



# **Informes y dictámenes 2006**

**CRL LHK**  
Lan Harremanen Kontseilua  
Consejo de Relaciones Laborales

Depósito legal: BI - 2.074-07

Fotocomposición: Fotocomposición IPAR, S.Coop.  
Zurbaran, 2-4 - (48007 BILBAO)

**Informes  
y dictámenes  
2006**



## Índice

Proyectos de orden del consejero de Justicia, Empleo y Seguridad Social: «Orden por la que se determina dar publicidad a las sanciones impuestas por infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales» y «Orden por la que se da publicidad al expediente previo al de la declaración de prohibición de contratar por la causa de la letra d) del artículo 20 de la Ley del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas».....	7
Anteproyecto de Ley de Empleo de la Comunidad Autónoma del País Vasco .....	16
Proyecto de Decreto por el que se regula el ejercicio de determinadas actividades de previsión social voluntaria y Proyecto de Decreto por el que se regulan las ayudas económicas a la implantación de determinados sistemas de previsión social complementaria instrumentados a través de entidades de previsión social voluntaria .....	33
Proyecto de Decreto por el que se regulan las condiciones y el procedimiento de habilitación y organización para el ejercicio de la función y comprobación de las condiciones de seguridad y salud en las empresas y centros de trabajo por parte del personal técnico de Osalan-Instituto Vasco de Seguridad y Salud Laborales. ....	49
Proyecto de Orden por la que se establecen las ayudas para la participación de las personas trabajadoras en empresas .....	56
Proyecto de Decreto por el que se aprueba el calendario oficial de fiestas laborales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para 2007.....	62
Borrador del IV Plan de Igualdad para Mujeres y Hombres de la CAPV. ....	65
Proyecto de Decreto por el que se regula el Consejo Vasco de Previsión Social .....	78
Proyecto de Decreto por el que se regulan las medidas de conciliación de la vida familiar .....	89



Proyectos de orden del consejero de Justicia, Empleo y Seguridad Social: «Orden por la que se determina dar publicidad a las sanciones impuestas por infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales» y «Orden por la que se da publicidad al expediente previo al de la declaración de prohibición de contratar por la causa de la letra d) del artículo 20 de la Ley del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas».

Informe de la Comisión de Informes del CRL, en relación a los siguientes proyectos de orden del consejero de Justicia, Empleo y Seguridad Social: «Orden por la que se determina dar publicidad a las sanciones impuestas por infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales» y «Orden por la que se da publicidad al expediente previo al de la declaración de prohibición de contratar por la causa de la letra d) del artículo 20 de la Ley del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas».

### 1. Antecedentes

En fecha 26 de enero de 2006, se ha recibido en este Consejo de Relaciones Laborales escrito del director de Estudios y Régimen Jurídico del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social dando traslado, de las dos órdenes, con la finalidad de que se emita el correspondiente informe: «Orden por la que se determina dar publicidad a las sanciones impuestas por infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales» y «Orden por la que se da publicidad al expediente previo al de la declaración de prohibición de contratar por la causa de la letra d) del artículo 20 de la Ley del texto refundido de la Ley de contratos de las administraciones públicas».

En fecha 1 de febrero de 2006, se envió a los miembros de la Comisión de informes del Consejo, informe técnico previo, cuya finalidad consiste en aportar a los miembros de dicha Comisión los antecedentes y un análisis general de carácter estrictamente técnico de la materia sometida a consulta.

Posteriormente, se recibió en el CRL, la siguiente documentación:

En fecha 2 de febrero de 2006, los documentos:

- «Consideraciones del sindicato LAB».
- «Alegaciones de ELA en relación al proyecto de orden por la que se determina dar publicidad a las sanciones impuestas por infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales».
- «Alegaciones de ELA en relación al proyecto de orden por la que da publicidad al expediente previo al de la declaración de prohibición de contratar por la causa de la letra d) del artículo 20 de la Ley del texto refundido de la Ley de contratos de las administraciones públicas».

En fecha 3 de febrero de 2006, se recibió por parte de la representación de UGT de Euskadi, el siguiente documento:

Proyectos de orden del consejero de Justicia, Empleo y Seguridad Social: «Orden por la que se determina dar publicidad a las sanciones impuestas por infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales» y «Orden por la que se da publicidad al expediente previo al de la declaración de prohibición de contratar por la causa de la letra d) del artículo 20 de la Ley del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas».

- «Aportaciones a las órdenes emitidas por la Consejería de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, para su integración en el Consejo de Relaciones Laborales»

En fecha 6 de febrero de 2006, se recibió por parte de la representación de CC.OO. de Euskadi opinión favorable al informe técnico previo del Consejo de Relaciones Laborales.

En la misma fecha de 6 de febrero de 2006, se envió a los miembros de la Comisión de Informes del CRL, informe de síntesis de las aportaciones recibidas.

En fecha, 8 de febrero de 2006, tuvo lugar en el CRL, reunión de la Comisión de Informes, en la que se expusieron las opiniones que conforman el apartado 3 de este informe.

**2. Informe técnico previo sobre dos órdenes del consejero de Justicia, Empleo y Seguridad Social por las que: «se determina dar publicidad a las sanciones impuestas por infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales» y «se da publicidad al expediente previo al de la declaración de prohibición de contratar por la causa de la letra d) del artículo 20 de la Ley del texto refundido de la Ley de contratos de las administraciones públicas»**

#### Antecedentes de las dos órdenes

En fecha 26 de enero de 2006, se ha recibido en este Consejo de Relaciones Laborales escrito del director de Estudios y Régimen Jurídico del Departamento de Justicia Empleo y Seguridad Social dando traslado de las dos órdenes, con la finalidad de que se emita el correspondiente informe.

#### Objetivo del informe técnico previo

Este informe técnico previo tiene como objetivo, según lo acordado en la Comisión de Informes del Consejo de Relaciones Laborales en relación al ejercicio de su función consultiva, aportar a los miembros de dicha Comisión, en los cuatro primeros días desde la recepción de la normativa enviada, los antecedentes y un análisis general de carácter estrictamente técnico de la materia sometida a consulta.

**1. Orden por la que se determina dar publicidad a las sanciones impuestas por infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales**

#### Objetivo de esta orden

Actuar en los ámbitos de la prevención, concienciación y sensibilización, además de la formación y el cumplimiento estricto de la normativa de prevención laboral.



Proyectos de orden del consejero de Justicia, Empleo y Seguridad Social: «Orden por la que se determina dar publicidad a las sanciones impuestas por infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales» y «Orden por la que se da publicidad al expediente previo al de la declaración de prohibición de contratar por la causa de la letra d) del artículo 20 de la Ley del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas».

Prevenir, como cuestión de indudable interés público, la salud y la seguridad laboral a través de la concienciación y sensibilización social.

#### Medio utilizado

Publicación en el *Boletín Oficial del País Vasco*, de las sanciones impuestas por infracciones muy graves, en materia de prevención de riesgos laborales, una vez firmes en vía administrativa.

#### Análisis de la orden

1. Las referencias a la siguiente normativa, como apoyo y base jurídica para la publicación de esta orden: Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, que señala en su art. 40.2 que las sanciones impuestas por infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales, una vez firmes, se harán públicas en la forma que se determine reglamentariamente; Estatuto de Autonomía del País Vasco, que atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia de la ejecución de la legislación laboral, señalando la pertenencia a dicha legislación de la seguridad e higiene y salud en el trabajo; y, por aplicación subsidiaria, la ley que regula el régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el procedimiento administrativo común, que establece que los actos administrativos serán objeto de publicación cuando así lo establezcan las normas reguladoras de cada procedimiento o cuando lo aconsejen razones de interés público apreciadas por el órgano competente, nos parecen correctas.

No así, la referencia al artículo 17.l) del Decreto que establece la Estructura Orgánica y Funcional del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social, cuando se señala, sin especificación alguna, que el mismo «atribuye al director de Trabajo y Seguridad Social la competencia para imponer sanciones por infracciones muy graves, en materia de prevención de riesgos laborales».

Dicho artículo 17.l) atribuye a la Dirección de Trabajo y Seguridad Social la imposición de sanciones por infracciones en materia de prevención de riesgos laborales, pero no de manera absoluta. Expresamente se dice que puede imponerlas «por infracciones desde 30.050,61 euros hasta 90.151,81 euros». La imposición de sanciones por infracciones en materia de prevención de riesgos laborales desde 90.151,82 euros hasta 300.506,05 euros la reserva, el mismo Decreto, en su artículo 16.n) a la Viceconsejería de Trabajo y Seguridad Social. Y, lógicamente, de ahí en adelante la competencia corresponderá a la Consejería.

Por su parte la LISOS establece en su artículo 40.2.c) que: «Las infracciones en materia de prevención de riesgos laborales

Proyectos de orden del consejero de Justicia, Empleo y Seguridad Social: «Orden por la que se determina dar publicidad a las sanciones impuestas por infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales» y «Orden por la que se da publicidad al expediente previo al de la declaración de prohibición de contratar por la causa de la letra d) del artículo 20 de la Ley del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas».

se sancionarán (...) las muy graves con multa, en su grado mínimo de 30.050,62 a 120.202,42 euros; en su grado medio de 120.202,43 a 300.506,05 euros; y en su grado máximo de 300.506,06 a 601.012,10 euros».

Con lo cual la competencia del director, en éste ámbito, sólo parece abarcar parte de las sanciones por infracciones muy graves. Concretamente queda limitada al ámbito de las sanciones por infracciones muy graves en su grado mínimo y, además solo a algunas de ellas: las que no rebasan los 90.151,81 euros.

A este respecto consideramos que debieran realizarse las modificaciones oportunas en la Orden.

Además, si la competencia para publicar las sanciones impuestas estuviera vinculada a la competencia para su imposición, debieran realizarse también las correspondientes modificaciones en la Orden, de forma que no se diera lugar a extralimitación competencial alguna en relación con la publicación aludida. Pero, en el supuesto de que no se diera tal vinculación, parecería oportuna alguna mención en el sentido de que, aún estando compartimentada la imposición de sanciones muy graves entre el director, el viceconsejero y el consejero, la publicidad de todas las sanciones la vaya a realizar el director mediante el oportuno mandato del responsable máximo del Departamento.

2. Se estima correcta la mención a la consideración «de indudable interés público», de la prevención de la salud y la seguridad laboral a través de la concienciación y sensibilización social, pero no se nos dice nada en el preámbulo de esta orden de porqué lo que ahora resulta de «indudable interés público», y en base a lo que se propone «la publicación de de las sanciones impuestas por infracciones muy graves, en materia de prevención de riesgos laborales», no lo era, al parecer, cuando se publicó la LISOS en el año 2000, hace más de cinco años.

A este respecto si parece que algún comentario, que haya servido para la toma de esta iniciativa, en este momento, debiera ser realizado al inicio de esta Orden.

***2. Orden por la que se da publicidad al expediente previo al de la declaración de prohibición de contratar por la causa de la letra d) del artículo 20 de la Ley del texto refundido de la Ley de contratos de las administraciones públicas***

#### **Objetivo de esta Orden**

Actuar en los ámbitos de la prevención, concienciación y sensibilización, además de la formación y el cumplimiento estricto de la normativa de prevención laboral.

Proyectos de orden del consejero de Justicia, Empleo y Seguridad Social: «Orden por la que se determina dar publicidad a las sanciones impuestas por infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales» y «Orden por la que se da publicidad al expediente previo al de la declaración de prohibición de contratar por la causa de la letra d) del artículo 20 de la Ley del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas».

#### Medio utilizado

Dar publicidad al expediente previo al de la declaración de prohibición de contratar por la causa de la letra d) del artículo 20 de la Ley del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

#### Análisis de la Orden

1. Las referencias a la siguiente normativa, como apoyo y base jurídica para la publicación de esta Orden: Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en su artículo 20.d) donde establece que, en ningún caso podrán contratar con la Administración las personas que hayan sido sancionadas con carácter firme, entre otras causas, por infracción muy grave en materia social; Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, que señalan que la competencia para declarar la prohibición de contratar corresponderá al ministro de Hacienda que dictará resolución a propuesta de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado y revestirá carácter general para todas las Administraciones Públicas, nos parecen correctas.

No así la competencia reconocida, sin especificaciones, al director de Trabajo y Seguridad Social para imponer sanciones por infracciones muy graves en materia social, y en materia de seguridad y salud en el trabajo. Y ello por las razones que a este mismo respecto aducíamos en el comentario a la orden anteriormente analizada, y que se basan en que el Decreto de estructura del Departamento no atribuye de manera exclusiva al director la competencia para la imposición de sanciones por infracciones muy graves. Basta con ver los artículos 16.n) y 17.l).

2. Además, según se señala en el preámbulo de esta orden, «la declaración de prohibición de contratar por la causa de la letra d) del artículo 20 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, requiere un expediente previo» y, añade, que el mismo se instruirá por las autoridades u órganos que acuerden las sanciones firmes».

Efectivamente, el artículo 19.1.3 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, establece que «en los supuestos del párrafo d) del artículo 20 de la Ley, las autoridades y órganos competentes que acuerden sanciones o resoluciones firmes remitirán a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa las actuaciones seguidas mediante la tramitación del correspondiente expediente».

En consecuencia, si el director no resulta competente para imponer todo tipo de sanción por infracción muy grave,

**Proyectos de orden del consejo de Justicia, Empleo y Seguridad Social: «Orden por la que se determina dar publicidad a las sanciones impuestas por infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales» y «Orden por la que se da publicidad al expediente previo al de la declaración de prohibición de contratar por la causa de la letra d) del artículo 20 de la Ley del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas».**

tampoco lo será para instruir el correspondiente expediente previo.

Por ello, estimamos que debieran realizarse las correcciones oportunas en esta Orden para adecuar el contenido de la misma a la división de competencias prevista en el Decreto de Estructura del Departamento.

3. Por otra parte, en las concretas actuaciones previstas en esta orden para el expediente previo, que se especifican en su artículo segundo en los apartados a) a f), al margen de lo ya indicado, no encontramos obstáculo jurídico alguno. Y dado que, al parecer, no existe ningún modelo anterior de expediente previo, no cabe la posibilidad de realizar un análisis comparado que permita poner de manifiesto modificaciones en el mismo.

### 3. Consideraciones

#### 3.1. Consideraciones a la Orden por la que se determina dar publicidad a las sanciones impuestas por infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales

##### 3.1.1. Síntesis de las consideraciones de los miembros designados por la representación sindical

1.º En primer lugar comparten las consideraciones que se hacen en el informe técnico del Consejo de Relaciones Laborales en relación con la conveniencia de aclarar la cuestión relativa a la supuesta vinculación entre la competencia del director de Trabajo para imponer sanciones por infracciones muy graves y la competencia para acordar su publicación, que naturalmente derivaría de aquella según parece desprenderse de la exposición de motivos del proyecto de orden. En consecuencia, se remiten a las consideraciones realizadas en el informe técnico en el sentido de que dentro del propio Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social (Decreto de estructura orgánica) se atribuye también competencia a otros órganos para imponer sanciones por infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales, en función de su cuantía.

2.º En segundo lugar muestran su conformidad con la iniciativa adoptada por el Departamento, aunque de un lado, tal y como se hace constar en el siguiente apartado de esta síntesis, la consideran insuficiente y de otro quieren hacer constar que el presente proyecto de Orden no es sino el simple cumplimiento de una disposición legal vigente recogida en el Texto Refundido de Infracciones y Sanciones desde el año 2000.

3.º En tercer lugar y con independencia de que desde un punto de vista técnico las consideraciones que se hacen a continuación pudieran calificarse como propuestas realizadas de *lege ferenda*, quieren poner de manifiesto, en su condición

Proyectos de orden del consejero de Justicia, Empleo y Seguridad Social: «Orden por la que se determina dar publicidad a las sanciones impuestas por infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales» y «Orden por la que se da publicidad al expediente previo al de la declaración de prohibición de contratar por la causa de la letra d) del artículo 20 de la Ley del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas».

de agentes sociales, que para que la publicación de la sanción sea un elemento eficaz en la lucha contra la siniestralidad, no debería limitarse sólo a las infracciones muy graves, sino extenderse también a las graves, en ambos casos con carácter general respecto al cumplimiento del conjunto de la normativa sociolaboral. De hecho, las infracciones graves, constituyen cuantitativamente el mayor número de las sanciones impuestas por la Autoridad Laboral.

En el mismo sentido consideran también que la sanción debería ser recogida en un registro específico, que incluyera también a las empresas infractoras, pues la simple publicación de la resolución sancionadora en un boletín oficial junto con otras disposiciones de naturaleza muy diversa, le hace perder eficacia como instrumento preventivo. Las resoluciones deberían ser, además, objeto de publicación íntegra.

Por último, entienden que la publicación no debería limitarse a la empleadora directa sino extenderse a las empresas principales que hubieran contratado o subcontratado con aquella, cuando resulten responsables de acuerdo con la normativa vigente en materia de prevención de riesgos laborales. En el mismo sentido podría establecerse un procedimiento de información específica a los órganos de representación unitaria de la empresa principal y de la contratada o subcontratada por ella.

### 3.1.2. Consideraciones de los miembros designados por la representación empresarial

Los miembros de la comisión de informes designados por ConfeBask consideran que para una correcta valoración del proyecto de Orden que se remite a informe resulta procedente analizar previamente los aspectos técnico-jurídicos de la disposición en la que se instrumenta la decisión política del Departamento, pues si ésta no se acomoda a las exigencias de legalidad establecidas en el ordenamiento vigente, no parecería adecuado ni efectivo realizar un pronunciamiento sobre su contenido. Contenido sobre el que, por otra parte, no tienen reparo alguno en abstracto, en la medida en que la posibilidad de publicación de la sanción se contiene en una norma con rango de ley.

Ahora bien, en su opinión, el proyecto de Orden que se somete a informe contraviene la legalidad vigente, pues el artículo 40.2 del Texto Refundido de Infracciones y Sanciones, al que se remite su exposición de motivos, establece que las sanciones por infracciones muy graves se harán públicas en la forma que *reglamentariamente* se determine, por lo que no es dudoso que se está acometiendo, mediante una orden, la función de desarrollar una ley, lo que no sólo debería hacerse, como manifestación de la potestad reglamentaria general, en todo caso a través de un decreto, sino que constituye el ejercicio de una función materialmente legislativa que trasciende la competencia de ejecución que tiene atribuida la Comunidad Autónoma en materia laboral.

Proyectos de orden del consejero de Justicia, Empleo y Seguridad Social: «Orden por la que se determina dar publicidad a las sanciones impuestas por infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales» y «Orden por la que se da publicidad al expediente previo al de la declaración de prohibición de contratar por la causa de la letra d) del artículo 20 de la Ley del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas».

**3.2. Consideraciones a la Orden por la que se da publicidad al expediente previo al de la declaración de prohibición de contratar por la causa de la letra d) del artículo 20 de la Ley del texto refundido de la Ley de contratos de las Administraciones Públicas»**

**3.2.1. Síntesis de las consideraciones de los miembros designados por la representación sindical**

1.º Valoran de forma positiva la iniciativa de comunicar, previa la tramitación del correspondiente expediente, la imposición de sanciones por infracciones muy graves a efectos de posibilitar el cumplimiento efectivo de la prohibición de contratar que se recoge en el artículo 20.d) del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Estado.

2.º Muestran expresamente su disconformidad, sin embargo, con la posibilidad de archivar las actuaciones que el texto del proyecto de Orden atribuye al director de Trabajo, por entender que implica el reconocimiento de un margen de discrecionalidad incompatible con la automaticidad que sería deseable establecer en todos los supuestos que contempla el artículo 20 de la Ley de Contratos del Estado relativos a la prohibición de contratar. En efecto, esta prohibición deriva únicamente del hecho objetivo de la imposición de la sanción y es ajena a la valoración de otras circunstancias concurrentes que desde el punto de vista de la contratación pública únicamente podrían proyectarse sobre el alcance de la prohibición, pero en modo alguno sobre su existencia. Además, aquellas circunstancias en todo caso se habrán tenido en cuenta en la tipificación previa de la conducta y en la graduación y determinación efectiva de la sanción a imponer. De cualquier manera, y de mantenerse en el texto definitivo la posibilidad de archivo del expediente, consideran que tal decisión debería ser revisable en vía administrativa ante la autoridad a quien corresponda hacer efectiva la prohibición de contratar.

3.º Por último y con independencia de que se trate de propuestas de mejora o modificación de la legislación actual de referencia, y al margen, por tanto, del contenido estricto de la Orden que se remite a informe de este Consejo de Relaciones Laborales, quieren poner de manifiesto, en su condición de agentes sociales, que la prohibición de contratar no debería limitarse sólo a las infracciones muy graves, sino extenderse también a las graves, que de hecho constituyen cuantitativamente el mayor número de las sanciones impuestas por la Autoridad Laboral en materia de legislación laboral y social.

**3.2.2. Consideraciones de los miembros designados por la representación empresarial**

Por parte de los miembros de la Comisión de Informes designados por ConfeBask se han realizado las siguientes manifestaciones:

**Proyectos de orden del consejero de Justicia, Empleo y Seguridad Social: «Orden por la que se determina dar publicidad a las sanciones impuestas por infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales» y «Orden por la que se da publicidad al expediente previo al de la declaración de prohibición de contratar por la causa de la letra d) del artículo 20 de la Ley del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas».**

La obligación de remisión del expediente a través del cual se comunica a la autoridad estatal la imposición de una sanción a efectos del cumplimiento de lo establecido en el artículo 20.d) del actual texto de la Ley de Contratos del Estado, no ha sido objeto de regulación específica hasta ahora por ninguna Comunidad Autónoma con competencia de ejecución en materia laboral. Posiblemente, la modificación en trámite del actual texto refundido responda entre otros objetivos a la necesidad de regular con carácter uniforme este tema. En este contexto, aprobar ahora una norma que establezca el procedimiento de remisión a la autoridad estatal competente de las sanciones por infracciones muy graves impuestas por la autoridad laboral de la CAPV, podría tener el efecto añadido de situar a las empresas de esta Comunidad en una posición de desventaja con respecto a otras del conjunto del Estado en la misma situación, a efectos de la contratación con las Administraciones Públicas, incluidas las propias Administraciones Públicas Vascas. Por estas razones, unidas al hecho de que previsiblemente será la nueva Ley de Contratos del Estado la que se ocupará de abordar la solución de estas disfunciones, los miembros de la comisión designados por ConfeBask consideran inadecuado, por estrictos motivos de oportunidad, el proyecto de Orden que se ha remitido a informe del Consejo.

#### 4. Dictamen del Consejo de Relaciones Laborales

Sin perjuicio de la remisión del presente documento en el que se recogen las opiniones expresadas por los miembros de la Comisión de Informes y la síntesis de las aportaciones que pueden ser reconducidas a una opinión común de cada una de las partes, y ante la ausencia de un acuerdo, la reunión concluyó sin la aprobación de un dictamen conjunto del Consejo de Relaciones Laborales.

Bilbao, a 9 de febrero de 2006

**Informe del Consejo de Relaciones Laborales sobre el  
Anteproyecto de Ley de Empleo de la Comunidad Autónoma  
del País Vasco****Antecedentes**

Con fecha 27 de febrero de 2006 ha tenido entrada en el Consejo de Relaciones Laborales, por conducto de la Dirección de Estudios y Régimen Jurídico del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad social, el anteproyecto de Ley de Empleo de la Comunidad Autónoma del País Vasco, con la solicitud de que dicho texto sea examinado en el seno del Consejo y a fin de que, en el marco de sus competencias, éste emita el correspondiente informe, con anterioridad al 30 de abril de 2006.

**Consideraciones generales de carácter técnico**

La aprobación de una ley de empleo que incluyese la creación de un organismo gestor de las políticas de empleo en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, dotado de personalidad jurídica propia, forma parte de las iniciativas previstas en el plan Interinstitucional de Empleo 2003-2006.

