orden a la confección del Proyecto de Presupuestos). De lo contrario, de carecer de efectos el citado artículo 16, ¿qué sentido tendría su dictado por el Parlamento de Navarra? La subvención hoy todavía no existe, cierto, pero existe un deber inexcusable de consignarla en el próximo Proyecto (que el Gobierno de Navarra ha de aprobar) de Ley Foral de Presupuestos Generales de Navarra. Por tanto, no quedan los efectos del artículo 16 diferidos a una futura Ley Foral de Presupuestos de Navarra, que -se vendría a inferir del dictamen aprobado, al conceptualizar tal artículo como una mera “remisión normativa”- podría, en cuanto norma del mismo rango legal, desconocer esa previsión y, por tanto, no consignar tal subvención. No; existe ya un deber actual y concreto del Ejecutivo navarro -no un deber ulterior del legislador- nacido de la entrada en vigor de la Ley Foral que nos ocupa (y por ello también, como es claro, del despliegue de efectos de todo su articulado -sin excepción, como es lógico, del mencionado artículo 16-).

Obsérvese, además, que el mencionado artículo 16 regula la financiación y la compensación por la participación institucional, recogiendo expresamente que los representantes de las organizaciones participantes *“no percibirán indemnización alguna por asistencia o compensación de gastos”*. Así pues, ¿un precepto legal en el que se dispone un régimen atípico y singular de “fomento y financiación”, mediante subvenciones nominativas, es mero papel mojado? Compárese este régimen económico con el austero régimen -sin subvenciones- del Consejo Económico y Social de Navarra (artículo 16 de la Ley Foral 2/2006, de 9 de mayo, del Consejo Económico y Social de Navarra). Y no se olvide que, según dictamina el Consejo Consultivo de Castilla y León, con fecha 29 de mayo de 2008, en relación con una norma de tal Comunidad similar a la que ahora nos ocupa, *“se produce un solapamiento de competencias entre las dos instituciones”* citadas (Consejo Económico y Social, de una parte, y Consejo del Diálogo Social, por otra). Y se añade, en tal dictamen del Consejo consultivo de tal Comunidad de Castilla y León, para resaltar la similitud entre ambos Consejos referidos -el Económico y Social, de una parte, y el del Diálogo Social, de otra, reiteramos), que:

*“Teniendo en cuenta que el anteproyecto dota al Consejo del Diálogo Social de Castilla y León de una estructura similar, es patente que se produce un solapamiento de competencias entre las dos instituciones; por ejemplo, en las competencias previstas en el artículo 3 del anteproyecto, apartados e), f), g) y k). Por ello deberían diferenciarse claramente las funciones de una y otra, so pena de que, con el fin de fomentar la participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de la Comunidad, las competencias del Consejo Económico y Social pudieran quedar cercenadas.”*

*Además de la expresada conurrencia de funciones, (...)”*

El dictamen aprobado, finalmente, si bien aduce determinadas razones para avalar la razonabilidad (criterio exigido por los Tribunales, como queda recogido) de la opción de ceñir, en este caso, la participación institucional a los sindicatos “más representativos” (aun tratándose, diré, de un órgano que, conforme a las disposiciones finales primera y segunda de la Ley Foral de referencia, aún no ha sido constituido, ni sobre el que se ha dictado su Reglamento de funcionamiento interno, por lo que aún se desconoce su verdadera funcionalidad) no termina de explicar de modo suficiente, a mi juicio, por qué razón, en un Estado social y democrático de Derecho (artículo 1.1 de la Constitución Española) y teniendo, conforme a las sentencias reseñadas en el dictamen, las Comunidades Autónomas -así, la Comunidad Foral de Navarra- competencia para integrar en los órganos de participación institucional a otros sindicatos que no tengan la condición de “más representativos”, no ha dado participación en el órgano que nos ocupa a todos los sindicatos que, sin embargo, sí integran el Consejo Económico y Social de Navarra (sindicatos “más representativos” y también sindicatos “representativos”, diremos, entendiendo por tales, según dispone el artículo 2.3 de tal Ley Foral 2/2006, de 9 de mayo, del Consejo Económico y Social de Navarra, aquellas “organizaciones sindicales, que no reuniendo tal condición, hayan obtenido en el ámbito de la Comunidad Foral el 10 por 100 o más del total de delegados de personal, de los miembros de los comités de empresa y de los miembros de los correspondientes órganos de las Administraciones Públicas”). Así lo ha hecho, a modo de ejemplo, el País

Vasco, al regular de modo idéntico la composición sindical de ambos órganos -Consejo Económico y Social Vasco, de una parte, y Consejo de Relaciones Laborales del País Vasco, por otra-, y dando entrada en los mismos, incluso de forma imperativa, también a sindicatos “representativos”.

Así pues, en conclusión, con todo respeto por la opinión mayoritaria de los miembros del Consejo de Navarra, estimo que el dictamen debió señalar la posible inconstitucionalidad del artículo 16 de la Ley Foral de referencia, en cuanto que prescribe el deber de subvencionar a unas concretas organizaciones sindicales, con exclusión de las demás.

En Pamplona, a 11 de diciembre de 2014.