Con relación a este plan el Consejo de Relaciones Laborales ya emitió un informe con fecha 8 de junio de 2003.

Igualmente, el Decreto de creación del Consejo Vasco de Empleo y de los Consejos Territoriales, aludía a la ley de empleo, incluyendo precisamente entre las funciones del Consejo Vasco, entre otras, la de informar, con carácter previo a su aprobación, el proyecto de ley de empleo.

En ese contexto, el anteproyecto que se ha remitido al Consejo de Relaciones Laborales, da cumplimiento parcial a aquellas previsiones, y se inserta en el marco de una concepción integral y transversal de las políticas de empleo que incluye todos sus aspectos activos y pasivos o de protección frente a la contingencia del desempleo, y se extiende a otras acciones dirigidas a la mejora y mantenimiento del empleo existente. Para ello diseña una estructura global en la que la dirección estratégica y política corresponde al Gobierno Vasco a través del Departamento de Empleo y la gestión y ejecución de las acciones que integran en cada momento aquellas políticas a un servicio específico de nueva creación. Cada uno de estos niveles cuenta, a su vez, con una estructura propia de participación —el Consejo Asesor en lo que se refiere al nivel de definición estratégica, y el Consejo General de LANBIDE en el ámbito de la ejecución y aplicación de las políticas— establecida para articular, aunque con un alcance



**Anteproyecto de Ley de Empleo  
de la Comunidad Autónoma del  
País Vasco**

distinto en cada caso, el diálogo institucional en materia de empleo. Además, y a pesar de aquella concepción integral y del propósito de reconducir y unificar la competencia en materia de empleo para lograr una gestión eficiente de los recursos, el anteproyecto reconoce y asume la existencia de otras instancias activas que desarrollan —y seguirán desarrollando— diversas acciones pertenecientes al ámbito material de las políticas de empleo cuya actuación se declara de carácter complementario.

*Marco competencial*

Con independencia de la fórmula que se utiliza en la disposición transitoria primera del anteproyecto, según la cual el ejercicio de funciones vinculadas con las políticas pasivas (prestaciones por desempleo) y con las políticas activas actualmente gestionadas en el ámbito de la CAPV por el Servicio Estatal de Empleo, queda diferido hasta el traspaso de las funciones y los servicios correspondientes, lo cierto es que el anteproyecto incorpora una definición precisa de la política de empleo cuyo contenido enuncia en su artículo 2 y cuya competencia plena, con ese preciso alcance, recaba para la CAPV. En este sentido el debate sobre el marco competencial quedaría centrado en la naturaleza y calificación de las acciones que integran aquella política de empleo y en especial en el carácter de las prestaciones por desempleo y su adecuación o no al marco vigente en cuanto a la distribución de competencias entre el Estado y la CAPV.

*El objeto de la ley*

El anteproyecto de ley define y concreta las políticas de empleo en medidas de diverso carácter no necesariamente vinculadas a una situación de desempleo. Dentro de ellas se incluyen tanto las denominadas políticas activas orientadas a la mejora de la ocupabilidad y a la consecución de un empleo, como las políticas pasivas que se refieren a la acción protectora frente a la pérdida de éste, así como otro conjunto de acciones (arts. 3 y 4) que tienden en general al mantenimiento y mejora del empleo existente.

Aunque el anteproyecto incluye también medidas de contenido genérico y de carácter instrumental como la realización de acciones prospectivas del mercado de trabajo, desde la vertiente de sus destinatarios las diversas acciones darán lugar al surgimiento de derechos o expectativas legítimas individualizadas, pero sujetando unos y otras, en todo caso, a un régimen de prescripción específica. Sin embargo, el anteproyecto no regula el mecanismo de acceso a la prestación (en sentido amplio) que corresponda, ni el modo en que haya de producirse el reconocimiento del derecho correspondiente. En este punto, la ley se remite a las disposiciones de desarrollo y por lo que se refiere a la acción protectora por desempleo a la legislación vigente (arts. 12 y 14.c, en relación con la disposición adicional primera), sin especificar si con ello se alude a la definición abstracta del derecho subjetivo a la prestación y/o también al reconocimiento específico de ésta.

Anteproyecto de Ley de Empleo  
de la Comunidad Autónoma del  
País Vasco

Las políticas de empleo se configuran con carácter abierto, pero el texto del anteproyecto concreta, con vocación de exhaustividad, el conjunto de acciones que en ejercicio de aquellas políticas deberán llevarse a cabo por las instituciones públicas implicadas en su desarrollo. Tales acciones, concebidas como una lista cerrada, se enumeran en el artículo 4 y se desarrollan y explican a lo largo de la sección 2.<sup>a</sup>.

Paralelamente, la ley crea el Servicio Vasco de Empleo, LANBIDE, con el carácter de organismo autónomo adscrito al Departamento de Empleo del Gobierno Vasco. Aunque el anteproyecto califica a LANBIDE como el organismo competente para la gestión de las políticas de empleo, lo cierto es que a lo largo de su articulado, tal y como se verá en otros apartados de este informe, reconoce o admite, aunque sea de forma indirecta, la existencia de otras instituciones competentes en la medida en que parte de la constatación de que también las Diputaciones Forales y las Entidades Locales desarrollan acciones incluidas en la lista del artículo 4.

*La titularidad y competencias de las políticas de empleo en el ámbito de la CAPV*

El anteproyecto de ley manifiesta en su exposición de motivos que uno de sus objetivos es la coordinación interinstitucional en materia de políticas de empleo a fin de conseguir una aplicación eficiente de los recursos y evitar duplicidades.

Sin embargo y desde una perspectiva técnica, el anteproyecto de ley no acaba de resolver de forma clara los aspectos vinculados a la determinación competencial de cada una de las instancias públicas implicadas en el desarrollo de políticas de empleo. Aunque en unos casos el texto hable de «competencias» —así es cuando se refiere al Departamento de Empleo (art. 15) y a LANBIDE (art. 16)— y en otro, únicamente de «acciones a desarrollar» por las Diputaciones Forales y los Entes locales (arts. 17 y 18), lo cierto es que a lo largo de la sección 4.<sup>a</sup> de su capítulo 1.<sup>o</sup> reconoce y admite la existencia de acciones vinculadas con las políticas de empleo en todos los niveles competenciales de la CAPV.

1. El anteproyecto establece con suficiente claridad que la acción protectora por desempleo —cuya efectividad sin embargo queda diferida al traspaso de las políticas pasivas, conforme a lo establecido en su disposición transitoria 1.<sup>a</sup>— corresponde «en exclusiva» a LANBIDE (art. 16).
2. Sin embargo, el resto de acciones que integran las políticas de empleo quedan distribuidas entre el conjunto de instancias «implicadas», distinguiendo el anteproyecto de ley dos niveles en función de la naturaleza de la acción específica de que se trate, cuyo alcance efectivo no llega a determinarse de manera suficientemente clara.
  - a) En el primer nivel estarían las llamadas «acciones complementarias» que desarrollan tanto las Diputaciones

Anteproyecto de Ley de Empleo  
de la Comunidad Autónoma del  
País Vasco

Forales como los Entes locales. Se trata de acciones en materia de formación, autoempleo, apoyo a la creación de empresas y fomento del empleo que, según indica el texto de la norma (art. 17.c, último párrafo), habrán de ser coordinadas en el marco del plan de empleo. En los términos en que está concebida, esta alusión al plan de empleo no puede ser entendida como una «atribución específica» de competencia directa o delegada a la que se condicionaría el efectivo ejercicio de tales acciones, sino en el mejor de los casos como un intento de coordinación *ex post*, cuyo resultado efectivo dependerá de la voluntad de acuerdo de las propias instituciones implicadas.

- b) En el segundo nivel estarían las acciones de información, intermediación y prospección, cuyo régimen resulta igualmente inconcreto, pues la exclusividad que con respecto a ellas se atribuye a LANBIDE en el apartado 1.º del artículo 16, ha de entenderse sin perjuicio de los *acuerdos que pudieran establecerse con otras entidades*, sin precisar el contenido y carácter mínimo de estos acuerdos y sin aclarar si se trata o no de acuerdos necesarios, a modo de presupuesto inexcusable, para el desarrollo por parte de Diputaciones Forales y Entes locales (en cuanto entidades públicas) de este segundo grupo de acciones.

Por su parte, el artículo 15 del anteproyecto de ley se refiere al Departamento de Empleo del Gobierno Vasco. Con independencia de las competencias de gestión asociadas al funcionamiento del servicio vasco LANBIDE, respecto al cual ejerce lógicas funciones de tutela, la más relevante, en el marco de la dirección estratégica de las políticas de empleo, es la que se refiere a la elaboración del plan de empleo que constituye el instrumento de gestión primordial en el que se fijan además los objetivos evaluables de carácter cualitativo y cuantitativo referidos a periodos concretos.

Aunque el tema se tratará más extensamente cuando nos refiramos a las estructuras de participación previstas en el anteproyecto de ley, conviene indicar desde ahora que a pesar de que la norma afirme que este plan de empleo habrá de elaborarse con la participación de las organizaciones sindicales y patronales más representativas de la CAPV (art. 19.3) y, «*en su caso*» de otros agentes sociales y económicos, lo cierto es que tal participación en la elaboración del plan no está prevista ni regulada de forma específica ya que la competencia para la emisión del informe preceptivo (art. 22, apartado g) en relación con el plan de empleo se asigna al Consejo Asesor, en el que la presencia de las organizaciones sindicales y patronales es minoritaria (10 miembros de un total de 29).

Por último, el anteproyecto fija las competencias de LANBIDE como ente gestor de las políticas de empleo en la CAPV, subordinado y sujeto a la dirección estratégica del departamento de Empleo. En el artículo 28 se reconoce también

Anteproyecto de Ley de Empleo  
de la Comunidad Autónoma del  
País Vasco

departamento de Empleo. En el artículo 28 se reconoce también la posibilidad de intervención de otras instancias privadas, en los términos que se determinen normativamente. En todo caso, para valorar el alcance exacto de esta previsión, habrá que esperar bien al desarrollo reglamentario de la ley, bien a la aparición de otras disposiciones legales (normativas en la terminología del proyecto) posteriores.

*La elaboración, dirección y gestión de las políticas de empleo en relación con las estructuras de participación previstas en el anteproyecto de ley de empleo*

Aunque de manera necesariamente simplificada, dada la naturaleza de este informe previo, puede afirmarse que en términos generales, el anteproyecto de ley diseña un escenario integral de acción política en materia de empleo en dos niveles. En el primer nivel, la definición, elaboración y dirección estratégica corresponde al Gobierno Vasco a través del Departamento de Empleo y en el segundo, su gestión y ejecución a LANBIDE, con la presencia adicional de las Diputaciones Forales y Entes Locales como agentes institucionales (*subordinados*) que desarrollan acciones complementarias en el marco de un contexto de colaboración y coordinación cuya naturaleza y alcance no queda, sin embargo, suficientemente precisado y del que nos hemos ocupado en el apartado anterior.

Esta política de empleo que se materializa a través de acciones concretas, se asienta, a su vez, en una serie de principios rectores (artículo 3 del anteproyecto de ley), uno de los cuales es el diálogo permanente con los agentes sociales (apartado d).

Pues bien, las estructuras de participación previstas y reguladas en el anteproyecto se ajustan también a este esquema y se concretan, por una parte, en un Consejo Asesor definido como órgano de carácter consultivo, de diálogo y participación con funciones de asesoramiento en materia de empleo (art. 21), y por otra, en un Consejo General integrado en la estructura de LANBIDE (art. 29, en relación con el artículo 31).

Tal decisión constituye una novedad con respecto a los proyectos previos y a los principios en que se inspiran las estructuras de participación en materia de empleo en vigor hasta que se produzca la aprobación definitiva de la ley de empleo cuya disposición derogatoria contempla la derogación del Decreto 121/2004, de 15 de junio, y la supresión por tanto del actual Consejo Vasco de Empleo y de los Consejos Territoriales. En todos ellos la participación de los agentes sociales se ha articulado, en el nivel de la definición y elaboración de las políticas de empleo, a través de estructuras tripartitas de composición paritaria, con presencia de la Administración y las organizaciones sindicales y patronales representativas.

Conforme al «nuevo» diseño establecido en el anteproyecto de ley, el papel de los agentes sociales (entendidos en el sentido de la O.I.T., es decir, como organizaciones representativas de

**Anteproyecto de Ley de Empleo  
de la Comunidad Autónoma del  
País Vasco**

trabajadores y empresarios) en su condición de interlocutores para la definición estratégica y elaboración de la política de empleo queda, sin embargo, claramente diluido en el seno de un Consejo Asesor cuya composición incluye, además de los 10 miembros de las organizaciones sindicales y patronales representativas a otros 19, de diversa procedencia, hasta un total de 29 miembros.

Por su parte, la creación de un Consejo General en el seno de LANBIDE, en el que se respetaría formalmente el esquema tripartito y paritario de participación, supone de facto la desaparición de las funciones atribuidas a las organizaciones sindicales y patronales representativas en su condición de interlocutores específicos en la definición y elaboración de la acción política en materia de empleo, porque constriñe su intervención únicamente al ámbito de la ejecución y gestión de las acciones que integran, en general y en cada momento específico, las políticas de empleo. En este sentido, el artículo 26 de anteproyecto expresa con claridad que corresponde a LANBIDE la gestión de las acciones de las políticas de empleo... «de conformidad con las directrices emanadas del Departamento competente» y la ejecución de las acciones que resulten de... «las políticas de empleo y el plan de empleo en vigor», lo que evidencia que la dirección política en materia de empleo pertenece al nivel superior en el que, como ya se ha señalado, la interlocución se articula a través del denominado Consejo Asesor, cuya composición se aleja sustancialmente del esquema tripartito y paritario al que han respondido las iniciativas anteriores.

*El servicio Vasco de Empleo. LANBIDE*

El capítulo II del anteproyecto de ley se dedica íntegramente a la creación y regulación del Servicio Vasco de Empleo, LANBIDE.

Este Servicio, configurado como un organismo autónomo adscrito al Departamento de Empleo y dotado de personalidad jurídica propia constituye el instrumento básico para la gestión y ejecución de las políticas de empleo.

En lo que respecta a su papel en el entramado institucional con competencias en materia de empleo, cabe remitirse en lo esencial a lo que, en relación con los aspectos concretos de las políticas de empleo se ha dicho en los apartados anteriores de este informe. En especial a la relación entre las competencias y funciones que le atribuye el anteproyecto y el nivel de participación y diálogo institucional que se confiere a las organizaciones sindicales y patronales representativas a través del Consejo General que se establece en su seno.

En el resto de los aspectos estructurales u organizativos de LANBIDE, el anteproyecto de ley se ajusta a los criterios típicos de configuración de un ente público con personalidad propia sujeto a vínculos de tutela con respecto a la Administración General de la CAPV a través del Departamento de Empleo.

**Anteproyecto de Ley de Empleo  
de la Comunidad Autónoma del  
País Vasco***Otras disposiciones*

Por último, el anteproyecto contiene dos disposiciones adicionales, una de las cuales se refiere al personal de LANBIDE, incluyendo dentro de él al que pueda ser transferido del INEM, aunque sin ninguna previsión específica sobre el tiempo y el modo en que pudiera llevarse a cabo esta transferencia, y la otra a una cuestión de orden técnico que implica el reconocimiento de forma genérica de las competencias del Estado en orden a la modificación de las normas de su competencia, sin perjuicio de la inclusión de alguna de ellas en el texto de la ley de empleo a efectos de conseguir la *complitud (sic)* de la norma y de dotar de sentido y coherencia a alguna de sus previsiones.

El anteproyecto incluye también tres disposiciones transitorias, de las cuales ha de destacarse la primera que declara parcialmente diferida la eficacia de la ley hasta el traspaso de determinados servicios y funciones en materia de políticas activas y pasivas, aunque tal aplazamiento habrá de entenderse en todo caso, sin perjuicio de la competencia que declara y asume el anteproyecto con respecto al conjunto de la política de empleo en la CAPV.

Por su parte, la disposición final deroga expresamente el Decreto 121/2004, de 15 de junio, de creación, regulación y funcionamiento del Consejo Vasco de Empleo y los Consejos Territoriales.

**Síntesis de las aportaciones de los miembros de la Comisión de Informes**

Una vez remitido el texto de la disposición a informar a los miembros de la Comisión de Informes del Consejo de Relaciones Laborales, con fecha 16 de marzo y de conformidad con lo establecido en el procedimiento aprobado para el desarrollo de la función consultiva, han tenido entrada en los servicios del Consejo las respectivas alegaciones particulares de cada uno de ellos, en relación con el anteproyecto de ley de empleo.

A continuación se expone el contenido sustancial de estas alegaciones:

*1.º En cuanto a los objetivos de la ley y el marco competencial**Opinión sindical*

Los miembros de la Comisión de Informes designados por la representación sindical del Consejo de Relaciones Laborales cuestionan la «eficacia» del modelo diseñado en el anteproyecto de ley de empleo, desde perspectivas formalmente diferentes, pero materialmente complementarias.

En un caso (LAB y ELA) se incide fundamentalmente en el déficit competencial desde el que se aborda el pretendido

**Anteproyecto de Ley de Empleo  
de la Comunidad Autónoma del  
País Vasco**

tratamiento integral de las políticas de empleo, llegando a calificar el anteproyecto de ley como de un ejercicio de legislación virtual, construido a partir de una pretendida y autoatribuida competencia para abordar la regulación global de la política de empleo, incluida la protección por desempleo, pero cuyo ejercicio, sin embargo y por lo que se refiere a aspectos centrales de esta política, se difiere en el tiempo, lo que vacía de contenido práctico aquella declaración y pone de manifiesto la debilidad del marco jurídico-político desde el que se pretende actuar y el carácter meramente formal de la iniciativa.

En este mismo sentido, la manera en que se aborda por la disposición transitoria 1.<sup>a</sup> del anteproyecto la asunción real en el tiempo de las acciones relativas a las políticas pasivas y a las activas actualmente gestionadas por el INEM, demuestra que, aunque formalmente la ley parte de la distinción conceptual entre la competencia que es originaria y la transferencia de medios y servicios que tiene carácter instrumental, materialmente —al condicionar el ejercicio pleno de aquella pretendida competencia al traspaso efectivo de servicios y funciones—, sitúa el verdadero acento en el traspaso de medios instrumentales vinculados a su ejercicio, manteniendo de facto la situación actual y plegándose a ella.

Desde otra perspectiva (UGT), pero con similares consecuencias, se alude también a la ineficacia real de una futura ley aprobada sin una efectiva transferencia en materia de políticas de empleo, advirtiendo que el verdadero alcance de la ley de empleo dependerá, más allá de las declaraciones formales que en ella se contengan, de la asunción real de unas competencias sobre cuyo traspaso efectivo los gobiernos implicados deberían llegar a un acuerdo para superar la actual situación de duplicidad e ineficiencia.

Igualmente y a modo de consideración global (CC.OO.), se advierte que este anteproyecto de ley, que efectivamente aborda la regulación de la política de empleo sin la previa recepción de las transferencias en materia de políticas activas de empleo y sin resolver, por tanto, las ineficiencias actuales del sistema, ha sido además tramitado y aprobado por el departamento de empleo sin el preceptivo informe del Consejo Vasco de Empleo, una de cuyas competencias es precisamente, de acuerdo con su normativa reguladora, informar sobre el contenido de una eventual ley de empleo.

*Por la parte empresarial*

Por su parte, los miembros designados por la representación empresarial enmarcan sus alegaciones en este punto en el contexto de la valoración que el propio Consejo de Relaciones Laborales hizo del Plan interinstitucional de empleo 2003-2006, recordando que aquel dictamen ya advertía que el plan, del que deriva directamente este anteproyecto, bajo la apariencia de abordar globalmente las políticas de empleo dejaba sin resolver aspectos fundamentales de ellas, en especial los referidos a los

**Anteproyecto de Ley de Empleo  
de la Comunidad Autónoma del  
País Vasco**

servicios de empleo. La manera en que se trata este tema en el anteproyecto de ley no implica un avance significativo respecto a la clarificación competencial, ni a la imprescindible ordenación de los servicios de empleo en el ámbito de la CAPV.

No obstante, y a pesar de ello, afirman que desde el punto de vista de la definición de las políticas de empleo, el anteproyecto tiene la virtualidad de sistematizar éstas bajo principios rectores comunes y de intentar ordenar, aunque con importantes déficits y disfunciones, su ejercicio en el ámbito de la CAPV; y desde la óptica de su gestión, el modelo propuesto puede servir también para configurar un armazón apto para una futura recepción de las transferencias.

*2.º Con relación a la definición de la política de empleo.*

La valoración sobre la concepción de la política de empleo que el anteproyecto contiene difiere entre miembros de la Comisión de Informes.

*Opinión empresarial*

De un lado los miembros designados por la representación empresarial valoran positivamente que el anteproyecto introduzca una visión de la política de empleo que, manteniendo líneas de actuación en el campo de la prospección, orientación e intermediación para el empleo, avanza también hacia el objetivo de conseguir un mercado de trabajo eficiente que ofrezca al empleador recursos humanos debidamente formados y al trabajador seguridad en términos de empleo o empleos adecuados a su formación. Entienden menos justificado, en cambio, que entre las acciones que configuran estas políticas persistan algunas como las relativas al reparto del empleo que, en su opinión y en un contexto de bajas tasas de desempleo como el actual, carecen de justificación clara.

*Opinión sindical*

De otro lado, para los miembros de la comisión designados por la representación sindical la definición misma del concepto de política de empleo y las acciones que integran su desarrollo presenta importantes deficiencias.

Se advierte en este sentido que pese a la enunciación de objetivos pretenciosos como el de lograr un pleno empleo, estable y de calidad, dentro de las políticas de empleo y en el marco de las acciones concretas que contempla el anteproyecto, no se incluyen iniciativas dirigidas a combatir la situación de precariedad que se mantiene en torno al 30%, o las desigualdades objetivas en el empleo por razón de sexo o edad. El texto tampoco define acciones en el campo de la seguridad y salud, o de conciliación de la vida profesional y familiar.

Desde esta óptica común en algún caso se incide especialmente en el carácter meramente voluntarista y de proyección



**Anteproyecto de Ley de Empleo  
de la Comunidad Autónoma del  
País Vasco**

mediática de una política vacía con un precario anclaje jurídico y que se asienta en un marco competencial y político insuficiente, y en otros en la defectuosa o escasa definición de los derechos de los beneficiarios desde el punto de vista de su exigibilidad y eficacia real, o en el carácter meramente programático de las acciones incluidas en el plan o programa anual de empleo. De este modo buena parte de las acciones que contempla el texto del anteproyecto se limitan a reproducir una política de subvenciones públicas con escasos e inciertos resultados, incluso desde la óptica de la creación neta de empleo, pero que, en todo caso, en modo alguno inciden en su calidad intrínseca.

Se cuestiona también la conexión directa entre los objetivos de la ley y la actual estrategia europea sobre el empleo, arguyendo que una ley de empleo debería diseñar un marco genérico para el desarrollo de un abanico amplio de políticas, eventualmente diferentes, y no limitarse a ser cauce para el ejercicio de una política determinada.

*3.º En relación a la titularidad de las políticas de empleo y la coordinación administrativa*

El anteproyecto de ley de empleo pretende situar a LANBIDE como organismo central en materia de gestión y ejecución de las políticas de empleo en el ámbito de la CAPV. Ello no obstante, el texto que se remite a informe del CRL no resuelve el problema de la existencia de otras instancias, forales y locales, que asumen y desarrollan acciones en materia de empleo, ni contiene mecanismos de coordinación que resulten eficaces para evitar duplicidades e ineficiencias.

Partiendo de esta consideración común, las alegaciones particulares van desde la propuesta de supresión directa de los artículos (17 y 18) que reconocen a las Diputaciones Forales y a los Entes Locales como entidades que desarrollan acciones —denominadas complementarias— en materia de políticas de empleo, por considerar que la competencia corresponde con carácter exclusivo al Gobierno Vasco y la ejecución y desarrollo de las políticas de empleo al servicio vasco LANBIDE, hasta la solicitud de que se introduzcan, en su caso, mecanismos efectivos de coordinación que garanticen en la práctica el carácter complementario de aquellas acciones y eviten los solapamientos, duplicidades e ineficiencias en la gestión de los recursos públicos.

En relación con este apartado, las alegaciones realizadas por el miembro de la Comisión de Informes designado por UGT se refieren también al deseable establecimiento, sin perjuicio de la exclusividad de LANBIDE como órgano gestor en el ámbito de la CAPV, de mecanismos que permitan el intercambio de información con respecto al conjunto de las ofertas de empleo existentes en el ámbito del Estado, a fin de garantizar el derecho de acceso al empleo de todos los ciudadanos y ciudadanas, así como a la necesaria incorporación de instrumentos de colaboración y coordinación con la inspección

Anteproyecto de Ley de Empleo  
de la Comunidad Autónoma del  
País Vasco

de trabajo y los servicios sociales en materia de inserción laboral.

*4.º Las estructuras de participación establecidas en el anteproyecto de ley de empleo*

Las diferentes alegaciones particulares de los miembros de la Comisión de Informes del Consejo de Relaciones Laborales coinciden, aún desde planteamientos diversos, en que las estructuras de participación que se establecen en el anteproyecto de ley de empleo son inadecuadas.

Constituye una opinión común que el diálogo con los agentes económicos y sociales en materia de diseño, elaboración y dirección estratégica de la política de empleo, debería desarrollarse, en todo caso, en el seno de un órgano tripartito de composición paritaria, integrado por miembros designados por la Administración y por las organizaciones sindicales y patronales representativas, pues la condición de agente económico y social ha de predicarse sólo de quien estrictamente la tiene reconocida en función de las normas y disposiciones vigentes sobre la materia, incluidas las de carácter internacional (O.I.T.).

El anteproyecto de ley de empleo se aparta de este esquema, aún bajo la apariencia de respetarlo formalmente. En efecto, el anteproyecto crea dos estructuras de participación distintas: un consejo asesor de empleo de composición heterogénea integrado por 29 miembros, de los cuales únicamente cinco pertenecerían a las organizaciones sindicales representativas y otros cinco a las empresariales, al que se le atribuye la interlocución en el nivel de las decisiones (incluida la emisión de informe con respecto al plan de empleo); y un consejo general en el seno de LANBIDE, de composición tripartita y paritaria, al que se encomiendan únicamente funciones de consulta y participación en el nivel de ejecución y gestión de aquellas decisiones estratégicas. Se estaría generando, de esta forma, una simple apariencia de que los agentes económicos y sociales representativos desempeñan un papel específico y preferente en relación con la definición de la política de empleo (apariencia que parece reforzarse en otros artículos del anteproyecto, como el artículo 19.3, que en relación al plan de empleo alude a una participación específica de las organizaciones sindicales y patronales representativas, que, sin embargo, no tiene un cauce propio de materialización, al margen del consejo asesor), pero sin un verdadero contenido material.

En este contexto, las diferentes propuestas y consideraciones van desde el rechazo frontal de ambos consejos (LAB) hasta la pretensión de transferir al consejo general de LANBIDE las competencias atribuidas al consejo asesor de empleo (UGT) o de eliminar aquel y asignar a éste —que estaría integrado por 21 miembros, siete de cada parte— todas las funciones consultivas previstas en el anteproyecto, incluida la de emitir un informe preceptivo en relación con la aprobación del plan

**Anteproyecto de Ley de Empleo  
de la Comunidad Autónoma del  
País Vasco**

de empleo para hacer efectivo así el principio de que, en la medida en que este plan es el instrumento central de la política de empleo en cada momento, su contenido debe consensuarse con las organizaciones sindicales y patronales representativas (CC.OO.).

En la misma línea se advierte que los aspectos fundamentales con respecto al funcionamiento —en especial en lo que se refiere al régimen de adopción de acuerdos— de cualquier consejo consultivo en materia de empleo —que en todo caso debería respetar aquella composición tripartita y paritaria—, deberían ser abordados directamente en el texto de la ley, lo que incluye en algún caso propuestas concretas sobre el régimen de funcionamiento y la periodicidad mínima de sus sesiones.

En este punto, sin embargo, las opiniones difirieron entre quienes proponen que una vez válidamente constituido el órgano, sus decisiones se adopten por mayoría de los asistentes (CC.OO.), o quienes defienden por el contrario que las mayorías deberán conformarse, en todo caso, en el ámbito de cada una de las tres partes que integran el Consejo (ELA).

*5.º Propuestas concretas con relación al articulado del anteproyecto de ley*

Las alegaciones y consideraciones particulares de los miembros de la Comisión de Informes contienen también propuestas concretas en relación con el articulado del anteproyecto de ley.

Así, el miembro designado por ELA propone la supresión de algunos artículos del anteproyecto, en coherencia con el contenido de sus alegaciones sobre la competencia exclusiva del Gobierno Vasco en materia de empleo, entre los que se incluyen:

El apartado 2.º del artículo 3, en relación con la intervención de las Diputaciones Forales y los Entes locales, así como, consecuentemente, los artículos 17 y 18 en los que se alude específicamente a la actuación de aquellos organismos en relación con determinadas acciones en materia de empleo.

En la misma línea solicita la supresión del apartado 4.º del artículo 7 y del apartado 3.º del artículo 13, y el inciso del artículo 19.3 en lo que se refiere a la intervención de los entes forales y locales en el trámite de aprobación del plan de empleo.

El miembro designado por CC.OO., entiende, por su parte, que la exposición de motivos de la ley debería incluir referencias explícitas a los artículos 40, 41 y 129 de la Constitución, al artículo 18 de la Ley 56/2003 y al convenio 144 de la O.I.T.

Considera también que sería procedente reforzar desde el punto de vista de los principios rectores de la política de empleo, el papel de los agentes sociales incluyendo en el apartado d)

Anteproyecto de Ley de Empleo  
de la Comunidad Autónoma del  
País Vasco

del artículo 3 una referencia explícita a la negociación y concertación con los agentes sociales, y clarificar las competencias de la CAPV en materia de empleo tanto desde el punto de vista de las políticas pasivas, a cuyo efecto solicita la supresión del apartado d) del artículo 16, como desde el punto de vista de la ordenación interna de su ejercicio en el ámbito de la CAPV, pidiendo la supresión del artículo 17 y la referencia que en él se contiene a las Diputaciones Forales como agentes activos en el campo de las políticas de empleo. Por último solicita en relación con las consideraciones realizadas en torno a las estructuras de participación, la modificación de los artículos 22, 23 y 24, en el sentido que ya ha quedado reflejado en el presente informe de síntesis.

El miembro de la comisión designado por UGT considera que la ley de empleo debería contemplar un único consejo de carácter tripartito y paritario, como foro social exclusivo en materia de empleo, y que frente a la sensación de dispersión y desorganización del anteproyecto actual habría que atribuir expresamente a este consejo único la competencia en todos los aspectos relevantes de las políticas de empleo. Entre ellas, la participación en la elaboración del plan de empleo, superando de esta forma la equívoca referencia actual a los agentes representativos del artículo 19 del anteproyecto; las funciones de observación y diagnóstico que el anteproyecto asigna a un observatorio que por su actual dependencia de LANBIDE no garantiza la intervención efectiva de los agentes sociales y las de prospección del mercado de trabajo, para abordarlas desde una óptica conjunta que supere la visión parcial del anteproyecto, ligada exclusivamente a las necesidades del tejido empresarial.

Por otra parte, las referencias a los principios (calidad del empleo, lucha contra la precariedad y la discriminación) se diluyen y se vacían de contenido a lo largo del anteproyecto que no solo contempla y concibe las acciones como una lista cerrada en la que no tiene cabida la lucha contra la precariedad o la no discriminación, sino que omite también cualquier referencia a derechos exigibles para los ciudadanos en relación con aquellos principios. Muestra por ello su oposición a la definición de las acciones que integran las políticas de empleo como una lista cerrada y propone la modificación del art. 4 del anteproyecto para posibilitar en su caso el desarrollo de otras acciones diferentes y propone que el artículo 14 defina los derechos de los usuarios como verdaderos derechos subjetivos y en particular, al menos, los requisitos y condiciones bajo los cuales una determinada oferta de empleo debería considerarse adecuada.

Solicita también la inclusión del término «profesional» en el rótulo y texto del artículo 7, en lo que se refiere a la formación para el empleo; propone la inclusión de una referencia explícita en el artículo 13 a las entidades colaboradoras de LANBIDE, así como la refundición de los artículos 17 y 18 en uno solo bajo el principio de coordinación efectiva de las acciones complementarias de los entes forales y locales.

**Anteproyecto de Ley de Empleo  
de la Comunidad Autónoma del  
País Vasco**

Por último, alude también a la conveniencia de que la evaluación de las políticas de empleo se encomiende a entidades independientes y de prestigio seleccionadas, en cada caso, conforme a criterios de competencia.

**DICTAMEN SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE EMPLEO DE LA CAPV**

La Comisión de informes del Consejo de Relaciones Laborales, reunida en fecha 5 de abril, aprobó con los votos favorables de los miembros designados por CONFEBASK, ELA, CC.OO. y UGT, el dictamen que se transcribe a continuación. En esta reunión el miembro designado por LAB expresó su voto contrario al dictamen y anunció, de conformidad con lo previsto en el procedimiento establecido para el desarrollo de la función consultiva por la propia comisión, la presentación de un voto reservado que se consignará a continuación del dictamen.

En todo caso, las consideraciones que se hacen en el presente dictamen del Consejo de Relaciones Laborales deben entenderse sin perjuicio de las alegaciones particulares que han quedado expuestas en otro apartado del presente informe.

**Dictamen**

*Primero.* Los miembros de la Comisión de Informes del Consejo de Relaciones Laborales aunque valoran positivamente la iniciativa de abordar una regulación integral de la política de empleo consideran que el anteproyecto de ley que se les ha remitido para informe constituye, tal y como está redactado, un instrumento insuficiente y virtual para la ordenación racional de esta política de empleo y para el ejercicio pleno de las competencias vinculadas a ella en el ámbito de la CAPV.

En primer lugar porque se aborda sin resolver previamente las cuestiones relacionadas con una situación actual en la que concurren de facto políticas de empleo gestionadas por los servicios estatales y por los servicios autonómicos en el ámbito de la CAPV. En este sentido el Consejo de Relaciones Laborales no hace sino reiterar la posición que expresó en su dictamen de fecha 8 de julio de 2003 sobre el Plan Interinstitucional de Empleo 2003-2006, en el que se afirmaba ya que, bajo la apariencia de abordar de manera integral la política de empleo en el ámbito de la CAPV, uno de los problemas reales que aquel Plan dejaba sin resolver es el que se refiere a los servicios de empleo.

En segundo lugar porque la definición competencial de la que se parte en el anteproyecto presupone que la controversia que se mantiene sobre la acción protectora directa en situaciones de desempleo, incluidas, por tanto, las prestaciones contributivas que correspondan, se hubiera ya resuelto y que la asunción con carácter inmediato de aquellas competencias, solo depende de un eventual traspaso de servicios y funciones sobre el que el anteproyecto por otra parte no contiene previsión

Anteproyecto de Ley de Empleo  
de la Comunidad Autónoma del  
País Vasco

alguna, lo que implicaría —incluso después de promulgada eventualmente esta Ley—, mantener de hecho la actual situación de duplicidad e ineficiencia.

En consecuencia, la iniciativa de aprobar una integral se concreta básicamente en la puesta en marcha de una estructura de gestión prediseñada en el momento actual para asumir en un futuro indefinido una buena parte de las funciones y servicios vinculados a las políticas de empleo y para ejercitar plenamente sólo a partir de entonces las competencias correspondientes.

*Segundo.* Igualmente los miembros de la Comisión de Informes del Consejo de Relaciones Laborales entienden que la forma en que se aborda y resuelve en el anteproyecto de ley la coexistencia, dentro de la propia CAPV, de diferentes administraciones territoriales vascas implicadas en el desarrollo efectivo de acciones en materia de empleo, no supone un avance real para solucionar la situación actual de dispersión y descoordinación interna.

En primer lugar porque el anteproyecto no realiza una inequívoca atribución de competencia a la autoridad autonómica, sino que reconoce y admite la existencia de entes territoriales y locales que llevan a cabo determinadas acciones en materia de empleo (acciones incluidas dentro de la definición que el propio anteproyecto realiza de las políticas de empleo).

En segundo lugar porque la calificación formal de aquellas acciones como meramente complementarias no se proyecta en mecanismos o instrumentos de coordinación establecidos conforme a principio o criterios claros. En este sentido el anteproyecto se limita a apelar a futuros convenios de colaboración, cuya suscripción no constituye, sin embargo, un requisito necesario para el desarrollo efectivo de políticas de empleo por parte de aquellas instancias territoriales, sino a lo sumo un intento de coordinación *ex post* que se abordaría en todo caso desde posiciones de teórica equivalencia competencial.

*Tercero.* Por último, la forma en que el anteproyecto de ley contempla la participación de los agentes sociales en la definición y desarrollo de la política de empleo resulta también insatisfactoria.

Tal y como han expresado reiteradamente los miembros del Consejo de Relaciones Laborales, y como resulta también de los criterios comúnmente aceptados por organismos internacionales, la participación de los agentes sociales en los procesos de elaboración de las decisiones políticas de carácter sociolaboral —como sin duda lo es una política integral de empleo— debe canalizarse en todo caso a través de órganos tripartitos y paritarios integrados únicamente por representantes de la administración y de las organizaciones sindicales y patronales representativas, sin perjuicio, en su

**Anteproyecto de Ley de Empleo  
de la Comunidad Autónoma del  
País Vasco**

caso, de la intervención y participación que corresponda a otros órganos consultivos de composición plural o específica.

La creación en el anteproyecto de ley de dos estructuras distintas para articular la participación de los denominados agentes económicos y sociales se aleja de este esquema, pues el Consejo General de LANBIDE, de composición tripartita y paritaria, se concibe como un órgano subordinado con competencias únicamente en el nivel de ejecución y gestión, en tanto que el Consejo Asesor de Empleo, de composición plural y en el que la participación de las organizaciones sindicales y patronales representativas queda totalmente diluida (cinco miembros de las organizaciones sindicales y cinco de la patronal vasca, entre un total de veintinueve) se configura como el único órgano competente en materia de participación y consulta para la definición estratégica de las políticas de empleo en general y para la elaboración de los planes de empleo en particular.

Bilbao, a 5 de abril de 2006

**Voto reservado presentado por el miembro de la Comisión de Informes designado por LAB**

El sindicato LAB se pronuncia en contra del Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Empleo aprobado por mayoría en el seno de la Comisión de Informes del CRL. Por consiguiente, emite el siguiente VOTO RESERVADO:

Primero. LAB muestra su disconformidad con el Anteproyecto de Ley de Empleo de la CAPV porque responde a una política continuista orientada a gestionar las raquíticas competencias que sobre ésta, como en otras materias, tiene el entramado autonómico vigente.

La iniciativa del Departamento de Empleo se inscribe, por lo demás, en un contexto caracterizado por la ausencia de una voluntad política real para dotarnos de un marco jurídico que permita articular, sin injerencias externas, una política de empleo propia y de carácter integral.

Segundo. LAB se ratifica en el escrito de alegaciones particulares que bajo el título de «Consideraciones de LAB al Anteproyecto de Ley de Empleo» presentó el pasado mes de marzo en el CRL.

Tercero. LAB quiere dejar constancia de que el diálogo con los agentes económicos y sociales en materia de política de empleo debe desarrollarse, en cualquier caso, a través de un órgano tripartito de composición paritaria, integrado por representantes de la administración y de las organizaciones sindicales y patronales representativas.

Donostia, a 7 de abril de 2006



**Proyecto de Decreto por el que se regula el ejercicio de determinadas actividades de previsión social voluntaria y Proyecto de Decreto por el que se regulan las ayudas económicas a la implantación de determinados sistemas de previsión social complementaria instrumentados a través de entidades de previsión social voluntaria**

**Informe sobre el Proyecto de Decreto por el que se regula el ejercicio de determinadas actividades de las entidades de previsión social voluntaria y sobre el Proyecto de Decreto por el que se regulan las ayudas económicas a la implantación de determinados sistemas de previsión social complementaria instrumentados a través de entidades de previsión social voluntaria**

#### **Antecedentes**

Con fecha 27 de abril de 2006 ha tenido entrada en el Consejo de Relaciones Laborales por conducto de la Dirección de Estudios y Régimen Jurídico del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social, el proyecto de decreto por el que se regula el ejercicio de determinadas actividades de las Entidades de Previsión Social Voluntaria y el proyecto de decreto por el que se regulan las ayudas económicas a la implantación de determinados sistemas de previsión social complementaria instrumentados a través de Entidades de Previsión Social Voluntaria, con la solicitud de que dichos textos sean examinados en el seno del Consejo y a fin de que, en el marco de sus competencias, éste emita el correspondiente informe.

#### **Consideraciones técnicas de carácter general**

Los proyectos de decreto que se remiten son dos:

1. Proyecto de Decreto por el que se regula el ejercicio de determinadas actividades de las Entidades de Previsión Social Voluntaria.
2. Proyecto de Decreto por el que se regulan las ayudas económicas a la implantación de determinados sistemas de previsión social complementaria instrumentados a través de Entidades de Previsión Social Voluntaria.

El hecho de que se hayan remitido conjuntamente al Consejo para que éste informe sobre su contenido, parece indicar que se trata de dos iniciativas conexas o que responden a una misma finalidad. Una primera consulta del contenido de estos decretos podría sugerir también que son normas que se adoptan en el marco del plan de previsión social complementaria aprobado por el Gobierno Vasco, sobre cuyo contenido el Consejo de Relaciones Laborales informó en diciembre de 2004.

Sin embargo, sólo el primer decreto contiene una referencia explícita en su exposición de motivos al plan de previsión. El segundo decreto se enmarca en el contexto general de la

**Proyecto de Decreto por el que se regula el ejercicio de determinadas actividades de previsión social voluntaria y Proyecto de Decreto por el que se regulan las ayudas económicas a la implantación de determinados sistemas de previsión social complementaria instrumentados a través de entidades de previsión social voluntaria**

Ley Vasca de Entidades de Previsión Social Voluntaria (Ley del Parlamento Vasco 25/1983, de 27 de octubre) a la que dice desarrollar de acuerdo con lo previsto en su disposición final primera. Aunque no se trata de una norma explícita de transposición, este proyecto de decreto realiza también una referencia a la directiva comunitaria 2003/41 CE relativa a las actividades y supervisión de los fondos de empleo.

El primero de los decretos introduce una serie de disposiciones novedosas, aplicables al conjunto de las entidades de previsión social voluntaria de la CAPV, siempre que gestionen planes, cualquiera que sea el instrumento en que estos planes se hubieran establecido, que incluyan prestaciones de jubilación, fallecimiento, invalidez, desempleo y/o enfermedad. No es, en consecuencia, una norma que pretenda desarrollar el denominado segundo nivel, que se refiere, como se sabe, a la previsión complementaria de los sistemas públicos de protección social pero únicamente de origen colectivo (planes de empleo o asociativos).

El segundo de ellos regula una serie de ayudas económicas únicamente para algunas de las entidades de previsión social complementaria: las que gestionen planes de previsión denominados de empleo o asociativos. En una primera aproximación y con independencia de su contenido concreto, este segundo decreto si se mantiene por tanto y a diferencia del primero en el llamado segundo nivel.

En cualquier caso, el ámbito de aplicación de ambos decretos es distinto (el primero alcanza al segundo y tercer nivel) y es también diferente el criterio que uno y otro utilizan para definir las entidades a las que se dirigen: en el primero depende del tipo de prestación que se dispense; en el segundo del origen o fuente de establecimiento del plan de previsión que se gestiona.

### Consideraciones específicas

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA EL EJERCICIO DE DETERMINADAS ACTIVIDADES DE LAS ENTIDADES DE PREVISIÓN SOCIAL VOLUNTARIA

#### *Aspectos técnicos*

Como ya se ha señalado, este proyecto de decreto se configura a sí mismo como una disposición de desarrollo de la ley de Entidades de Previsión Social Voluntaria, al amparo de la autorización concedida en su disposición final primera.

Es dudoso, sin embargo, que se trate de una norma de desarrollo de la ley en sentido estricto. El decreto introduce un conjunto de disposiciones aplicables sólo a un determinado tipo de entidades de previsión social voluntaria, utilizando para ello criterios de distinción que la propia ley desconoce: el tipo de prestaciones y planes que estas entidades dispensan y gestionan.

**Proyecto de Decreto por el que se regula el ejercicio de determinadas actividades de previsión social voluntaria y Proyecto de Decreto por el que se regulan las ayudas económicas a la implantación de determinados sistemas de previsión social complementaria instrumentados a través de entidades de previsión social voluntaria**

A través de este decreto se estarían reconociendo —cuando no, creando *ex novo*— dos tipos básicos de entidad de previsión a partir de las prestaciones otorgadas, e incluso varios subtipos con un régimen jurídico diferenciado dentro de las que dispensan prestaciones de jubilación, incapacidad o fallecimiento tomando como criterio el alcance del compromiso asumido: una prestación definida o no, un rendimiento aleatorio o garantizado, la cobertura de riesgos biométricos (arts. 8, 9, 10), o la naturaleza del socio protector (disposición adicional quinta con respecto a las sociedades cooperativas).

Se introduce así dentro del marco regulador de las entidades de previsión social voluntaria de la CAPV, que la ley concibe y trata como un ámbito o sector homogéneo, distintos regímenes específicos para unas entidades en concreto; y todo ello, utilizando además criterios de diferenciación al margen de la tipología que se contiene en la disposición legal que es objeto de desarrollo.

Esta posible extralimitación del decreto con respecto a la autorización expresa que le confiere la ley, podría provocar en primer lugar dudas fundadas sobre la legalidad misma de la disposición desde el punto de vista jurídico. Con independencia de ello, tampoco parece que se haya adoptado la decisión más adecuada desde una perspectiva de pura técnica legislativa en cuanto a la claridad y coherencia interna del bloque de legalidad en su conjunto.

Por último, tampoco parece totalmente correcta la referencia que se realiza en la exposición de motivos a la Directiva 2003/41 CE. En efecto, el ámbito del decreto —que incluye también a las entidades que gestionan planes individuales (tercer nivel)— desborda claramente el de la norma comunitaria pues ésta se refiere únicamente a los fondos de pensiones de empleo, poniendo así el acento y utilizando, por tanto, como criterio de distinción, no el tipo de prestación, sino el instrumento en que se establece el derecho (plan de previsión de empleo).

*Consideraciones específicas con respecto al contenido concreto de la disposición que se remite para informe.*

Como ya se ha advertido, el proyecto de disposición que se ha remitido al Consejo de Relaciones Laborales no pretende establecer un régimen jurídico diferenciado para las entidades que gestionen planes de previsión de empleo o de carácter colectivo, frente a las que gestionan planes individuales, sino que opta por un tratamiento uniforme desde el punto de vista legal de toda la previsión social complementaria que se construye en torno a las contingencias de jubilación, incapacidad o fallecimiento, y por extensión a la enfermedad y el desempleo, sin diferenciar entre los distintos pilares o niveles no obligatorios sobre los que se articulan aquellas prestaciones. De esta forma el decreto prescinde tanto del instrumento (plan colectivo, asociativo o individual) a través del cual se hubieran establecido las prestaciones como de la forma en que tales

**Proyecto de Decreto por el que se regula el ejercicio de determinadas actividades de previsión social voluntaria y Proyecto de Decreto por el que se regulan las ayudas económicas a la implantación de determinados sistemas de previsión social complementaria instrumentados a través de entidades de previsión social voluntaria**

prestaciones se satisfagan una vez producido el hecho causante (renta vitalicia, renta financiera o capital).

Como luego se verá, este tratamiento diferenciado para el llamado segundo nivel se reserva para el segundo de los decretos, aunque con un alcance bastante limitado.

En lo que se refiere a su contenido, este proyecto de decreto contiene una serie de disposiciones de carácter fundamentalmente técnico que podrá ser objeto, obviamente, de valoraciones diversas.

De forma esquemática, tales disposiciones se refieren:

- A la cualificación y formación de los órganos de gobierno de acuerdo con lo que se establece en el artículo 3. La lectura de este precepto suscita, sin embargo, la duda de si los requisitos que enumera son aplicables cumulativa o alternativamente a la Junta de gobierno y a la dirección, y de si deben entenderse ellos mismos (la titulación y la experiencia acreditada) igualmente como exigencias cumulativas o simplemente alternativas.
- Las exigencias a las que habrá de ajustarse la presentación de cuentas e informe de gestión y en especial (art. 5) al contenido de la información que deberá ser facilitada a la persona asociada o beneficiaria, aunque la norma no aclara si se trata del beneficiario potencial o del beneficiario no asociado titular de una determinada prestación como causahabiente de un socio de número. Esta misma indefinición se reproduce en otros preceptos concretos de la norma.
- Determinadas prescripciones relativas a la gestión de los activos, a la inversión de los recursos, a la financiación de las provisiones técnicas, o a la exigencia de fondos adicionales para determinadas entidades de previsión.

Como ya se ha advertido en otro apartado de este informe, en buena medida estas disposiciones introducen un régimen (o subrégimen) diferenciado en función de una nueva variable: el alcance de las prestaciones a satisfacer, fijando obligaciones específicas para las entidades que gestionan planes de los que deriva un derecho cierto o predefinido para el asociado; bien en términos relativos al periodo de percepción (renta vitalicia), bien en lo que se refiere al rendimiento garantizado de la inversión o al importe definido de la prestación a percibir.

Esta apreciación se reitera aquí no tanto a modo de valoración del propio régimen sustantivo que se establece en el proyecto de decreto, lo que desborda los aspectos meramente técnicos de este análisis, sino en conexión con lo que se ha afirmado antes sobre la introducción a través de una norma de desarrollo de una tipología de entidades plural y compleja, al margen de las categorías establecidas en la propia ley.

**Proyecto de Decreto por el que se regula el ejercicio de determinadas actividades de previsión social voluntaria y Proyecto de Decreto por el que se regulan las ayudas económicas a la implantación de determinados sistemas de previsión social complementaria instrumentados a través de entidades de previsión social voluntaria**

Por último, el artículo 13 del proyecto de decreto regula las actividades de publicidad

El decreto concluye con cinco disposiciones adicionales a las que es posible aplicar en lo sustancial lo que se ha dicho en apartados anteriores del informe en el sentido de que establecen regímenes sustantivos diferentes en función de criterios vinculados al tipo de prestación, debiendo destacarse en este sentido la disposición adicional quinta que fija nuevamente un tratamiento específico para las entidades que integran planes aprobados en el seno de las cooperativas, cuya justificación objetiva no se explica sin embargo en la norma.

El proyecto de decreto incluye, por último, una disposición transitoria y dos finales.

**PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULAN LAS AYUDAS ECONÓMICAS A LA IMPLANTACIÓN DE DETERMINADOS SISTEMAS DE PREVISIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA INSTRUMENTADOS A TRAVÉS DE ENTIDADES DE PREVISIÓN SOCIAL VOLUNTARIA**

El segundo de los proyectos de decreto sí contiene una referencia explícita en su exposición de motivos al plan de previsión social complementaria de la CAPV. En el caso concreto que se analiza, el régimen preferente que aquel plan anunciaba con respecto a los sistemas de empleo y consecuentemente a las entidades que los gestionan se reduce a las ayudas económicas cuya cuantía y duración se define en el artículo 5 del proyecto.

Su propósito es, en efecto, establecer determinadas ayudas económicas para aquellas entidades de previsión social complementaria que no sólo reconozcan prestaciones de jubilación, incapacidad permanente y fallecimiento, como mínimo (art. 3, apartado 5.º), sino que lo hagan además en el marco de la gestión de planes de previsión de carácter colectivo aprobados a través de convenios estatutarios o acuerdos colectivos, siempre que se sumen a ellos un porcentaje mínimo de trabajadores (dos tercios), o mediante acuerdos de creación de una entidad de previsión social o de adhesión a una preexistente adoptados por entidades cooperativas o sociedades laborales a favor de sus socios trabajadores.

La norma se dirige también a entidades que gestionen otros planes de previsión cuyos partícipes mantengan entre sí una relación profesional o asociativa, siempre que actúe como socio protector una entidad representativa de los respectivos colectivos.

Como ya se ha señalado en otro apartado de este informe, la determinación del ámbito aplicativo de este decreto es del todo independiente del contenido del decreto anterior. Cada norma delimita, por tanto, con criterios autónomos su propio campo de aplicación. En concreto y por lo que se refiere al decreto que aquí se analiza, estos criterios vienen enumerados en el artículo 3,

**Proyecto de Decreto por el que se regula el ejercicio de determinadas actividades de previsión social voluntaria y Proyecto de Decreto por el que se regulan las ayudas económicas a la implantación de determinados sistemas de previsión social complementaria instrumentados a través de entidades de previsión social voluntaria**

en el que se contendría el «estatus mínimo» de la entidad subvencionable, dedicándose el resto de la norma a explicitar la cuantía, requisitos y condiciones para el acceso a las ayudas.

Ello quiere decir, en definitiva, que se opta por la potenciación de unas determinadas entidades de previsión social voluntaria que además de gestionar planes de empleo o de base asociativa, se ajusten a un determinado modelo cuyas características generales son las siguientes:

- a) En cuanto al ámbito objetivo, que gestionen prestaciones complementarias de carácter social, entre las que habrán de estar incluidas al menos las de jubilación, incapacidad permanente y fallecimiento. Preferentemente (mayoritariamente según la imprecisa terminología del decreto), estas prestaciones habrán de ser satisfechas, una vez producido en hecho causante, en forma de renta vitalicia o en forma de renta financiera con una duración mínima (quince años), o, un porcentaje máximo de ellas, en forma de capital ante situaciones excepcionales.
- b) En cuanto al ámbito subjetivo, que los socios de número sean trabajadores por cuenta ajena, socios trabajadores o un colectivo diferenciado con vínculos profesionales o asociativos, y que los socios protectores sean, respectivamente, los empleadores, la empresa cooperativa o sociedad laboral correspondiente, o una entidad representativa.
- c) En cuanto a los aspectos formales, que el conjunto de derechos y obligaciones se incorporen a un plan de previsión, suscrito en el marco de un acuerdo colectivo, de características diferentes en función de la naturaleza del colectivo afectado.
- d) Por último y en relación también con otros aspectos formales, que se garantice el acceso al plan de la totalidad del personal y se articule un sistema de representación paritaria de los socios de número y los protectores que se concreta, a su vez, en un régimen de adopción de acuerdos imprecisamente definido por la norma que parece optar con carácter preferente por un sistema de mayorías relativas en cada grupo de representantes, pero admite también, en su caso, —sin especificación alguna del alcance concreto de esta previsión— mayorías cualificadas (66%) globales.

En el marco de esta caracterización general, todos y cada uno de estos elementos centrales podrá ser objeto de análisis más específicos o detallados y de valoraciones distintas, en la medida en que en su conjunto prefiguran una opción preferente, de contenido más o menos intenso y por tanto igualmente valorable en términos de decisión política o de oportunidad, por un tipo de entidad y consecuentemente por un determinado modelo de previsión social complementaria.

Por último y en lo que se refiere a otras consideraciones de carácter técnico, es posible trasladar a este decreto buena parte

**Proyecto de Decreto por el que se regula el ejercicio de determinadas actividades de previsión social voluntaria y Proyecto de Decreto por el que se regulan las ayudas económicas a la implantación de determinados sistemas de previsión social complementaria instrumentados a través de entidades de previsión social voluntaria**

de las que se han realizado respecto al proyecto de decreto anterior, pues la actividad promocional de determinadas entidades se articula aquí nuevamente sobre la base de una tipología desconocida por la ley, con la que esta norma no establece, sin embargo, una vinculación directa, quizá presuponiendo que el marco diferenciado de entidades de previsión, aún ajeno al texto estricto de la ley, ha quedado incorporado al bloque de legalidad por el decreto que la desarrolla y cuyo contenido ha sido analizado en el apartado anterior de este informe.

### Síntesis de las aportaciones de los miembros de la comisión de informes

Una vez remitido el texto de ambas disposiciones a los miembros de la comisión de informes del Consejo de Relaciones Laborales, con fecha 2 de mayo y de conformidad con el procedimiento aprobado para el desarrollo de la función consultiva, han tenido entrada en los servicios del Consejo las respectivas alegaciones particulares de cada uno de ellos, en relación con los dos proyectos de decreto.

Continuando con la sistemática del informe técnico, diferenciamos los dos proyectos de decreto que se han remitido al Consejo para informe, a fin de exponer el contenido sustancial de aquellas alegaciones.

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA EL EJERCICIO DE DETERMINADAS ACTIVIDADES DE LAS ENTIDADES DE PREVISIÓN SOCIAL VOLUNTARIA

### Consideraciones generales

#### *De carácter global*

En términos generales los miembros de la comisión de informes del Consejo muestran su desacuerdo con las manifestaciones que se realizan en la exposición de motivos del proyecto de decreto sobre el envejecimiento progresivo de la población y, especialmente, sobre la supuesta debilidad de los sistemas públicos de seguridad social, en relación a las cuales el Consejo ya se pronunció en el dictamen emitido con relación al Plan de previsión social complementaria en fecha 28 de diciembre de 2004.

Con independencia de las valoraciones de fondo sobre el contenido del decreto, existe también una opinión común en el sentido de que esta norma, tal y como claramente se desprende de la definición que hace de su ámbito de aplicación (art. 1), no pretende establecer una regulación específica o diferenciada de las entidades de previsión que gestionen planes de empleo (ni siquiera de planes de base asociativa), sino de todas aquellas que satisfagan determinadas prestaciones, sin diferenciar el nivel (colectivo o individual) en el que se haya aprobado el plan o acuerdo que gestionan. Ello supone, por tanto, desgajar este proyecto de los objetivos definidos en el plan de previsión.

**Proyecto de Decreto por el que se regula el ejercicio de determinadas actividades de previsión social voluntaria y Proyecto de Decreto por el que se regulan las ayudas económicas a la implantación de determinados sistemas de previsión social complementaria instrumentados a través de entidades de previsión social voluntaria**

*De carácter técnico jurídico.*

Aunque el objetivo de un informe de esta naturaleza no es, en sentido estricto, realizar una valoración jurídica del proyecto de norma, las diferentes alegaciones de los miembros de la comisión de informes coinciden en expresar:

- a) Sus dudas sobre la legalidad de una disposición de desarrollo que establece obligaciones específicas y, por tanto, regímenes jurídicos diferenciados para un tipo de entidades (por razón de las prestaciones que dispensa y el contenido en términos jurídicos de los derechos reconocidos a los beneficiarios) en base a conceptos (planes de previsión) que la ley desarrollada desconoce, e imponiendo o presuponiendo, al menos, obligaciones (como el reglamento de prestaciones, libros de registro...) que la norma legal no impone. Una decisión de este carácter exigiría, al menos, una explicación suficiente que la exposición de motivos del decreto, sin embargo, omite.
- b) La falta de concreción de muchos de los preceptos de la norma y su defectuosa técnica legislativa al fijar las obligaciones utilizando numerosos conceptos jurídicos indeterminados o sujetándolas a la decisión de la autoridad de control (el Departamento de Hacienda que pasa a ejercer un verdadero tutelaje de estas entidades) sin especificar los criterios aplicables por ésta, en aspectos en muchos casos sustanciales como el interés técnico aplicable para el cálculo de las provisiones técnicas, o la suficiencia y adecuación de los activos, o las desviaciones razonables sobre provisiones..., entre otros muchos ejemplos.
- c) En general, la confusión existente en relación con el alcance real de numerosos preceptos por la utilización de conceptos desconocidos en la norma legal y cuyo alcance preciso tampoco define el propio decreto. En particular, aunque no de forma única, una buena parte de los que establecen obligaciones utilizando como referencia el plan de previsión, sin que se llegue a comprender con la claridad deseable si se trata de un concepto equiparado a la entidad o diferente de ella, y sin fijar los criterios para distinguir en este segundo supuesto entre los diferentes planes en lo que se refiere al alcance exacto de las obligaciones impuestas para cada uno de ellos a la entidad que los gestiona.

En conexión con estas valoraciones de tipo general, se realizan propuestas concretas que van desde el rechazo global de la norma, al entender que el decreto no es el instrumento adecuado para las modificaciones que se pretenden realizar, por lo que solicitan su devolución (ELA), a la petición de que se revise y reelabore prácticamente de forma íntegra su contenido (UGT), o la solicitud de que en cumplimiento de las obligaciones asumidas en el plan de previsión se apruebe con carácter previo a este decreto una nueva ley de entidades de previsión social voluntaria (CC.OO.).



**Proyecto de Decreto por el que se regula el ejercicio de determinadas actividades de previsión social voluntaria y Proyecto de Decreto por el que se regulan las ayudas económicas a la implantación de determinados sistemas de previsión social complementaria instrumentados a través de entidades de previsión social voluntaria**

#### Consideraciones particulares sobre el contenido concreto de la norma

El proyecto de norma objeto de análisis es una disposición de carácter fundamentalmente técnico sobre la que, hechas las salvedades que se contienen en el apartado anterior, se realizan también algunas valoraciones específicas.

#### *Ámbito de aplicación*

Sin perjuicio de la opinión que cada una de las organizaciones expresó en su día con relación al plan de previsión, existe coincidencia en considerar que el decreto que ahora se presenta no es una norma de desarrollo del llamado segundo nivel ni responde, en consecuencia, a la estrategia definida en aquel plan.

En lo que se refiere a opiniones concretas sobre el alcance que debería tener una norma de estas características, las alegaciones particulares de los miembros van desde propuestas de alcance político que abogan por el establecimiento de un régimen específico únicamente para las entidades que gestionen planes de empleo y satisfagan prestaciones complementarias al nivel obligatorio de protección social en forma de renta vitalicia (ELA), hasta sugerencias de alcance técnico que consideran que la norma debería aclarar, al menos, si el régimen actuarial de capitalización bajo el que operan estas entidades tiene carácter individual o colectivo (UGT).

#### *Exigencias de cualificación en los órganos de gestión, dirección y control*

Más allá de las deficiencias técnicas que generan dudas sobre el alcance real y el carácter cumulativo o alternativo de las exigencias de cualificación establecidas en el artículo segundo del proyecto de decreto, existe una opinión común de los miembros designados por las organizaciones sindicales en cuanto al rechazo de estas exigencias de cualificación para los miembros de los órganos de gobierno, que tienen esencialmente un carácter representativo, sin perjuicio de que se apliquen, en su caso, a los órganos profesionalizados de gestión y dirección de la entidad.

Por su parte los miembros de la comisión de informes designados por Confebask, entienden también que debería concretarse mejor el alcance de este artículo.

#### *Otras obligaciones generales vinculadas con la gestión*

A continuación se recogen de forma sintética los aspectos esenciales de las consideraciones realizadas en torno a diversos aspectos técnicos vinculados con las obligaciones de gestión e información que se establecen en el proyecto de decreto.

En relación con ello, se incide en la ausencia de claridad sobre el alcance del informe de gestión (art. 3), así como en ciertas

**Proyecto de Decreto por el que se regula el ejercicio de determinadas actividades de previsión social voluntaria y Proyecto de Decreto por el que se regulan las ayudas económicas a la implantación de determinados sistemas de previsión social complementaria instrumentados a través de entidades de previsión social voluntaria**

insuficiencias de la información que se ha de suministrar a los asociados, que se limita, por ejemplo, a la identidad de los auditores sin alusión alguna al contenido de las auditorías, unida a información poco relevante como el grado de volatilidad, sujeto en general a condiciones «estándar». Por otro lado, la norma impone, además, obligaciones de difícil concreción como la rentabilidad esperada, o presupone otras simplemente inexistentes como el reglamento de prestaciones en (art. 4).

En especial se advierte también que la regulación es farragosa e inconcreta en lo que se refiere específicamente a la declaración de los principios de inversión de la entidad (art. 5); o difícilmente comprensible en cuanto a la información a suministrar a la Administración en relación con los contratos de gestión de activos, sin precisar si se trata de contratos de gestión global o de cualquier operación que se instrumente a través de terceros. Falta de concreción (con referencia a conceptos jurídicos indeterminados, como «adecuada organización», «buen funcionamiento») que se observa también en lo que se refiere a los criterios de control interno.

*En especial las provisiones técnicas en relación con el régimen específico que se establece en la disposición adicional quinta para determinadas entidades.*

Las consideraciones sobre este apartado ponen de manifiesto, de una parte, el grado de discrecionalidad que se deriva de la referencia, como alternativa al interés técnico fijado por la norma, a otros tipos de interés de carácter general (establecidos por referencia al mercado) o particular (en función del rendimiento específico estimado para la propia entidad y conforme a criterios absolutamente indefinidos sujetos, por tanto, a la apreciación discrecional del Departamento de Hacienda) y de otra, la falta de justificación objetiva y la ausencia de explicación alguna sobre el fundamento del establecimiento de un régimen distinto y específico para las entidades que gestionen planes aprobados en el seno de empresas cooperativas (disposición adicional quinta).

Se considera también injustificada la supresión del informe actuarial sobre prestaciones aseguradas o reaseguradas porque el desplazamiento del riesgo hacia un tercero no implica en modo alguno la exoneración de la entidad frente al beneficiario y se incide nuevamente en la falta de concreción de las obligaciones de financiación de estas provisiones técnicas que se fijan por referencia a conceptos excesivamente genéricos como «activos suficientes y adecuados» (art. 9.).

Por último se advierte también en relación con este apartado que la información y transparencia sobre los criterios de valoración, así como su mantenimiento homogéneo a lo largo del tiempo, sin permitir su modificación en la forma que convenga a la entidad en cada momento, son elementos de garantía de sus derechos para los beneficiarios, por lo que deberían incorporarse como exigencias de carácter general al contenido del decreto.

**Proyecto de Decreto por el que se regula el ejercicio de determinadas actividades de previsión social voluntaria y Proyecto de Decreto por el que se regulan las ayudas económicas a la implantación de determinados sistemas de previsión social complementaria instrumentados a través de entidades de previsión social voluntaria**

#### *Normas de inversión*

En cuanto a las normas de inversión, se cuestionan las limitaciones a la inversión en activos emitidos por los promotores del plan, lo que limitaría sustancialmente las posibilidades de inversión en ámbitos productivos mayoritariamente integrados por empresas incluidas en un plan de previsión de empleo de naturaleza sectorial o incluso la prohibición de que las inversiones en activos no regulados impliquen el control efectivo de la entidad en la que se invierte (ELA, LAB y CONFEBASK).

En sentido contrario, se advierte de que el porcentaje de inversión en activos sujetos a mercados no regulados permitidos por la norma (30%) puede resultar excesivo (UGT).

En este apartado se cuestiona también el reconocimiento de un amplio margen de discrecionalidad en cuanto al régimen y condiciones de inversión de activos (artículo 11.7 que faculta para ello al Departamento de Hacienda, sin fijar los aspectos básicos o los criterios generales conforme a los que habrá de actuar la autoridad de control), que se puede traducir en importantes dosis de inseguridad jurídica.

Por su parte y en lo que se refiere a la gestión, depósito y custodia de los activos de la entidad, se advierte también que el artículo 12 establece normas de muy difícil, cuando no imposible cumplimiento, si se interpreta en sentido amplio, es decir como aplicable a cualquier contrato de gestión y no exclusivamente a los contratos de gestión global.

#### *Disposiciones adicionales*

Las alegaciones sobre el contenido de estas disposiciones incluyen también propuestas diferentes, que van desde (UGT) considerar excesivo el porcentaje autorizado a las entidades que gestionen planes de empleo en concepto de gastos de administración (2%), hasta cuestionar el criterio de que se admitan como tales los costos de intermediación por la compra de valores, que deberían imputarse a la propia operación de adquisición (CC.OO.).

En especial (ELA), se rechaza el derecho que se reconoce en la disposición adicional segunda a la movilización del fondo capitalizado cuando se extingue la relación laboral con el socio protector, sin distinciones entre las diferentes entidades de previsión social complementaria y los objetivos establecidos en las mismas, tanto en las aportaciones como en las prestaciones. Que este derecho se pueda ejercitar en el transcurso de dos años siguientes a aquella extinción carece igualmente de justificación objetiva. Se advierte también sobre la inexistencia de criterios que sirvan para fijar la fecha de movilización olvidando, al parecer, que se trata de una cuestión que puede incidir de forma sustancial en el derecho de los beneficiarios (UGT).

**Proyecto de Decreto por el que se regula el ejercicio de determinadas actividades de previsión social voluntaria y Proyecto de Decreto por el que se regulan las ayudas económicas a la implantación de determinados sistemas de previsión social complementaria instrumentados a través de entidades de previsión social voluntaria**

En cuanto a la disposición adicional quinta se reiteran aquí las consideraciones que se han hecho sobre la ausencia de una explicación que justifique el tratamiento diferente que se establece para determinadas entidades, en función únicamente del carácter del socio protector (cooperativas).

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULAN LAS AYUDAS ECONÓMICAS A LA IMPLANTACIÓN DE DETERMINADOS SISTEMAS DE PREVISIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA INSTRUMENTADOS A TRAVÉS DE ENTIDADES DE PREVISIÓN SOCIAL VOLUNTARIA

#### Consideraciones generales

Este proyecto de decreto fija los criterios que deben cumplir aquellas entidades de previsión social voluntaria, preexistentes o de nueva creación, que gestionan planes de carácter colectivo para tener acceso a determinadas subvenciones destinadas a financiar parcialmente y durante los dos primeros años, bien los gastos de constitución y puesta en marcha de la propia entidad, bien los vinculados específicamente a la asunción de un nuevo plan de previsión colectivo.

#### Opinión sindical

Los miembros de la comisión de informes designados por las organizaciones sindicales rechazan, por diferentes motivos y con distinto alcance, esta iniciativa normativa:

En algunos casos se expresa la oposición global al decreto como consecuencia lógica del rechazo político e ideológico al establecimiento de ayudas económicas públicas a la implantación de sistemas privados de capitalización, aún de carácter colectivo o asociativo (LAB); en otros a partir de la consideración de que esta vía (el reconocimiento de subvenciones para el establecimiento o constitución de EPSV (s)) no es adecuada para impulsar el modelo de previsión social complementaria de empleo generalizado que se dice pretender, basado en entidades de empleo de aportación definida y prestaciones en forma de renta vitalicia (ELA).

De otro lado, se rechaza parcialmente el proyecto de decreto por considerar que coloca en pie de igualdad a entidades que gestionan planes asociativos y planes de empleo, cuando debería limitarse, en coherencia con lo que establecía el plan de previsión, a impulsar sistemas de empleo vertebrados en torno a la negociación colectiva para conseguir así la generalización de la previsión social complementaria del sistema público (CC.OO.).

Finalmente (UGT) se solicita que los planes de previsión de empleo establezcan, en todo caso, el principio de adhesión voluntaria de las personas asociadas, considerando que sólo las entidades que gestionen planes voluntarios deberían ser objeto de subvención.

**Proyecto de Decreto por el que se regula el ejercicio de determinadas actividades de previsión social voluntaria y Proyecto de Decreto por el que se regulan las ayudas económicas a la implantación de determinados sistemas de previsión social complementaria instrumentados a través de entidades de previsión social voluntaria**

### Consideraciones particulares

#### Opinión sindical

A pesar del rechazo global del proyecto de decreto, los miembros de la comisión de informes designados por las organizaciones sindicales han realizado también algunas consideraciones sobre aspectos particulares del decreto.

#### *En relación con el instrumento en el que se establece el plan*

El miembro designado por LAB rechaza los acuerdos colectivos no estatutarios como medio de establecimiento de los planes de previsión, afirmando que la previsión social complementaria debería establecerse únicamente mediante convenios colectivos sectoriales estatutarios, con aportaciones paritarias, en todo caso, de los trabajadores y empleadores, en contra del criterio del miembro designado por CC.OO. que considera que no debe condicionarse ni limitarse el margen de la autonomía colectiva para fijar, en su caso, aportaciones desiguales y sin límite mínimo alguno (en referencia al 0,5 % sobre el salario de cada trabajador que exige el art. 3, punto 4 del proyecto de decreto).

Por su parte, el miembro designado por CC.OO. solicita la supresión en el artículo 3.º del proyecto de decreto de todas aquellas menciones que se refieran a planes colectivos de base asociativa, establecidos al margen de la negociación colectiva, en coherencia con su pretensión de que el decreto regule únicamente planes de empleo en sentido estricto.

#### *Régimen de adopción de acuerdos*

Existe igualmente discrepancia sobre el régimen de adopción de acuerdos establecido en el artículo 3.3 del proyecto de decreto.

En opinión de ELA y LAB los acuerdos de los órganos de gobierno, de composición paritaria entre representantes de los socios de número y los socios protectores — exigencia de paridad que los miembros de la comisión designados por UGT y LAB llegan a cuestionar, sobre la base de la consideración de las aportaciones empresariales como salario diferido— se deberían adoptar en todo caso por mayoría de cada parte, sin dar entrada a un régimen de mayorías global, ni siquiera de carácter cualificado.

En opinión del miembro designado por CC.OO., por el contrario, los acuerdos deberían adoptarse conforme a los criterios establecidos en el artículo 15 de la Ley de Entidades de Previsión Social Voluntaria y el artículo 34 de su reglamento con carácter general mediante mayorías simples, sin perjuicio de la exigencia de mayorías cualificadas para los casos previstos en aquellas disposiciones normativas.

**Proyecto de Decreto por el que se regula el ejercicio de determinadas actividades de previsión social voluntaria y Proyecto de Decreto por el que se regulan las ayudas económicas a la implantación de determinados sistemas de previsión social complementaria instrumentados a través de entidades de previsión social voluntaria**

#### *Otras consideraciones*

Por último el miembro de la comisión de informes designado por UGT considera que el tratamiento diferenciado de los planes de empleo, siempre que, en todo caso, se respete el principio de adhesión voluntaria al mismo de los trabajadores y trabajadoras individualmente considerados, debería realizarse no tanto a través de subvenciones temporales, sino mediante un régimen fiscal diferenciado de carácter duradero que este proyecto de decreto no establece.

#### **DICTAMEN SOBRE LOS PROYECTOS DE DECRETO POR LOS QUE SE REGULA EL EJERCICIO DE DETERMINADAS ACTIVIDADES DE LAS ENTIDADES DE PREVISIÓN SOCIAL VOLUNTARIA Y SE ESTABLECEN AYUDAS ECONÓMICAS A LA IMPLANTACIÓN DE DETERMINADOS SISTEMAS DE PREVISIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA INSTRUMENTADOS A TRAVÉS DE ENTIDADES DE PREVISIÓN SOCIAL VOLUNTARIA**

La comisión de informes del Consejo de Relaciones Laborales, reunida en fecha 10 de Mayo de 2006, aprobó con los votos favorables de los miembros designados por CONFEBASK, ELA, CC.OO. y UGT, el dictamen que se transcribe a continuación. En esta reunión el miembro designado por LAB expresó su voto contrario al dictamen y anunció, de conformidad con lo previsto en el procedimiento establecido para el desarrollo de la función consultiva por la propia comisión, la presentación de un voto reservado que se consignará a continuación del dictamen.

#### **Dictamen**

PRIMERO. Sin entrar a analizar en este dictamen el contenido concreto de los proyectos de decreto remitidos a este organismo para informe preceptivo, la comisión de informes del Consejo de Relaciones Laborales muestra su oposición a ambos por las razones que se expresan en los apartados siguientes.

SEGUNDO. En lo que se refiere al «*proyecto de decreto por el que se regula el ejercicio de determinadas actividades de las Entidades de Previsión Social Voluntaria*» considera que si se adopta la decisión de establecer un régimen jurídico diferenciado para las entidades de previsión social complementaria que actúan en el ámbito de la CAPV teniendo en cuenta el tipo de actividad que realizan, el instrumento adecuado para llevar a cabo esta iniciativa no debería de ser una norma de desarrollo de la actual ley de Entidades de Previsión Social Voluntaria, sino una modificación directa de esta ley.

Tal consideración se hace desde una triple perspectiva:

En primer lugar porque la aprobación de una norma subordinada (de desarrollo de otra de rango superior) que

**Proyecto de Decreto por el que se regula el ejercicio de determinadas actividades de previsión social voluntaria y Proyecto de Decreto por el que se regulan las ayudas económicas a la implantación de determinados sistemas de previsión social complementaria instrumentados a través de entidades de previsión social voluntaria**

parte de categorías que la propia ley desconoce podría plantear dudas fundadas de legalidad.

En segundo lugar por la inseguridad jurídica que podría generar la aplicación de dos normas (una ley y un decreto de desarrollo) que integran un bloque de legalidad conjunto pero utilizan conceptos y criterios diferentes entre sí y en muchos casos insuficientemente definidos.

En tercer lugar porque la reforma de la Ley de Entidades de Previsión Social Voluntaria constituía un objetivo explícito del plan de previsión social complementaria.

TERCERO. En lo que se refiere al «*proyecto de decreto por el que se regulan las ayudas económicas a la implantación de determinados sistemas de previsión complementaria instrumentados a través de Entidades de Previsión Social Voluntaria*», los miembros de la comisión de informes entienden, por las mismas razones expuestas en el apartado anterior de este dictamen, que la definición del tipo de entidad de previsión cualificada cuya creación o actuación podría ser objeto de ayudas públicas debería realizarse así mismo a través de una modificación de la ley.

CUARTO. Estas consideraciones tienen carácter prioritario y previo, por lo que no se incluyen en este dictamen las opiniones específicas de cada uno de los miembros de la comisión sobre el modelo de previsión social complementaria, o sobre determinados aspectos concretos de los proyectos remitidos a informe, aunque aquella opinión, o una parte de ella, haya sido expresada, en su caso, mediante las alegaciones particulares realizadas en el curso del procedimiento establecido para el ejercicio de la función consultiva y reflejada en lo sustancial en el informe final de este Consejo de Relaciones Laborales, en el apartado denominado «síntesis de las aportaciones».

Bilbao, a doce de mayo de 2006

#### **Voto reservado presentado por el miembro de la Comisión de Informes designado por LAB**

El sindicato LAB se pronuncia en contra del Dictamen sobre los Proyectos de Decreto por lo que se regula el ejercicio de determinadas actividades de las Entidades de Previsión Social Voluntaria y se establecen ayudas económicas a la implantación de determinados sistemas de previsión social complementaria instrumentados a través de EPSV. Por consiguiente, emite el siguiente VOTO RESERVADO.

Primero. LAB tiene severas reservas ideológicas y políticas sobre la filosofía y el espíritu que impregna la totalidad del Plan de Previsión Social Complementaria aprobado por el Consejo de Gobierno de la CAPV el pasado 10 de enero.

**Proyecto de Decreto por el que se regula el ejercicio de determinadas actividades de previsión social voluntaria y Proyecto de Decreto por el que se regulan las ayudas económicas a la implantación de determinados sistemas de previsión social complementaria instrumentados a través de entidades de previsión social voluntaria**

Segundo. LAB no comparte el objetivo de generalizar la previsión social complementaria en la CAPV ni el mecanismo que se pretende articular para ello, que consiste en detraer recursos públicos para financiar sistemas privados de capitalización.

Tercero. Los Decretos sometidos a informe derivan políticamente del referido Plan de Previsión, por lo que nuestro rechazo no se fundamenta en la inadecuada técnica legislativa utilizada para su implementación normativa, sino en las razones de fondo sucintamente expuestas en los párrafos anteriores.

Donostia, 15 de mayo de 2006



**Proyecto de Decreto por el que se regulan las condiciones y el procedimiento de habilitación y organización para el ejercicio de la función y comprobación de las condiciones de seguridad y salud en las empresas y centros de trabajo por parte del personal técnico de Osalan-Instituto Vasco de Seguridad y Salud Laborales**

**Informe del Consejo de Relaciones Laborales sobre el Proyecto de Decreto por el que se regulan las condiciones y el procedimiento de habilitación y organización para el ejercicio de la función y comprobación de las condiciones de seguridad y salud en las empresas y centros de trabajo por parte del personal técnico de Osalan-Instituto Vasco de Seguridad y Salud Laborales**

#### **Antecedentes**

Con fecha 11 de mayo de 2006 ha tenido entrada en el Consejo de Relaciones Laborales por conducto de la Dirección de Estudios y Régimen Jurídico del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, el Proyecto de decreto por el que se regulan las condiciones y el procedimiento de habilitación y organización para el ejercicio de la función y comprobación de las condiciones de seguridad y salud en las empresas y centros de trabajo por parte del personal técnico de OSALAN-Instituto Vasco de Seguridad y Salud Laborales, con la solicitud de que dicho texto sea examinado en el seno del Consejo y a fin de que, en el marco de sus competencias, éste emita el correspondiente informe.

#### **Consideraciones generales**

Este proyecto de decreto tiene su antecedente remoto en la modificación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales realizada en el año 2003 (Ley 54/2003). Uno de los objetivos de aquella reforma fue potenciar la vigilancia y control de las condiciones de seguridad y salud en el ejercicio de la actividad laboral. Para ello, se introdujeron en la LPRL disposiciones específicas dirigidas a instrumentar la colaboración de determinados funcionarios de organismos, de ámbito autonómico o no, que desarrollan funciones técnicas en materia de prevención de riesgos laborales, con la inspección de trabajo (art. 9, apartados 2.º y 3.º LPRL). Conforme a esta nueva redacción de la ley, los técnicos que resultaran habilitados podrían realizar requerimientos a las empresas en materia de seguridad y salud, y, en el caso de que tales requerimientos no fueran atendidos, remitir informes a la inspección de trabajo que podrían ser incorporados como hechos a las actas de infracción, con el alcance y valor probatorio que la legislación reconoce a los constatados directamente por la propia inspección.

El desarrollo y concreción de estas disposiciones, en cuanto a las condiciones básicas que habrían de cumplir estos funcionarios y a la actividad material a desarrollar por ellos, se llevó a cabo con posterioridad en virtud de un mismo Real Decreto (el 689/2005, de 10 de julio. BOE 23 de junio de 2005) que modificó dos normas reglamentarias:

**Proyecto de Decreto por el que se regulan las condiciones y el procedimiento de habilitación y organización para el ejercicio de la función y comprobación de las condiciones de seguridad y salud en las empresas y centros de trabajo por parte del personal técnico de Osalan-Instituto Vasco de Seguridad y Salud Laborales**

- El reglamento de organización y funcionamiento de la inspección de trabajo (R.D. 138/2000, de 4 de febrero) que, en desarrollo de lo previsto en el artículo 9.3 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, define ahora expresamente el ámbito material de actuación de estos funcionarios técnicos y fija las condiciones y requisitos mínimos para su habilitación por la autoridad de la que dependen, y
- El reglamento general que regula el procedimiento para la imposición de sanciones por infracciones de orden social (R.D. 928/1998) que fija la naturaleza y contenido del acta de infracción, en los casos en que hubiera actuado un funcionario técnico habilitado.

En el marco de estos antecedentes, el proyecto de decreto que se remite a informe se limita a identificar a los funcionarios que en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la CAPV, desarrollarán esas funciones y a establecer las condiciones y requisitos para el procedimiento de homologación que exige la ley.

#### **Contenido del proyecto de decreto**

Para el análisis del contenido del proyecto se pueden diferenciar tres campos o ámbitos distintos:

1. El primero se refiere al contenido material de las funciones a desarrollar por los funcionarios autonómicos habilitados para colaborar con la inspección de trabajo en el campo de la prevención de riesgos laborales. En este punto el proyecto de decreto se limita a reproducir el contenido del artículo 63 del reglamento de organización y funcionamiento de la inspección de trabajo, que es el texto que desarrolla, a su vez, el artículo 9.3 de la LPRL.

Estas funciones son las siguientes:

- a) Las características de los locales e instalaciones, así como las de los equipos, herramientas, productos o sustancias existentes en el centro de trabajo.
- b) La naturaleza de los agentes físicos, químicos y biológicos presentes en el ambiente de trabajo y sus correspondientes intensidades, concentraciones o niveles de presencia.
- c) Los procedimientos para la utilización de los agentes citados anteriormente que influyan en la generación de riesgos para la seguridad o salud de los trabajadores.
- d) Las características y utilización de los equipos de protección, tanto colectiva como individual.
- e) La realización de los reconocimientos médicos y su adecuación a los protocolos sanitarios específicos de vigilancia de la salud, establecidos en el artículo 37.3.c del Reglamento de los servicios de prevención, aprobado por el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero.
- f) La adaptación de los puestos de trabajo a las exigencias de naturaleza ergonómica.

**Proyecto de Decreto por el que se regulan las condiciones y el procedimiento de habilitación y organización para el ejercicio de la función y comprobación de las condiciones de seguridad y salud en las empresas y centros de trabajo por parte del personal técnico de Osalan-Instituto Vasco de Seguridad y Salud Laborales**

Con respecto a ellas, el proyecto de decreto reitera que los funcionarios autonómicos que resulten habilitados tendrán capacidad de requerimiento en todas las materias relacionadas, haciendo, por lo demás, una remisión genérica al R.D. 689/2005 (que es la norma que, como se ha dicho en otro apartado anterior de este informe, ha adaptado las disposiciones reglamentarias del Estado a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales), en lo que se refiere al modo en que habrá de ejercerse esta capacidad de requerimiento y los efectos y consecuencias derivados de ella en el plano jurídico. Por tanto, los funcionarios autonómicos que resulten habilitados no solo podrán (y deberán) requerir a los empleadores para que adapten las condiciones materiales de trabajo en materia de seguridad y salud a sus mandatos y prescripciones, sino que, en el caso de que estos requerimientos no fueran atendidos, deberán remitir informe a la inspección de trabajo, el cual se utilizará a su vez por ésta, con carácter general, como base fáctica del acta de infracción.

2. El segundo se refiere al modo en que la autoridad autonómica ha decidido ejercer sus competencias de autoorganización, dentro del margen que le reconoce el artículo 60 del reglamento de organización y funcionamiento de la inspección de trabajo, para llevar a cabo la habilitación de sus propios funcionarios.

Los aspectos esenciales de este régimen de habilitación son:

2.1. El funcionario habilitado debe cumplir en todo caso:

- a) Las exigencias mínimas establecidas en el propio reglamento de organización y funcionamiento de la inspección de trabajo (art. 59), que se trasladan literalmente al proyecto de norma autonómica: estas exigencias son que se trate de funcionarios de los grupos A y B que cuenten con una formación en materia de prevención de riesgos laborales similar a la que para el nivel superior establece el artículo 37.2 del reglamento de servicios de prevención aprobado por R.D. 39/1997, o que hayan resultado convalidados por el procedimiento que establece dicho reglamento (disposición adicional quinta) o su orden de desarrollo (O.M. de 27 de junio de 1997).
- b) En ejercicio de su propia competencia de autoorganización, la autoridad autonómica ha dispuesto a través del proyecto de decreto, otras exigencias adicionales que son las siguientes:
  - que se trate de funcionarios de la CAPV adscritos a OSALAN.
  - que hayan superado también un curso específico establecido especialmente para la habilitación (se refiere obviamente a otro curso distinto de los que se regulan en el R.D. 39/1997), de cuyo contenido, sin embargo, el proyecto de decreto no hace mención alguna.

2.2. La adscripción a los funcionarios autonómicos de las competencias a que se refiere el proyecto de norma no se

**Proyecto de Decreto por el que se regulan las condiciones y el procedimiento de habilitación y organización para el ejercicio de la función y comprobación de las condiciones de seguridad y salud en las empresas y centros de trabajo por parte del personal técnico de Osalan-Instituto Vasco de Seguridad y Salud Laborales**

realiza mediante la creación de nuevos puestos de trabajo y la consiguiente modificación de las R.P.T., sino a través de un régimen transitorio (temporal) de asignación de funciones que se materializa en una homologación formal de determinados funcionarios para llevar a cabo la colaboración con la inspección de trabajo.

2.3. Este régimen de habilitación tiene, además, carácter voluntario. La habilitación se concede a petición del interesado en quien concurren los requisitos fijados en los párrafos anteriores mediante resolución discrecional del director general de Osalan.

2.4. La habilitación es en todo caso temporal (se concede para un periodo de dos años y puede ser renovada, nuevamente a petición del interesado, para periodos de un año) y revocable por las causas que se relacionan en el artículo 9 del proyecto de decreto, que contempla también la posibilidad de una suspensión temporal en función de la gravedad de los incumplimientos, apreciada discrecionalmente por la autoridad competente.

2.5. La habilitación conlleva la emisión de una credencial, que faculta al funcionario de que se trata para el desarrollo de su función y el reconocimiento de unas retribuciones adicionales sobre cuya calificación jurídica (aunque con toda probabilidad deberán instrumentarse a través de algún complemento vinculado al rendimiento y no al puesto de trabajo) y criterios básicos el proyecto de decreto no realiza sin embargo, mención ninguna, así como un régimen de jornada y horario flexibles, en atención a las características del trabajo a desarrollar, e implica una serie de incompatibilidades y un régimen de abstención y recusación coherente con el contenido material de la función asignada.

3. El tercer aspecto hace alusión al régimen de dependencia funcional de los funcionarios habilitados.

En este punto, y aunque el artículo 64.1 del reglamento de organización y funcionamiento afirma que las actuaciones de estos técnicos se llevarán a cabo en el marco de los programas establecidos por la respectiva comisión territorial de la inspección de trabajo, el proyecto de decreto establece que la actuación de los técnicos habilitados se «ordena» por el director general de OSALAN, en el marco de los acuerdos de la comisión territorial.

### SÍNTESIS DE LAS APORTACIONES

Con fecha 19 de mayo, se han recibido en el Consejo de Relaciones Laborales las alegaciones y consideraciones particulares de los miembros de su comisión de informes en relación con el referido proyecto de norma.

**Proyecto de Decreto por el que se regulan las condiciones y el procedimiento de habilitación y organización para el ejercicio de la función y comprobación de las condiciones de seguridad y salud en las empresas y centros de trabajo por parte del personal técnico de Osalan-Instituto Vasco de Seguridad y Salud Laborales**

### Opinión sindical

Los miembros designados por ELA y LAB abordan el análisis del proyecto de decreto remitido a informe desde una consideración previa y de carácter general: la necesidad de que se lleve a cabo una transferencia plena de la inspección de trabajo superando el marco actual de doble dependencia: funcional de la administración autonómica y orgánica de la administración central.

Desde esa perspectiva, se reivindica una inspección propia dotada de medios y recursos suficientes para abordar de manera efectiva las funciones de vigilancia y control del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos y de propuesta de sanción en caso de incumplimiento, y se rechaza, por tanto, el modelo subordinado que resulta del proyecto de decreto basado en funcionarios colaboradores y dependientes de una inspección de trabajo no transferida.

En cualquier caso, y a pesar de que se rechaza expresamente el proyecto de decreto, ambos plantean también que el establecimiento de este sistema de habilitación, sin un incremento real de medios materiales ni personales — pues lo que se desprende del decreto es que no se va a proceder a ampliar la plantilla de Osalan sino a asignar nuevas funciones a los funcionarios habilitados,— corre el riesgo de quedarse en una iniciativa estéril que no contribuirá a incrementar y mejorar de forma real los niveles actuales de seguridad y salud laboral. En esta misma línea se alerta también sobre la necesidad de evitar que una asignación suplementaria de funciones se traduzca en un empeoramiento de las condiciones de trabajo del personal afectado.

Con carácter específico se solicita la supresión en el artículo 11 del proyecto de decreto de la expresión: «en el marco de los acuerdos de la Comisión Territorial de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en el País Vasco»

El miembro designado por UGT manifiesta que, aunque el sistema de habilitación no sea el mejor, y sin perjuicio de la conveniencia de transferir de forma plena la inspección de trabajo, e incrementar también los medios materiales y humanos, la magnitud del problema de la siniestralidad laboral exige actuar con todos los recursos disponibles en cada momento, por lo que está a favor de la decisión de habilitar al personal técnico para colaborar en las tareas de vigilancia y control, incluidas las sancionatorias.

En lo que se refiere al modelo concreto que se establece en este proyecto de decreto, sus alegaciones, después de una serie de consideraciones de tipo general y de contextualización de este proyecto de decreto en el marco de sus antecedentes normativos y de otras disposiciones autonómicas de contenido similar, se centran en cuatro aspectos:

— En primer lugar en la naturaleza temporal de la habilitación (dos años, prorrogables por periodos anuales a instancias

**Proyecto de Decreto por el que se regulan las condiciones y el procedimiento de habilitación y organización para el ejercicio de la función y comprobación de las condiciones de seguridad y salud en las empresas y centros de trabajo por parte del personal técnico de Osalan-Instituto Vasco de Seguridad y Salud Laborales**

del funcionario habilitado) manifestando que el sistema por el que se opta en el decreto es, en su opinión, contraproducente con la naturaleza de las funciones asignadas y con la condición de autoridad del funcionario habilitado.

- En segundo lugar en el sistema de concesión de la habilitación, en relación al cual entiende que la concesión de la habilitación debería ser reglada y no discrecional, de acuerdo con criterios de mérito y capacidad y en el régimen de prórroga que, en su opinión, habría de ser automática, salvo revocación motivada por causa legal, lo que paliaría los inconvenientes del carácter temporal de la habilitación.
- En tercer lugar en el sistema de revocación y suspensión de la habilitación que, siendo materialmente una sanción, debería sujetarse a un listado exhaustivo de causas, reconociéndose además expresamente al funcionario la posibilidad de impugnación en todo caso. Alegación que se completa con la petición expresa de supresión de la «cláusula de cierre» que en la actual redacción del proyecto de decreto permite la revocación motivada sin causa.
- Por último en el régimen de jornada y horario que establece el proyecto de decreto, respecto al cual considera que el régimen general no debe ser la flexibilidad sino la estabilidad, sin perjuicio de las adaptaciones que proceda realizar en función de las necesidades del servicio.

Por su parte, el miembro designado por CC.OO. comienza su exposición manifestando la imperiosa necesidad de un incremento de medios humanos y materiales en el conjunto de Osalan, a pesar de que considera que las labores propias de inspección no supondrán un incremento excesivo de la carga de trabajo. Recuerda, no obstante los problemas de envejecimiento y falta de OPEs de los últimos años en Osalan. Advierte que el antecedente de este proyecto de decreto es el acuerdo alcanzado en Madrid sobre la reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales, precisamente como una solución la falta de medios humanos para las labores de inspección. En consecuencia, y aunque considera también que el modelo por el que se optó no es necesariamente el mejor, acepta el sistema de habilitación en cuanto tal, aunque entiende, con relación al proyecto de decreto que se ha remitido a informe del Consejo, que hay cuestiones concretas que deberían modificarse:

- En primer lugar, la habilitación, prevista para un periodo inicial de dos años y renovable a instancias del propio funcionario habilitado, debería tener mayor continuidad, para lo que podría establecerse, al menos, un sistema de prórroga automática.
- En segundo lugar, el sistema de habilitación tal y como está previsto tiene un carácter excesivamente discrecional. Debería ser modificado, en consecuencia, por otro de carácter más reglado que ofrezca mayores garantías.
- En tercer lugar considera, en línea con la posición expresada por el miembro designado por UGT, que el régimen general

**Proyecto de Decreto por el que se regulan las condiciones y el procedimiento de habilitación y organización para el ejercicio de la función y comprobación de las condiciones de seguridad y salud en las empresas y centros de trabajo por parte del personal técnico de Osalan-Instituto Vasco de Seguridad y Salud Laborales**

de jornada y horario no debe ser la flexibilidad sino la estabilidad, sin perjuicio de las adaptaciones que procedan.

#### Opinión empresarial

El miembro de la comisión de informes designado por Confebask considera plenamente inoportuna la aprobación de este decreto en línea con la posición general de la organización a la que representa en esta materia, la cual es contraria a atribuir funciones de carácter inspector a funcionarios territoriales cuya labor esencial es de asesoramiento y apoyo técnico a la empresa y de búsqueda de colaboración entre empleadores y empleados para el incremento de los niveles de seguridad, porque en la práctica la realización de estas tareas resulta incompatible con el ejercicio simultáneo de la actividad inspectora.

Con fecha 8 de junio de 2006 se reunió la comisión de informes del Consejo de Relaciones Laborales para analizar el proyecto de decreto.

Ante la ausencia de una opinión común sustentada por una mayoría suficiente de los miembros de la comisión de informes, la reunión concluyó sin un dictamen del Consejo de Relaciones Laborales sobre el proyecto de decreto por el que se regulan las condiciones y el procedimiento de habilitación y organización para el ejercicio de la función y comprobación de las condiciones de seguridad y salud en las empresas y centros de trabajo por parte del personal técnico de OSALAN-Instituto Vasco de Seguridad y Salud Laborales.

Bilbao, 8 de junio de 2006

**Proyecto de Orden por la que se establecen las ayudas para la participación de las personas trabajadoras en empresas****Informe del Consejo de Relaciones Laborales sobre el Proyecto de Orden por la que se establecen las ayudas para la participación de las personas trabajadoras en empresas****Antecedentes**

Con fecha 11 de mayo de 2006 ha tenido entrada en el Consejo de Relaciones Laborales por conducto de la Dirección de Estudios y Régimen Jurídico del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, el Proyecto de Orden por la que se establecen las ayudas para la participación de las personas trabajadoras en empresas, con la solicitud de que dicho texto sea examinado en el seno del Consejo y a fin de que, en el marco de sus competencias, éste emita el correspondiente informe.

**Consideraciones generales**

La iniciativa de establecer ayudas a la participación de los trabajadores en las empresas no es nueva ya que se trata de un programa que tiene 6 años de vigencia tal y como se hace constar en su exposición de motivos. Ésta es la primera vez, sin embargo, que una norma de estas características se remite a informe del Consejo de Relaciones Laborales, quizá por una valoración equivocada de su alcance real, pues a pesar de que se trata de una disposición impulsada desde la Dirección de Economía Social y gestionada por ella, sus previsiones se aplican, aunque con un alcance diferente, a todas las empresas.

En consecuencia y a pesar de que se trata, como se ha dicho, de un programa con varios años de vigencia no existen en el Consejo antecedentes ni pronunciamientos previos sobre él.

De cualquier manera, el contraste del contenido de este proyecto de norma con el de las que, con el mismo objeto, la han precedido en el tiempo, muestra que apenas se han introducido modificaciones. Quizá la única diferencia reseñable, con respecto a su antecedente normativo inmediato, la orden de 6 de julio de 2005, es la desaparición como acción susceptible de ser subvencionada de la transformación de empresas que no son de economía social, en entidades de economía social. Esta acción, incluida en la orden de 2005, desaparece ahora del elenco de las que se relacionan en el artículo 2 del proyecto de orden.

**Contenido material de las ayudas incluidas en la orden**

Este proyecto de orden establece ayudas económicas para apoyar la realización de acciones cuyo objetivo es, directa o



**Proyecto de Orden por la que se establecen las ayudas para la participación de las personas trabajadoras en empresas**

indirectamente, incentivar la participación de los trabajadores y trabajadoras en su empresa.

Los niveles de intensidad con los que se aborda este objetivo son, sin embargo, diferentes. Y por ello conviene distinguir tres grupos entre las diferentes acciones subvencionadas.

- a) La realización de diagnósticos sobre el grado de participación de las personas trabajadoras en una empresa determinada. Esta acción se complementa, en su caso, con otra dirigida a la elaboración y aprobación de planes concretos para «mejorar» —según la expresión de la norma— la participación en esa empresa de sus trabajadores por cuenta ajena.
- b) La realización de acciones de investigación, formación y divulgación para fomentar la participación de los trabajadores y trabajadoras en las empresas.
- c) Ayudas directas, con diferente contenido en función de las características de la empresa y del tipo de acción concreta de que se trate, para la suscripción de acciones o participaciones del capital social por parte de los trabajadores por cuenta ajena o para su incorporación como socios a entidades de economía social.

**Ámbito de aplicación y sujetos destinatarios de las ayudas**

Como ya se ha señalado, la orden se dirige al conjunto de las empresas, aunque en muchos casos y para definir el alcance de la acción subvencionada y el contenido concreto de la ayuda distingue entre empresas de economía social y el resto, sin definir por otra parte de manera expresa el concepto de lo que ha de entenderse por entidades de economía social, olvidando quizá que no se trata de un concepto normativo y que carece por tanto de un contenido preciso y unívoco desde el punto de vista jurídico.

La orden incluye también como sujetos destinatarios de alguna de las ayudas a lo que denomina, sin mayor aclaración, instituciones públicas y privadas.

A partir de la caracterización general de estas acciones y mediante una técnica en muchos casos bastante compleja, la orden identifica el destinatario de la ayuda en función del tipo de acción.

- Para las acciones del grupo A (diagnósticos y planes), la ayuda se reconoce con el mismo alcance a cualquier empresa que acometa su realización, siempre que lo haga a través de sociedades consultoras con unas determinadas características (definidas a su vez en el artículo 4 del proyecto), o ponga en marcha, a partir de aquel diagnóstico, un plan de mejora del nivel de participación. Aquí la orden se limita a diferenciar entre empresas de economía social y las

**Proyecto de Orden por la que se establecen las ayudas para la participación de las personas trabajadoras en empresas**

que no lo son, únicamente para definir el contenido mínimo de este diagnóstico. En todo caso, las cuantías de las ayudas son las siguientes:

- Para la realización del diagnóstico: la cuantía de la subvención es del 75% de su coste neto (previamente aprobado por la dirección de economía social) con el límite de 12.000 euros.
- Para la puesta en marcha del plan: el 50% de los costes netos, igualmente aprobados por la dirección de economía social, con el límite de 30.000 euros.

— Acciones del grupo B (de investigación, formativas o divulgativas), la ayuda se reconoce a entidades e instituciones públicas y privadas, sin mayor especificación. En este caso, la ayuda se concreta en:

- El 75% del coste neto de la acción de que se trate (previamente aprobado por la dirección de economía social) con el límite máximo de 30.000 euros.

— Acciones del grupo C. Su tipología es más compleja y en relación con ellas la distinción entre empresas de economía social y las que no lo son, tiene mayor incidencia.

*Empresas ordinarias:* únicamente se subvenciona la adquisición de acciones o participaciones sociales cuando esta adquisición se realice por un tercio de las personas trabajadoras de la empresa con contrato indefinido que suscriban como mínimo el 10% del capital social. Si se cumplen estas condiciones, el contenido de la ayuda tiene un doble alcance:

- a) De una parte se subvenciona a cada trabajador con una cantidad equivalente al 50% del valor de las acciones o participaciones suscritas, con un límite de 1.500 euros, y
- b) De otra, se subvenciona a la empresa con el 50% de los costes netos — aprobados en todo caso, por la dirección de economía social— relativos a la formalización de la operación societaria con un límite de 12.000 euros.

*Empresas de economía social:* se subvenciona la incorporación como socio de la entidad de sus propios trabajadores por cuenta ajena, con contrato indefinido y un año de antigüedad, al menos, en aquella entidad de economía social. En este caso, la subvención cubre el importe de la participación adquirida por el trabajador con un límite de 1.500 euros. Aquí, a diferencia por tanto del caso anterior, no se exigen otros requisitos adicionales relativos al número mínimo de trabajadores implicados y al importe de la operación en su conjunto.

*Supuesto especial establecido únicamente para empresas de economía social.* La exposición de motivos del proyecto de orden destaca este supuesto como una de las novedades de la

**Proyecto de Orden por la que se establecen las ayudas para la participación de las personas trabajadoras en empresas**

norma. Sin embargo, esta previsión específica ya se contenía en la orden aprobada el año anterior (orden de 6 de julio de 2005).

A pesar de que la norma no lo expresa con la claridad deseable el supuesto que se regula es el siguiente: cuando la incorporación del trabajador por cuenta ajena a la entidad de economía social se hubiese producido por la vía de una subrogación legal de la entidad en la condición de empleador, a consecuencia de la adjudicación a ésta de una contrata o concesión administrativa, se suprime la exigencia de que quien se incorpore como socio sea un trabajador indefinido con una antigüedad mínima (un año)

**Otras disposiciones incorporadas al proyecto de orden**

En el resto de su articulado la orden responde a la estructura típica de las normas de carácter subvencional, fijando los requisitos exigidos para el acceso a las ayudas y las obligaciones que adquieren los beneficiarios de las mismas, así como el régimen de compatibilidad de estas ayudas con otras de contenido similar, el procedimiento aplicable para su tramitación, el órgano competente para resolver y el régimen de recursos, forma de pago, y consecuencias y responsabilidades derivadas del incumplimiento de las prescripciones establecidas en la norma. En todos estos aspectos el proyecto de orden reproduce también el contenido de la orden de 6 de julio de 2005 que constituye como se ha advertido su antecedente inmediato.

**SÍNTESIS DE LAS APORTACIONES**

Con fecha 19 de Mayo se han recibido en el Consejo de Relaciones Laborales las alegaciones y consideraciones particulares de los miembros de la comisión de informes en relación con el referido proyecto de norma.

**Opinión sindical**

El miembro de la comisión designado por LAB considera que el proyecto de orden no tiene como objetivo el fomento real de la participación de los trabajadores y trabajadoras en los procesos de cambio de la organización empresarial, tanto de tipo productivo como societario o de estatus jurídico, sino el incremento de la competitividad empresarial dentro de un sistema de gestión avanzada de corte neoliberal. La organización a la que representa rechaza, por tanto, el modelo de participación que preconiza la orden, basado en favorecer con fondos públicos la adquisición de algunas acciones por parte de los trabajadores y trabajadoras y se pronuncia por el de profundizar en la democratización de las relaciones laborales garantizando la participación sindical activa en aquellos procesos de cambio.

**Proyecto de Orden por la que se establecen las ayudas para la participación de las personas trabajadoras en empresas**

En consecuencia, manifiesta su opinión contraria al proyecto de orden y rechaza de forma expresa el desvío de fondos públicos para financiar iniciativas ajenas a los intereses y prioridades de la mayoría de los trabajadores y trabajadoras de la CAPV.

Por su parte el miembro designado por UGT manifiesta su aceptación, en términos generales, de este proyecto de orden, que en lo sustancial reproduce el contenido de otras disposiciones anteriores de contenido similar, aunque realiza alguna propuesta concreta de modificación.

En concreto, solicita la supresión como criterio en el artículo 6.6, párrafo 2.º (que se refiere a los criterios para la asignación de la subvención en actividades de investigación, formativas y divulgativas), de la «*calificación y prestigio profesional de la entidad o institución*», por considerar que se trata de un criterio poco objetivo que podría abrir un portillo a decisiones arbitrarias y que no se basa además en el contenido concreto del proyecto planteado por la entidad peticionaria, sino en factores subjetivos. En este sentido, solicita la adición, en su lugar, de un nuevo criterio basado en el grado de participación real de los trabajadores que se contempla en el proyecto presentado.

En segundo lugar solicita que entre los requisitos generales para tener acceso a la subvención (artículo 7) se incluya que la empresa no haya sido sancionada en un periodo previo (que deberá ser suficientemente amplio) por infracciones graves o muy graves por conductas atentatorias contra los derechos de los trabajadores y trabajadoras, en especial en materia de prevención de riesgos laborales, tipificadas en el texto refundido de infracciones y sanciones aprobados por el Real Decreto Legislativo 5/2000.

**Opinión empresarial**

Por su parte, el miembro de la comisión de informes designado con Confebask, considera que tratándose de un programa que tiene una vigencia de 6 años y que este proyecto de orden mantiene en sus líneas básicas, habría que evaluar con carácter previo los resultados obtenidos para emitir una opinión suficientemente fundada sobre la decisión de mantenerlo.

Por otra parte, entiende que carecen de fundamento y de justificación objetiva las diferencias que se establecen entre las empresas de economía social y el resto.

REUNIDA CON FECHA 24 DE MAYO DE 2006 LA COMISIÓN DE INFORMES DEL CONSEJO DE RELACIONES LABORALES REALIZÓ LAS SIGUIENTES CONSIDERACIONES

En primer lugar puso de manifiesto la ausencia de información y datos precisos relacionados con el alcance real de esta iniciativa durante los 6 años que lleva aplicándose, lo que plantea dificultades evidentes para valorar sus resultados

**Proyecto de Orden por la que se establecen las ayudas para la participación de las personas trabajadoras en empresas**

y emitir una opinión fundada sobre la conveniencia de mantenerla o modificarla.

En el curso de esta reunión los miembros designados por ELA y LAB dejaron constancia de que el modelo de participación que maneja el proyecto de orden no es el que preconizan sus respectivas organizaciones, por lo que expresan su oposición a que se destinen fondos públicos a financiar la adquisición de acciones o participaciones en el capital de una empresa por los trabajadores y trabajadoras de ésta.

CC.OO manifestó que era necesario disponer de información sobre la marcha de este decreto a lo largo de los seis años de funcionamiento, pero que a falta de esta información todo parece indicar que es un decreto orientado en exclusividad a la economía social. Entiende, no obstante, que para la concesión de este tipo de ayudas sería deseable en las empresas que no sean de economía social la exigencia de un informe por parte de la representación legal de los trabajadores.

Por su parte, y aunque considera que la norma no explica suficientemente por qué se extienden sus previsiones a trabajadores por cuenta ajena en empresas ordinarias, el miembro designado por UGT hizo constar que no se opone a la iniciativa de fomentar la participación de los trabajadores y trabajadoras a través del sistema que se establece en el proyecto de orden.

Por último, el miembro designado por Confebask afirmó que, sin perjuicio de la falta de información y la ausencia de una justificación explícita sobre las diferencias de trato que el proyecto de orden establece entre las empresas de economía social y el resto, la iniciativa de facilitar el acceso de los trabajadores y trabajadoras al capital social de la empresa, debe considerarse como positiva.

Ante la ausencia de una opinión común sustentada por una mayoría suficiente de los miembros de la comisión de informes, la reunión concluyó sin un dictamen del Consejo de Relaciones Laborales sobre el proyecto de orden por la que se establecen ayudas para la participación de las personas trabajadoras en empresas.

Bilbao, 8 de junio de 2006

**Proyecto de Decreto por el que se aprueba el calendario oficial de fiestas laborales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para 2007****Informe del Consejo de Relaciones Laborales sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el calendario oficial de fiestas laborales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el año 2007****Antecedentes**

El departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social ha remitido a este Consejo de Relaciones Laborales, por conducto de su Dirección de Estudios y Régimen Jurídico, el proyecto de decreto por el que se aprueba el calendario oficial de fiestas laborales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el año 2007.

**Consideraciones generales**

Este proyecto de decreto establece las fiestas laborales para el año 2007 en la Comunidad Autónoma del País Vasco, en el marco de las directrices fijadas en el Real Decreto 2001/1983.

Dicho Real Decreto fija las fiestas laborales en el ámbito del Estado. Una parte de ellas son inamovibles para las Comunidades Autónomas. Otras, sin embargo, pueden ser modificadas y sustituidas por fiestas que por tradición sean propias de las respectivas Comunidades Autónomas.

Este margen de discrecionalidad que el Real Decreto 2001/1983 atribuye a las Comunidades Autónomas se concreta:

- a) En la posibilidad de optar entre dos fechas, el 19 de marzo o el 25 de julio.
- b) En trasladar a otro día tres fiestas nominativamente identificadas: Jueves Santo, el 6 de enero, y el 19 de marzo o 25 de julio, en función de cuál haya sido la opción a que se refiere el número anterior.
- c) Por último, en aquellos casos en que alguna de las fiestas estatales que no pueden ser modificadas coincida con un domingo, el Real Decreto establece que ésta se trasladará automáticamente al lunes siguiente. Pues bien, si esto sucediera, las Comunidades Autónomas podrían también trasladar esta fiesta y sustituirla por una diferente.

**Consideraciones específicas**

De acuerdo con estos parámetros, el proyecto de decreto que se remite a informe del Consejo de Relaciones Laborales adopta las siguientes determinaciones:

- Opta por la fiesta del 25 de julio, frente a la del 19 de marzo.

**Proyecto de Decreto por el que se aprueba el calendario oficial de fiestas laborales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para 2007**

- Traslada la fiesta del Jueves Santo, día 5 de abril, al Lunes de Pascua, 9 de abril.

**Síntesis de las aportaciones**

De conformidad con el procedimiento aprobado por la propia comisión de informes para el ejercicio de la función consultiva, el día 15 de junio finalizó el plazo para la remisión de las alegaciones particulares en relación con el proyecto de norma que regula el calendario laboral para el año 2007.

A continuación se expone el contenido de las consideraciones que han sido remitidas al Consejo.

Los miembros designados por ELA y LAB manifiestan su oposición a que se declaren como fiestas laborales los días 12 de octubre y 6 de diciembre, por considerar que ninguna de estas fechas responde a motivos de celebración en Euskal Herria, ni al sentir mayoritario de los trabajadores y trabajadoras vascos.

Los miembros designados por ELA y CC.OO. consideran que se debería declarar festivo el día 5 de abril de 2007, jueves de semana santa, aunque esta petición se articula de manera distinta.

En un caso, CC.OO., se propone que se mantenga como fiesta el jueves, día 5 de abril, y se traslade al Lunes de Pascua, 9 de abril, la fiesta del 25 de julio, en uso de las facultades que reconoce a las CCAA. el Real Decreto 2001/1983. De esta forma el calendario laboral seguiría con 12 fiestas de carácter general (al margen de las fiestas locales a que se refiere el artículo 3 del proyecto de decreto), pero pasando a ser festivo el día 5 de abril y dejando de serlo el 25 de julio.

Por su parte, el miembro designado por ELA propone que para declarar festivo el día 5 de abril se utilice la facultad establecida en el artículo 37.2 del Estatuto de los Trabajadores, lo que supondría añadir a las 12 fiestas fijadas en el proyecto una más, aunque con carácter recuperable. En su opinión ello se justifica por ser el jueves santo una fiesta tradicional de la CAPV, aludiendo además a la existencia de un precedente en este sentido en el calendario laboral del año 2001.

Con fecha 21 de junio de 2006 se reunió la comisión de informes del Consejo de Relaciones Laborales para analizar específicamente el proyecto de decreto de aprobación de calendario laboral para el año 2007.

En el curso de esa reunión, los miembros designados por ELA, LAB y CC.OO. reprodujeron las posturas expresadas en sus escritos de consideraciones particulares, de cuyo contenido se ha dejado constancia en el apartado denominado «síntesis de las aportaciones».

**Proyecto de Decreto por el que se aprueba el calendario oficial de fiestas laborales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para 2007**

Por su parte, el miembro designado por Confebask mostró en primer lugar su disconformidad con la propuesta de ELA, oponiéndose por tanto a que se añada una decimotercera fiesta con carácter recuperable. Su postura es, en consecuencia, que únicamente se declaren 12 días festivos (al margen de las dos fiestas locales). Ahora bien, en la misma línea manifestada por el miembro designado por CC.OO., entiende que, en contra de lo que establece el proyecto de decreto elaborado por el departamento, debería mantenerse como festivo el 5 de abril, día de jueves santo y trasladarse la fiesta del 25 de julio al día 9 de Abril, lunes de pascua, por ser una fiesta de observancia generalizada en toda nuestra Comunidad. Añade, como un argumento adicional a la postura que mantiene, que este día 25 de julio se celebra básicamente en Vitoria y aunque la facultad de propuesta de las fiestas locales es en todo caso de los propios Ayuntamientos afectados, la situación que se produce el año 2007, en el que el día 5 de Agosto, fiesta tradicional de la Virgen Blanca, es domingo, permitiría, sin renunciar a otras dos fiestas locales igualmente de carácter tradicional, San Prudencio y la Blanca, declarar festivo el día 25 de julio.

Una vez analizadas las respectivas posturas de los diferentes miembros de la comisión de informes, y ante la ausencia de una opinión común sustentada por una mayoría suficiente de esta comisión, la reunión concluyó sin un dictamen del Consejo de Relaciones Laborales.

Bilbao, a 21 de junio de 2006



## Informe del Consejo de Relaciones Laborales sobre el borrador del IV Plan de Igualdad para Mujeres y Hombres de la CAPV

### Antecedentes

Emakunde se ha dirigido al Consejo de Relaciones Laborales solicitándole la emisión de un informe sobre el contenido del IV Plan de Igualdad en lo que se refiere específicamente a las medidas previstas para el área de trabajo.

Esta es la primera vez que se solicita un informe de esta naturaleza, a pesar de que se trata del IV plan de igualdad que se impulsa en el ámbito de nuestra Comunidad.

### Contexto normativo del Plan de Igualdad

El contexto normativo en el que ha de insertarse este plan es el artículo 15 de la Ley 4/2005 de igualdad de mujeres y hombres. Se trata de un plan general que se dirige al conjunto de los poderes públicos y que recoge —en expresión del propio precepto—, de forma coordinada y global las líneas de intervención y directrices que deben orientar la actividad de los poderes públicos vascos en materia de igualdad de mujeres y hombres.

### El carácter de la intervención del CRL

La intervención del Consejo en el proceso de elaboración y subsiguiente aprobación del plan se puede contemplar desde una doble óptica. En primer lugar sería una simple consecuencia de la configuración del CRL como un ente consultivo del Gobierno y Parlamento vascos en materia sociolaboral. Desde esta perspectiva, el Consejo está llamado a emitir su opinión específica sobre el contenido del plan en su condición de interlocutor cualificado de los poderes públicos en cuantas iniciativas afecten a la política sociolaboral en la CAPV. Pero además de ello, el borrador del IV plan de igualdad incluye al Consejo como uno de los organismos implicados en la consecución de determinados objetivos. En este segundo nivel el plan podría concebirse también un instrumento del que derivarían para el Consejo, en su condición de ente público, ciertas consecuencias que van más allá y trascienden a su carácter de órgano consultivo

### El contenido del IV Plan de Igualdad dentro del área de trabajo

La parte del plan que ha sido remitida para informe del Consejo es la que se refiere al área de trabajo. De cualquier forma la estructura y la lógica interna del plan de igualdad es común al

Borrador del IV Plan de Igualdad para Mujeres y Hombres de la CAPV

conjunto de áreas funcionales (seis en total) a las que se dirige. Conviene, por ello, hacer una referencia somera a la manera en que está concebido este IV Plan de Igualdad para comprender mejor su contenido y en su caso el alcance de sus previsiones.

En primer lugar, el plan identifica cuatro grandes ejes de actuación. Estos cuatro ejes que expresan los objetivos prioritarios, dentro de las políticas de igualdad, sobre los que se pretende actuar dentro del periodo a que se extiende su vigencia, son los siguientes:

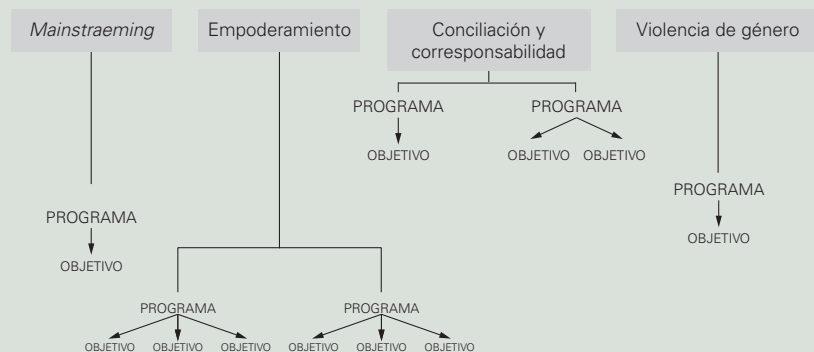
- *Mainstraeming*.
- Empoderamiento.
- Conciliación y corresponsabilidad.
- Violencia de género.

Cada uno de estos ejes se proyecta sobre las diferentes áreas de intervención dando lugar a lo que el plan denomina programas.

Finalmente cada programa se concreta en la definición de determinados objetivos específicos

IV Plan de Igualdad de Mujeres y Hombres

( Los cuatro ejes del Plan de Igualdad proyectados sobre el área de trabajo )



Así pues, la estructura del plan en lo que se refiere al área de trabajo es la siguiente:

1.º Eje: El único objetivo asociado al programa (M.1) consiste en «integrar la perspectiva de género en los servicios de empleo».

2.º Eje: En este eje de actuación el plan establece dos programas. Como se puede comprobar a través del cuadro anterior, cada de uno de estos programas integra a su vez tres objetivos distintos.

Borrador del IV Plan de Igualdad para Mujeres y Hombres de la CAPV

- El primer programa (E.1.) está dirigido a promover el acceso al empleo de mujeres y hombres en condiciones de igualdad. Sus objetivos son:
  - a) (E.1.1.) disminuir la desigualdad cuantitativa entre mujeres y hombres en sectores productivos de alta cualificación.
  - b) (E.1.2.) disminuir la desigualdad cuantitativa entre mujeres y hombres en puestos técnicos de sectores industriales tradicionales.

Eje 1.º: <i>Mainstreamings</i>		Eje 2.º: Empoderamiento		Eje 3.º: Conciliación		Eje 4.º: Violencia	
Programa (M.1.) Perspectiva de género en servicios de empleo	Objetivo (M.1.1) Integrar la Perspectiva de género en los servicios de empleo	Programa (E.1) Acceso al empleo en condiciones de igualdad	Objetivo (E.1.1) Sectores punta	Programa (C.1) Conciliación y corresponsabilidad	Objetivo (C.1.1) Incorporar a los análisis datos sobre el valor económico del trabajo doméstico	Programa (V.1) Acoso sexista en el trabajo	Objetivo (V.1.1) Implantar protocolos de prevención y actuación
			Objetivo (E.1.2) Empleos técnicos en industria				
			Objetivo (E.1.3) Iniciativas empresariales y autoempleo				
	Programa (E.2) Equiparación de condiciones	Objetivo (E.2.1) Empresas públicas y privadas	Programa (C.2) Servicio de apoyo y medidas de conciliación	Objetivo (C.2.1) Disminuir la desigualdad del tiempo dedicado a trabajos domésticos			
		Objetivo (E.2.2) Puestos de responsabilidad de mujeres		Objetivo (C.2.2) Implantar medidas de flexibilidad horaria			
		Objetivo (E.2.3) Equiparar protección social de colectivos					

- c) (E.1.3.) disminuir la desigualdad cuantitativa entre mujeres y hombres en el autoempleo y en las iniciativas empresariales.
- El segundo programa (E.2) persigue equiparar las condiciones laborales de mujeres y hombres. Sus objetivos son:
    - a) (E.2.1.) equiparar condiciones laborales de mujeres y hombres tanto en el sector público como en el privado.
    - b) (E.2.2.) promover el acceso de mujeres a puestos de responsabilidad.

- c) (E.2.3.) equiparar las condiciones de empleo y de protección social de determinados colectivos de mujeres trabajadoras especialmente desfavorecidas con las que se establecen para el conjunto de los trabajadores y trabajadoras.

3.º Eje: En este eje se establecen también dos programas:

El primero (C.1.) pretende avanzar hacia un nuevo modelo de organización social, y su objetivo específico (C.1.1.) se concreta en la pretensión de incorporar a todos los análisis relativos a la estructura económica y social, referencias al valor económico del trabajo doméstico y de cuidados, estableciendo, en todo caso, sus interrelaciones con el trabajo productivo.

El segundo programa (C.2.) relativo a servicios de apoyo y medidas de conciliación de la vida laboral, personal y familiar incluye, por su parte, dos objetivos:

- a) (C.2.1.) disminuir la desigualdad cuantitativa entre mujeres y hombres en relación con el tiempo dedicado al trabajo doméstico y de cuidados.  
b) (C.2.2.) implantar servicios de flexibilidad horaria y reordenación del tiempo de trabajo.

4.º Eje: En relación con este cuarto eje se establece un único programa (V.1.) relacionado con el acoso sexista en el trabajo cuyo objetivo (V.1.1.) es la prevención del acoso sexista en el trabajo y el establecimiento de mecanismos y protocolos de actuación tanto en el sector público como en el privado.

Para la consecución de cada uno de los objetivos establecidos en el marco de cada programa, el plan identifica en primer lugar, los organismos implicados y, en segundo lugar fija una serie de estrategias recomendadas.

#### **El papel que el plan asigna al Consejo de Relaciones Laborales en relación con los diferentes programas y objetivos incluidos en el área de trabajo**

Como ya se ha señalado en un apartado precedente del presente informe, el plan puede ser contemplado desde una doble perspectiva.

En primer lugar el plan es susceptible de una valoración, en términos de oportunidad, en la misma medida en que lo son cualesquiera otras iniciativas adoptadas en el ámbito sociolaboral. En el presente caso concurren, sin embargo, algunas notas poco habituales: por una parte se está frente a una iniciativa compleja que dificulta su consideración o enjuiciamiento conjunto; por otra, el IV Plan de Igualdad establece directrices de carácter general que habrán de ser desarrolladas tal y como señala el artículo 15 de la Ley 4/2005 por las diferentes Administraciones Públicas en su ámbito

**Borrador del IV Plan de Igualdad  
para Mujeres y Hombres de la  
CAPV**

respectivo de competencias, y enuncia acciones y estrategias que no se imponen necesariamente a sus destinatarios sino que se sugieren como líneas posibles de actuación.

En segundo lugar, el plan incluye al propio Consejo de Relaciones Laborales como uno de los organismos implicados en relación con dos programas concretos:

1. El programa dirigido, dentro del eje del «empoderamiento», a la equiparación de condiciones de mujeres y hombres, en concreto en lo que se refiere a su primer objetivo: «equiparar las condiciones de mujeres y hombres en las Administraciones Públicas y en empresas del sector privado, dando prioridad a ramas que concentren mayores proporciones de población ocupada.»

Las estrategias que describe y recomienda el plan en este punto son distintas para el sector público y privado. Aunque ninguna de ellas se asigna nominativamente al Consejo, parece que la más ajustada a su carácter de órgano de encuentro y diálogo permanente de los agentes sociales representativos de la CAPV es la que se refiere a la labor de «incentivar la implantación de políticas de igualdad en las empresas, organizaciones sindicales y empresariales, bien mediante la implantación de planes de igualdad y/o a través de la negociación colectiva.»

2. El segundo programa en el que se alude al Consejo de Relaciones Laborales como organismo implicado es el que, dentro del eje de conciliación y corresponsabilidad, pretende impulsar y establecer servicios de apoyo y medidas de conciliación de la vida laboral, personal y familiar.

Es en este programa y en concreto dentro del objetivo dirigido a disminuir la desigualdad cuantitativa entre mujeres y hombres en el tiempo dedicado a las tareas domésticas y de cuidados, en el que se identifica de forma más precisa el papel que el plan pretende asignar al Consejo de Relaciones Laborales.

En concreto y como estrategia sugerida dentro del sector privado, el plan enuncia como una de las iniciativas «promover el diálogo en el Consejo de Relaciones Laborales para acometer la equiparación de los salarios por trabajos de igual valor y que no sean las mujeres las que se acojan sistemáticamente a estas medidas, además de para garantizar que quienes se acojan a permisos y licencias por maternidad/paternidad y cuidado de persona dependientes no vean perjudicadas sus carreras profesionales ni sus condiciones de trabajo, proporcionando subvenciones a la formación en esta materia.

**Síntesis de las aportaciones**

Con fecha 10 de julio de 2006 los miembros de la comisión de informes remitieron a los servicios del Consejo sus consideraciones particulares sobre el texto del IV Plan de Igualdad de mujeres y hombres en el área (6.3) de trabajo.

**Borrador del IV Plan de Igualdad  
para Mujeres y Hombres de la  
CAPV**

Con fecha 14 de julio se reunió la comisión de informes del Consejo de Relaciones Laborales. En el curso de la citada reunión y a instancias del miembro de la misma designado por ELA se planteó la procedencia de informar un texto que en el momento en que fue remitido al Consejo no podía considerarse todavía el texto definitivo del IV Plan de Igualdad.

A la vista de ello, los miembros de la comisión de informes acordaron dirigirse a Emakunde, por conducto del presidente del Consejo, a fin de que este organismo manifestara si el texto remitido podía considerarse o no un texto definitivo, pues el ejercicio de la función consultiva por parte del Consejo de Relaciones Laborales constituye un trámite específico, a través del cual se emite una opinión cualificada en materia sociolaboral con respecto a un texto o proyecto ya definido, y no debe confundirse, por tanto, con la intervención que pueda corresponder a otras instituciones o personas, públicas o privadas, como consecuencia del derecho genérico a la participación reconocido en las leyes generales.

Con fecha 19 de julio, Emakunde confirmó que el texto que se remitió debía considerarse definitivo, al haber sido aprobado sin modificaciones por lo que respecta al área de trabajo en su Consejo de Dirección celebrado con esa misma fecha y remitido para su aprobación definitiva al Consejo de Gobierno de la CAPV que se celebrará en fecha 19 de septiembre de 2006.

**Consideraciones de carácter general en torno al Plan****Opinión sindical**

En términos generales existe coincidencia en considerar que una correcta valoración del plan exigiría conocer el contenido íntegro del mismo, y no únicamente las iniciativas vinculadas específicamente con el área de trabajo.

Con este mismo carácter de valoración general se pone de manifiesto la falta de «conexión» del plan con la ley integral contra la violencia de género y sus medidas de desarrollo (CC.OO.), e incluso (UGT) la ausencia en el plan de objetivos destinados a dar cumplimiento a lo que se establece en algunos preceptos de esta ley integral con respecto a la erradicación de la violencia de género (por ejemplo en su art. 21).

Se afirma también (CC.OO. y UGT) que el plan parece olvidar al fijar el objetivo (E.2.3) que la equiparación de ciertos regímenes de seguridad social — el de empleados de hogar y el régimen agrario por cuenta ajena— con el régimen general, además de exceder del ámbito competencial de la CAPV (UGT y CC.OO.), está ya acordada y prevista.

Se añade como reflexión general (UGT) que este IV plan renuncia «a priori» al objetivo de equiparación de condiciones entre mujeres y hombres en el sector privado.

**Borrador del IV Plan de Igualdad  
para Mujeres y Hombres de la  
CAPV**

Y aunque se valora de forma positiva que el plan incluya el ámbito privado, lo cierto es que se limita a hacer muchas recomendaciones sin adoptar medidas concretas, olvidando que la propia Administración actúa, en muchas ocasiones, como empleador directo, por lo que debería asumir, al menos, el compromiso de eliminar las discriminaciones por razón de género en su propio ámbito (ELA).

Se pone de manifiesto también (LAB) que la debilidad de algunos objetivos en general y más específicamente del objetivo de equiparación de condiciones es una consecuencia de la propia configuración de la ley de igualdad como una norma no imperativa en el ámbito de las relaciones laborales, ya que este ámbito fue expresamente excluido (art. 40) —tal y como ya se denunció en su momento— del contenido mínimo obligatorio de los planes de igualdad.

Por último y en lo que se refiere a estas consideraciones de carácter general, el plan presenta (LAB) otras deficiencias: no contiene instrumentos de valoración (nivel de cumplimiento, deficiencias, problemas...etc.); no concreta la existencia de recursos para posibilitar la participación de los sindicatos, y omite cualquier referencia a la fijación de objetivos para toda Euskal Herria, olvidando que la propia ley de igualdad prevé extender a este ámbito algunas de sus acciones, como las que se refieren al análisis de la situación de las mujeres.

A ello se une la falta de competencias de la CAPV para desarrollar muchas de las medidas planteadas en el plan, especialmente en materia de empleo (ELA).

**Opinión empresarial**

Los miembros de la comisión de informes designados por Confebask, manifiestan en primer lugar que en términos generales valoran de forma positiva este IV Plan de igualdad.

En este sentido reiteran que desde el punto de vista empresarial la igualdad y la ausencia de discriminación por razón de género constituyen un factor de competitividad y por tanto un objetivo estratégico.

De otro lado y frente a las acusaciones de que el plan es excesivamente generalista y se queda en el terreno de los principios, advierten que un instrumento de esta naturaleza debe establecer prioridades y fijar objetivos, pero carece de capacidad para crear por sí mismo obligaciones directas entre sujetos privados o introducir modificaciones normativas.

Con independencia de ello consideran también que la terminología utilizada para definir las cuatro grandes áreas (ejes) de actuación no es suficientemente ilustrativa y manifiestan su disconformidad con alguna de las afirmaciones que se realizan en determinados apartados del plan; bien para describir la situación actual, bien para justificar las estrategias.

**Borrador del IV Plan de Igualdad  
para Mujeres y Hombres de la  
CAPV**

En este sentido, no comparten la afirmación de que el sector industrial sea en estos momentos el más reactivo a la incorporación de mujeres. Por el contrario afirman que este sector, especialmente desde que la tecnología comenzó a relativizar la penosidad y los imperativos físicos de las tareas a desarrollar, demanda la incorporación de mujeres con una intensidad a la que la propia sociedad y en especial el sector educativo no ha sabido responder.

Tampoco creen adecuada la contraposición que realiza el plan entre estrategias empresariales basadas en la innovación, el conocimiento y la promoción del capital humano y las que se asientan en la reducción de costes y la deslocalización. No solo porque toda estrategia empresarial busca la reducción de costes, sino porque la apuesta por la innovación, el conocimiento y el capital humano, lleva aparejada también muchas veces la concentración de una serie de actividades y la deslocalización o externalización de otras.

Por otra parte, el plan parte de una distinción nítida entre las herramientas disponibles en el sector público y privado que consideran errónea o poco matizada. En primer lugar porque la negociación colectiva no es sólo un instrumento aplicable en el sector privado, sino también en el sector público; y en segundo lugar porque la herramienta básica a utilizar en ambos sectores es la misma: la gestión de los recursos humanos.

En este mismo apartado de consideraciones generales añaden que la flexibilización de horarios no es sólo una demanda de las personas trabajadoras como instrumento de conciliación de la vida personal y laboral, sino también una demanda tradicional de los empresarios como mecanismo para atender a las necesidades cambiantes del mercado, lo que abre —y proyecta hacia el futuro especialmente— un espacio para una transacción de flexibilidades.

Plantean, además, la necesidad de evaluar mejor las consecuencias, bastante inciertas, que podrían derivarse de una posible equiparación de regímenes de seguridad social.

En último lugar, quieren hacer la manifestación de que a la vista de los términos en los que el plan propone tratar de estas materias en el CRL, parece que se está pensando más en una dinámica de un convenio que en la que debiera ser la propia de un órgano de encuentro.

**Otras consideraciones con respecto a la introducción del área de trabajo (6.3) del IV plan de igualdad****Opinión sindical**

Con independencia de las valoraciones de carácter general a las que se ha hecho referencia, se cuestionan también de forma explícita algunas de las afirmaciones que se hacen en la introducción al área de trabajo. Se advierte en este sentido que la afirmación —contenida en la introducción— de que el



**Borrador del IV Plan de Igualdad  
para Mujeres y Hombres de la  
CAPV**

acceso de hombres y mujeres al empleo público está bastante equilibrado olvida que la temporalidad de las mujeres en el sector público supera en 16 puntos a la de los hombres, lo que debería llevar al establecimiento de un objetivo específico dirigido a combatir y superar esa situación de desigualdad.

En referencia también a este apartado introductorio, se advierte que el establecimiento del objetivo dirigido a impulsar el autoempleo y la creación de empresas por parte de las mujeres, no tiene en cuenta las dificultades que la experiencia ha puesto de manifiesto en este campo, y que en lo que se refiere al eje de la violencia sexista, el plan no debería limitarse a enunciar el objetivo de lograr implantar protocolos de prevención, sino concretar también los procedimientos necesarios para ello y las sanciones establecidas para los casos de incumplimiento.

**Consideraciones específicas con relación a los programas,  
objetivos y estrategias que se contienen en el área de trabajo  
del IV Plan de Igualdad**

Las consideraciones de los miembros de la comisión de informes se refieren también a los aspectos concretos del Plan, tanto en el ámbito de los programas y objetivos, como, en su caso, en las estrategias que se recomiendan, o en los indicadores de impacto que se establecen. En algún caso estas consideraciones se refieren también al papel o el nivel de implicación que el plan asigna al Consejo para el cumplimiento de aquellos objetivos.

Estas consideraciones particulares se exponen, a partir de la propia sistemática del Plan tal y como ha quedado expuesta en otro apartado de este informe, en relación con cada programa concreto.

**Opinión sindical****1.º Eje (Mainstreaming)**

Programa M.1. (Objetivo asociado M.1.1):

Se propone incluir al Consejo entre los organismos implicados, y establecer un nuevo objetivo: diseñar herramientas dirigidas a integrar la perspectiva de género en la contratación en el sector privado para ponerlas a disposición de las empresas.

**2.º Eje (Empoderamiento)**

Programa E.1. (acceso al empleo): Desde el punto de vista sindical la expresión «no se trata de tener un empleo para toda la vida, sino de disponer de empleabilidad para toda la vida» no es asumible.

—Objetivo (E.1.1.) (sectores punta): La referencia para la consecución de este objetivo debería ser Europa.

Entre los indicadores de impacto falta el nivel de precariedad/eventualidad de las mujeres.

Dentro de las estrategias habría que incluir el establecimiento de porcentajes de contratación entre las mujeres.

—Objetivo (E.1.2) (empleos técnicos en el sector industrial):

Entre los indicadores de impacto falta el nivel de precariedad/eventualidad de las mujeres. Dentro de las estrategias habría que incluir el establecimiento de porcentajes de contratación entre las mujeres.

También dentro de las estrategias deberían incluirse procesos de «*monitoring*» con ayudas de la Administración.

En todo caso, al margen de la incidencia que el plan hace el sector industrial, no debe olvidarse la necesidad de actuar también en otros sectores en los que existe mayor precariedad, mayoritariamente el sector servicios, en los que las mujeres disfrutaban de peores condiciones laborales.

En este punto, tanto como en el objetivo de controlar el fraude en las contrataciones, la inspección debería jugar un papel muy importante, con el fin de erradicar la discriminación por razón de sexo.

Programa E.2. (equiparación de condiciones): el plan renuncia a la consecución efectiva de la equiparación. Esta renuncia «se vincula» también con la falta de imperatividad de la ley de igualdad en cuanto a las condiciones mínimas a aplicar al ámbito de las relaciones laborales.

Objetivo (E.2.1.) (empresas públicas y privadas): habría que introducir una estrategia específica para combatir la temporalidad en el sector público o, subsidiariamente, incluir el sector público entre los indicadores de impacto.

En todo caso, deberían aplicarse al sector público parte de las estrategias (al menos las tres primeras) establecidas para el sector privado.

—Objetivo (E.2.2.) (acceso de las mujeres a puestos de responsabilidad): se hecha en falta el objetivo de equiparación de hombres y mujeres en los consejos de administración de las empresas.

Se solicita incluir a las empresas públicas entre los organismos implicados y a los ayuntamientos y empresas públicas en los indicadores de impacto.

### 3.º Eje (conciliación y corresponsabilidad)

Se hecha en falta con carácter general el establecimiento de infraestructuras adecuadas y la implantación de servicios de

**Borrador del IV Plan de Igualdad  
para Mujeres y Hombres de la  
CAPV**

apoyo, así como otras iniciativas dirigidas al desarrollo de la ley de dependencia o la inclusión de los niños de 0-3 años en el sistema educativo. Desaparece también del plan el objetivo de potenciar los servicios sociosanitarios.

Por otra parte, el plan reproduce aquí las insuficiencias de la ley de igualdad y se queda en meras declaraciones de intenciones, sin reconocer un derecho subjetivo y universal a la asistencia.

Programa (C.1): (hacia un nuevo modelo de organización social): No se comparte el enfoque del plan en este punto que parece más orientado a la conciliación de la vida laboral y familiar con una visión fundamentalmente natalista y reductora que a la conciliación entre la vida familiar y laboral. En todo caso, es imprescindible un sistema público y universal que asegure la calidad de los servicios, a fin de que los trabajos de cuidado de personas dependientes no recaigan en las familias y dentro de ellas mayoritariamente y como viene sucediendo hasta ahora, en las mujeres; con ayudas a familias con hijos e hijas conceptuadas jurídicamente como un derecho subjetivo independiente de las disponibilidades presupuestarias puntuales y de la situación económica de los beneficiarios, y con servicios de calidad para atender a las personas dependientes.

Objetivo (C.1.2) (implantación de medidas de flexibilización horaria): Se hace hincapié en que cualquier medida de flexibilización horaria deberá adoptarse sin merma alguna o disminución de derechos para las personas afectadas.

Igualmente se señala que el establecimiento de estos instrumentos de flexibilización están dentro de las medidas a implantar mediante la negociación colectiva y por ello habría que vincular (desde el punto de vista de las estrategias) los instrumentos de incentivación fiscal y el apoyo y asesoramiento público a las medidas que surjan de los acuerdos alcanzados, y no, por tanto, a iniciativas unilaterales adoptadas en el marco de la responsabilidad social corporativa.

#### *4.º Eje (violencia)*

Programa V.1 (acoso sexista en el trabajo). Objetivo asociado (V.1.1) (implantar protocolos de actuación frente al acoso sexista en el trabajo): El programa no contiene objetivos dirigidos al cumplimiento de medidas establecidas en la ley integral contra la violencia de género.

El objetivo debería incluir no solo el establecimiento de protocolos sino también procedimientos y sanciones para casos de incumplimiento.

Por otra parte, el Consejo de Relaciones Laborales debería aparecer como organismo implicado.

### Opinión empresarial

#### 2.º Eje (empoderamiento)

Programa (E.2) (equiparación de condiciones): debería sustituirse el término «discriminación», por el de «segregación», que el propio Plan utiliza en párrafos anteriores. Segregación y discriminación son términos que expresan realidades distintas.

—Objetivo E.2.1: se sugiere como estrategia recomendada «formar inspectoras o inspectores en materia de igualdad». Consideran conveniente en relación con este punto precisar si se está pensando en la creación de un cuerpo específico *ad hoc*, o en iniciativas de formación específica en esta materia para los actuales inspectores/as de trabajo, pues, al margen de las referencias estratégicas el plan no concreta ninguna medida en relación con este punto.

—Objetivo E.2.2. (aumentar la presencia de mujeres en puestos de responsabilidad) : se encomienda a la negociación colectiva la conciliación de la vida familiar y personal, cuando una parte de este personal (que ocupa puestos de responsabilidad) se sitúa extramuros de la negociación colectiva

### CONSIDERACIONES FINALES

Con fecha 6 de septiembre de 2006, se volvió a reunir con carácter definitivo la comisión de informes del Consejo de Relaciones Laborales. En el curso de esta reunión, sus miembros realizaron las siguientes consideraciones.

1.º En primer lugar, existe coincidencia en valorar de forma positiva que el plan no se dirija únicamente al sector público y proyecte buena parte de sus objetivos y estrategias hacia el sector privado. En cualquier caso, esta consideración general se hace sin perjuicio de las consideraciones particulares que, desde diferentes perspectivas, han realizado los miembros de la comisión en torno a la eficacia y alcance real de las medidas previstas por el plan en el ámbito privado, tal y como ha quedado reflejado en los apartados correspondientes del presente informe, y debe, por tanto, interpretarse en relación con ellas.

2.º En segundo lugar, no comparten el diagnóstico que realiza el plan sobre el sector público, donde persisten situaciones de desigualdad por razón de género que las Administraciones Públicas deberían corregir en sus ámbitos respectivos. Estas desigualdades se manifiestan sobre todo en aspectos de carácter cualitativo relacionados con la estabilidad y condiciones materiales de trabajo.

3.º En tercer lugar, la comisión de informes decidió remitir al órgano solicitante (Emakunde) el presente informe relativo al IV plan de igualdad, elaborado conforme al procedimiento

**Borrador del IV Plan de Igualdad  
para Mujeres y Hombres de la  
CAPV**

interno aprobado por ella, haciendo constar en todo caso que ante la ausencia de un consenso suficiente sobre los aspectos más relevantes del plan y sin perjuicio de las consideraciones anteriores, el Consejo de Relaciones Laborales no ha aprobado un dictamen conjunto sobre el IV Plan de Igualdad que le ha sido remitido por Emakunde.

Bilbao a seis de septiembre de 2006

**Proyecto de Decreto por el que se regula el Consejo Vasco de Previsión Social****Informe del Consejo de Relaciones Laborales sobre el Proyecto de Decreto por el que se regula el Consejo Vasco de Previsión Social****Antecedentes**

El Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco ha remitido a este Consejo de Relaciones Laborales, por conducto de su Dirección de Estudios y Régimen Jurídico, el proyecto de decreto por el que se regula el Consejo Vasco de Previsión Social.

**Introducción**

El proyecto de norma que se somete a informe trae causa del Plan de Previsión Social Complementaria aprobado por el Consejo de Gobierno en fecha 10 de enero de 2006.

En este Plan se incluyen, entre otras, acciones cuyo objetivo básico consiste en garantizar su seguimiento mediante la creación de un órgano técnico denominado *observatorio de la previsión social complementaria* y un órgano de participación institucional y social para el seguimiento y evaluación del plan, o mejor dicho, de las medidas concretas que se fueran adoptando en su proceso de implementación.

El presente proyecto de decreto crea este órgano de participación institucional y social, al que denomina *Consejo Vasco de la Previsión Social Complementaria*, al tiempo que establece su composición y fija alguna de las normas básicas relativas a su funcionamiento.

**Contexto**

Como ya se ha advertido en la introducción de este informe preliminar, la presente iniciativa se enmarca en el contexto general del plan de previsión social complementaria de Euskadi.

Por lo que se refiere al conjunto de decisiones adoptadas hasta el momento en este ámbito, debe reseñarse por una parte el propio plan que como iniciativa previa del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social, y con anterioridad, por tanto, a su aprobación por el Consejo de Gobierno en fecha 10 de enero de 2006, fue dictaminado por este Consejo de Relaciones Laborales en fecha 28 de diciembre de 2004; y por otra, un proyecto de decreto por el que se regulan determinadas actividades de las entidades de previsión social voluntaria, y otro por el que se regulan las ayudas económicas a la implantación de determinados sistemas de previsión

**Proyecto de Decreto por el que se regula el Consejo Vasco de Previsión Social**

social complementaria instrumentados a través de entidades de previsión social voluntaria; ambos proyectos fueron examinados en el Consejo y dictaminados por él en fecha 19 de mayo de 2006.

Hasta el día de hoy, sin embargo, estos decretos no han sido objeto de aprobación formal por parte del Consejo de Gobierno.

Por otra parte, tampoco se ha tenido conocimiento en este Consejo de Relaciones Laborales de la existencia de ninguna disposición o iniciativa formal a través de la cual se haya creado el observatorio de la previsión social complementaria. El hecho de que el proyecto de decreto que ahora se informa se refiera a este observatorio como órgano de apoyo del propio Consejo, y le encomiende tareas instrumentales para el desarrollo de sus funciones, sugiere que más bien se ha concebido como un área específica de actividad asumida por el propio departamento en la que se agrupan bajo una denominación común tareas de análisis y seguimiento, desde una perspectiva técnica, de la previsión social complementaria.

**Análisis del contenido del proyecto de decreto***Naturaleza del Consejo*

El Consejo Vasco de la Previsión Social Complementaria se crea como un órgano sin personalidad jurídica propia, adscrito al Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social, aunque su composición y funciones se fijan únicamente —y quedan jurídicamente garantizadas— de acuerdo con lo que establece el decreto que lo crea.

En su condición de órgano colegiado de participación institucional y social con funciones básicamente consultivas, este Consejo no se inserta en la estructura jerárquica del Departamento (artículo 22.2.º de la Ley 30/1992) situándose así al margen de las instrucciones concretas que pudieran emanar de éste y actuando con criterios de autonomía en el marco de las reglas fijadas en su norma de creación y, eventualmente, en el reglamento interno al que se refiere la disposición adicional primera.

*Funciones*

Las funciones del Consejo Vasco de la Previsión Social Complementaria se enumeran en el artículo 3 del proyecto de decreto. Tal y como aparecen concebidas, estas funciones se pueden clasificar en dos grandes grupos. En primer lugar las que se refieren a las «obligaciones» del Consejo, que configuran y definen técnicamente el ámbito de su competencia indeclinable como órgano administrativo. Estas funciones se concretan básicamente en dos: 1) la emisión puntual de aquellos informes que le sean solicitados por la Administración Pública Vasca en materia de previsión social, y 2) la elaboración de un informe bienal, al margen de cualquier petición concreta,

**Proyecto de Decreto por el que se regula el Consejo Vasco de Previsión Social**

en el que se aborden los aspectos a que se refiere el apartado 2.º del artículo 3.

En lo que se refiere a la primera de estas funciones cabría deducir también que el Consejo adquiere jurídicamente la condición de órgano competente para emitir informe en todos los proyectos y programas que afecten al sistema de previsión social de Euskadi por expresa disposición de la norma que lo crea (art. 3.1.º, apartado primero) y que se trata, en consecuencia, de una competencia originaria cuyo correlato lógico es no solo la potestad de la Administración Pública Vasca de someter cualquier iniciativa que se adopte en este campo al informe del Consejo, sino la obligación de hacerlo en todo caso, como un trámite necesario en el proceso de elaboración de la disposición que se vaya a promulgar o la decisión que se pretenda adoptar.

En segundo lugar, corresponden también al Consejo en el marco de las funciones genéricas que le atribuye su norma reguladora (artículo 3 del proyecto de decreto), otras tareas complementarias de promoción, estudio y análisis de la previsión social e incluso de carácter formativo y de concienciación ciudadana que parecen exceder de las funciones que ordinariamente tiene atribuidas un órgano de carácter consultivo y que, en todo caso, carecen de desarrollo o de concreción en cuanto a su ejercicio efectivo en la norma objeto de informe.

*Composición del Consejo*

El tema relativo a la composición del Consejo Vasco admite varios niveles de reflexión. El primero alude a la decisión política de configurar subjetivamente el órgano. Más allá de las previsiones que contuviera el plan de previsión —del que este consejo trae causa directa como ya se ha visto— que anunciaba ya, a modo de compromiso político, la creación de un Consejo como instrumento de representación institucional y social, el Departamento proponente de la norma goza de un amplio margen para decidir «en concreto» cuál haya de ser su composición. En este primer aspecto, por lo tanto, la valoración que se haga tiene también esencialmente un componente político o de oportunidad.

En concreto, se ha optado por garantizar una representación equilibrada de cuatro grupos: las Administraciones Públicas, el sector de la previsión social complementaria, las organizaciones sindicales representativas y las organizaciones patronales representativas. Únicamente cabría reseñar aquí que esta «aparente» representación equilibrada (cinco miembros de cada grupo), se rompe con la designación de la presidencia que corresponde al Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social, y del vicepresidente o vicepresidenta cuya designación compete, por su parte, al Departamento de Hacienda. Y es que la utilización del adverbio «además» con la que se inicia el artículo 5 del proyecto de decreto no deja lugar a dudas sobre el número final de miembros del Consejo: Presidente o



**Proyecto de Decreto por el que se regula el Consejo Vasco de Previsión Social**

presidenta, vicepresidente o vicepresidenta, y veinte miembros más (cinco de cada grupo), es decir, 22 en total.

En el segundo nivel, sin embargo, la norma admite otras reflexiones de carácter más técnico, no solo desde el punto de vista de la legalidad, sino desde la óptica de la pura técnica legislativa. Conviene, para aportar mayor claridad, examinar de forma separada las que afectan a cada grupo.

—Administraciones Públicas. El proyecto alude a la designación de un representante común de las Diputaciones Forales, sin establecer criterios ni procedimiento alguno para ello lo que sin duda puede generar problemas de bloqueo de la decisión. Pero es todavía más impreciso al referirse al quinto componente de este grupo, que será un profesional elegido en función de su experiencia y competencia y designado por el resto de representantes de las Administraciones Públicas sin precisar a qué resto se refiere y, nuevamente, sin establecer criterios mínimos o procedimientos adecuados para ello, lo cual añade a la incertidumbre del cómo (que se produce en el caso del representante de las Diputaciones), otras perplejidades sobre el quién de la decisión (el resto de representantes de las Administraciones Públicas).

—Federaciones y representación del colectivo de autónomos. No es fácil tampoco advertir el alcance exacto de la facultad atribuida al colectivo de profesionales autónomos que es al que corresponde designar el representante de las cámaras de comercio. La aparente paradoja de que un colectivo (el de profesionales autónomos) designe a quien ha de representar a una entidad diferente (las cámaras de comercio), se debería resolver por vía interpretativa considerando que se trata de los «autónomos pertenecientes al sector de la previsión social complementaria» (aunque la norma no lo diga de forma expresa) integrados en las cámaras de comercio (las de los tres Territorios Históricos, dada la dimensión territorial del Consejo). Ello no elimina, en todo caso, otras dificultades de aplicación, dada la ausencia de criterios y procedimientos para proceder en concreto a la designación.

—Representación sindical. Igualmente en este apartado la norma se olvida de establecer criterios de «distribución» de la representación globalmente asignada a las organizaciones sindicales más representativas o representativas (cinco), así como del procedimiento para su designación y/o validación o nombramiento una vez designados (ausencia que es común por lo demás a los representantes de todos los grupos).

El hecho de que no estemos en presencia de un órgano con facultades de negociación directa o indirecta dificulta además la traslación, para colmar este vacío normativo, de la doctrina constitucional de distribución proporcional de representantes en función de las cuotas de representación acreditadas y/o la aplicación analógica, con igual propósito, de las normas de proporcionalidad establecidas en el Estatuto de los Trabajadores.

## Proyecto de Decreto por el que se regula el Consejo Vasco de Previsión Social

—Representación empresarial. En este caso la designación corresponde a la Confederación Empresarial Vasca (Confebask), por lo que a diferencia de lo que ocurre en los casos anteriores no se plantean problemas de interpretación o de aplicación.

*El régimen de funcionamiento del Consejo. En especial para la adopción de acuerdos*

La disposición adicional del proyecto de decreto remite a un futuro reglamento de funcionamiento, que deberá ser aprobado en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la norma, en el que se fijará el *método* de funcionamiento, el calendario y el programa de trabajo del Consejo Vasco de la Previsión Social Complementaria. La propia disposición adicional suministra una serie de principios de contenido muy genérico que prefiguran en parte el contenido de aquel reglamento. Entre ellos, sin embargo, no se encuentra ninguna referencia al método, al menos entendido como «procedimiento» para la adopción de los acuerdos.

La única mención en este sentido que contiene el proyecto de decreto es la que se establece en su artículo 8. Se trata de una norma absolutamente escueta en la que se dispone que los acuerdos se adoptaran «*por mayoría simple de las personas asistentes*». Junto a esta regla específica, el proyecto de decreto realiza en su disposición final primera una remisión general a la Ley 30/1992 como regulación supletoria. Así pues, y salvo en lo que se refiere a la adopción de acuerdos, serán de aplicación las reglas fijadas en los artículos 22 y siguientes de la Ley 30/1992, que regulan, con carácter general, el funcionamiento de los órganos colegiados.

Ello no obstante, la integración articulada de aquellas normas supletorias y la norma específica establecida para la adopción de acuerdos, que configurarían, unas y otras de forma conjunta, el régimen básico de funcionamiento del Consejo, no deja de plantear problemas interpretativos. El más importante es el que se refiere al quórum para la válida constitución del órgano. La omisión de cualquier referencia a este quórum en el texto del proyecto podría interpretarse no como una laguna o ausencia de regulación expresa que habría que colmar por vía de supletoriedad, sino como la voluntad, implícita en la regla de adopción de acuerdos, de eliminar cualquier exigencia en este sentido, pues si vale el voto de la mayoría de los presentes para adoptar acuerdos es porque los presentes, sea cual sea su número, pueden constituir válidamente el órgano, llegándose así a la conclusión de que en el Consejo Vasco de la Previsión Social Complementaria no se exige ningún requisito para su válida constitución (quórum mínimo).

Una interpretación de este tipo, suscita, sin embargo, importantes dudas de legalidad. El artículo 26 de la Ley 30/1992 no es una norma dispositiva de aplicación supletoria, sino un precepto que delimita imperativamente el espacio para el establecimiento autónomo de reglas de funcionamiento por parte de los órganos colegiados a que se refiere el apartado 2.<sup>º</sup>

**Proyecto de Decreto por el que se regula el Consejo Vasco de Previsión Social**

del artículo 22 de la propia ley (a los que pertenece este Consejo Vasco de la Previsión Social Complementaria).

En este sentido, la interpretación más segura es que en defecto de previsión específica sobre el quórum, debería aplicarse la norma del artículo 26.1.º de tal forma que sólo una vez que el órgano esté válidamente constituido de acuerdo con lo establecido en esta norma, pueda aplicarse la que específicamente se fija en el artículo 8 del proyecto del decreto para la adopción de acuerdos: el voto favorable de la mayoría de los presentes.

En todo caso, y al amparo de lo que se establece en el artículo 26.2.º de la Ley 30/1992, el Consejo Vasco podría fijar un régimen propio de convocatorias, y prever incluso la existencia de una segunda convocatoria, pero especificando necesariamente el número de miembros necesario para su válida constitución.

**SÍNTESIS DE LAS APORTACIONES**

Con fecha 13 de noviembre, los miembros de la comisión de informes remitieron sus alegaciones particulares, de conformidad con lo establecido en el procedimiento para el ejercicio de la función consultiva, aprobado internamente por el Consejo de Relaciones Laborales.

**Opinión sindical**

Las posiciones oscilan entre el rechazo global a la iniciativa expresado por el miembro designado por LAB, y el cuestionamiento de ciertos aspectos generales del proyecto de decreto, unido a propuestas concretas para su modificación realizadas por los miembros designado por UGT y por CC.OO.

En el primer caso, el miembro designado por LAB considera que el rechazo de la presente iniciativa es una consecuencia lógica del rechazo al Plan de previsión del que la misma trae causa (y que en su momento motivó su voto en contra en el dictamen sobre el Plan de previsión elaborado por el Consejo de Relaciones Laborales y, consecuentemente, la formulación de un voto reservado).

Al pretender actuar únicamente sobre el denominado segundo nivel, relativo a la previsión complementaria, el Plan, al tiempo que cuestionaba la viabilidad del sistema público de protección social presentando de forma interesada la potenciación del segundo pilar como la única alternativa viable y generando de esta forma un importante grado de alarma social, dejaba ya en evidencia las insuficiencias competenciales y la incapacidad política del Gobierno Vasco para abordar la regulación del conjunto de la previsión social, lo que este proyecto de creación de un Consejo Vasco de la Previsión, ajustado a un esquema de seguimiento estricto de aquél plan, viene simplemente a confirmar.

**Proyecto de Decreto por el que se regula el Consejo Vasco de Previsión Social**

En la misma línea, el miembro designado por LAB expresa sus dudas sobre un modelo de previsión social a través del cual se pretende potenciar y beneficiar fiscalmente un sistema basado en la capitalización que rompe el principio de solidaridad en que se asienta el sistema público de reparto, aplicando para ello un volumen de recursos muy superior (388 millones de euros) al que se dedica a otros programas de carácter social, como la promoción pública de vivienda (180 millones), el apoyo a las familias con hijos e hijas (83), el propio plan interinstitucional de empleo (54,5), y las ayudas de emergencia social (30 millones).

Por tales razones manifiesta ya en este trámite de alegaciones particulares que se posiciona en contra del proyecto de decreto que ha sido remitido para informe y que votará en su momento en contra de él.

El miembro designado por CC.OO. cuestiona, a modo de valoración global de la iniciativa, el grado de adecuación de la medida concreta a que se refiere el proyecto de decreto (la creación del Consejo Vasco de la Previsión), a la consecución de los objetivos definidos en el Plan de Previsión. En su opinión, el consejo tal y como se configura en este proyecto de decreto no es un órgano operativo para contribuir a la extensión del nivel complementario de protección social al 70% de la población mediante la potenciación de los sistemas de empleo, que es lo que anunciaba y enunciaba el plan como objetivo principal.

Cualquier consejo, con independencia de cuál sea su denominación final de las varias que se han manejado en los documentos previos a la aprobación del Plan, debería tener, en primer lugar, una composición tripartita y paritaria. El proyecto de decreto que se ha remitido para informe se aparta de esta idea básica, en contra incluso de los antecedentes aludidos y configura un consejo cuatripartito que no responde a su finalidad principal de actuar como un órgano de consulta y diálogo con los agentes sociales representativos para el desarrollo de una política dirigida a la potenciación de la previsión social complementaria a través de los sistemas de empleo.

El proyecto de decreto se olvida también de regular el observatorio de la previsión social, cuya composición, funciones y papel real en el desarrollo del plan y en la gestión del modelo debería clarificarse.

Finalmente y dentro de este orden de consideraciones de carácter general, advierte que a pesar de las referencias del decreto a la previsión social sin más especificaciones, el nivel real de competencias desde el que se actúa queda reducido al campo de la previsión complementaria, por lo que en todos los casos debería especificarse así en el texto de la norma, añadiendo siempre a la expresión «previsión social» el adjetivo de «complementaria».

En función de las consideraciones anteriores y en relación con el contenido concreto del proyecto de decreto considera

Proyecto de Decreto por el que  
se regula el Consejo Vasco de  
Previsión Social

que debería modificarse el articulado del texto en ciertos aspectos: la naturaleza del Consejo (art. 2) con el objetivo de definir el Consejo como un órgano tripartito y paritario; sus funciones (art. 3) para especificar en todo caso que su ámbito de actuación se refiere a la previsión social complementaria y para incluir expresamente entre ellas la realización de las propuestas de adecuación del régimen fiscal aplicable a las EPSV, y eliminar sin embargo, del texto del artículo la referencia al informe sobre las perspectivas financieras de la previsión social.

Por último considera también que debería regularse de forma expresa la composición y funciones del Observatorio (art. 4).

El miembro designado por UGT manifiesta en primer lugar que la propia concepción del Consejo Vasco de la Previsión como un instrumento creado exclusivamente para el seguimiento y evaluación del Plan de previsión, hace que nazca ya como un órgano acrítico y mediatizado de forma absoluta por el concepto de previsión social complementaria del que parte el plan; un plan, por otra parte, reciente y sin implantación real adecuada y sin el grado de consenso suficiente, tal y como se puso de manifiesto cuando se analizó específicamente su contenido.

El Consejo no sería, por tanto, en ningún caso un órgano de debate, sino simplemente una instancia de verificación del grado de cumplimiento del plan, sin margen alguno de autonomía.

En su opinión, sin embargo, lo que habría que hacer es dotar precisamente al Consejo de capacidad para debatir, analizar y definir, en su caso, el concepto mismo de la previsión complementaria sin aceptar necesariamente, en la línea establecida en el Plan, la configuración de este nivel como un complemento *necesario* de una protección pública insuficiente. En este sentido quiere dejar constancia de que, tal y como ya se ha hecho constar en ocasiones anteriores, UGT no comparte esta visión de la previsión social complementaria.

En esta misma línea de consideraciones generales, manifiesta también que el Consejo debería configurarse en todo caso como un órgano tripartito y paritario, integrado por la Administración, los sindicatos y las organizaciones empresariales, y adecuado en su composición a su finalidad básica, expresada en el párrafo anterior, de consensuar y definir entre la Administración y los agentes sociales representativos el propio modelo de la previsión social complementaria. Todo ello sin perjuicio de la posibilidad de establecer mecanismos de consulta y de participación puntual de otros interlocutores para casos concretos.

En lo que se refiere a los instrumentos de apoyo técnico previstos en el proyecto y en concreto al observatorio de la previsión, considera que ante la ausencia de una disposición específica de creación de este órgano, se trataría, en la línea

**Proyecto de Decreto por el que se regula el Consejo Vasco de Previsión Social**

de lo apuntado en el informe técnico, de un área de actividad del propio departamento de Empleo que, por otra parte, no debería ser el único instrumento de apoyo al funcionamiento del Consejo, sino uno más entre otros.

En tercer lugar y en lo que hace referencia al régimen de adopción de acuerdos, y sin perjuicio de las deficiencias apuntadas en el informe técnico, entre las que destaca la ausencia de criterios para distribuir entre las organizaciones sindicales la representación global asignada a todas ellas, apunta que la inexistencia de quórum, unida al sistema establecido para la adopción de acuerdos podría llevar al absurdo de que, de mantenerse el texto del proyecto inmodificado, las decisiones del Consejo se adoptaran contra la opinión de las organizaciones, sindicales y patronales, más representativas. En esta línea aboga por un sistema de mayorías dentro de cada grupo y por una presidencia con voz y sin voto.

**Opinión empresarial***Consideraciones generales*

En primer lugar, los miembros designados por Confebask cuestionan la iniciativa de creación de un nuevo Consejo, en el contexto de una reflexión más general relacionada con la proliferación de órganos consultivos. Apuntan en este sentido que en la actualidad existen casi cincuenta consejos.

En su opinión, esta situación provoca o puede provocar importantes distorsiones, por tres razones fundamentales. La primera, la minusvaloración de los órganos tradicionales: básicamente el CES y el CRL, por causa de la dispersión de la función consultiva entre múltiples órganos sectoriales; en segundo lugar porque se trata de estructuras con funciones en muchos casos meramente nominales, sin un nivel de competencias y un margen de actuación real que los convierta en verdaderos órganos de coparticipación en la elaboración de las políticas públicas y por último por la tendencia a reforzar la presencia en ellos de las Administraciones Públicas, en paralelo al debilitamiento y atomización de la representación de los interlocutores sociales.

*Consideraciones específicas*

En concreto y en lo que se refiere al proyecto de decreto que ha sido remitido para informe, consideran que no se entiende la presencia en el Consejo Vasco de la Previsión del segundo grupo que representa, de acuerdo con el proyecto analizado, a las federaciones y al colectivo de autónomos.

En primer lugar por razones de tipo conceptual, pues si el objetivo del Plan cuyo seguimiento y evaluación corresponde al Consejo, es la extensión de la previsión complementaria a través de sistemas de empleo, no se explica cuál es el papel de

**Proyecto de Decreto por el que se regula el Consejo Vasco de Previsión Social**

los autónomos en este Consejo. Si se trata de autónomos sin trabajadores —sin presencia, por otra parte, en las Cámaras de comercio que únicamente integran a empresas— no podrían establecer planes de empleo, y si fueran autónomos con personal contratado tendrían la condición de empresarios y habrían de ser representados por estos, al tiempo que sus trabajadores y trabajadoras lo serían por las organizaciones sindicales presentes en el Consejo. Por idénticos motivos, tampoco se entiende la razón por la que se incluye una representación de las asociaciones de jubilados y prejubilados en el seguimiento de unas iniciativas que —vinculadas a los planes de empleo —se habrán de referir a trabajadores por cuenta ajena.

A la vista de las consideraciones anteriores, parece que lo que se pretende es configurar un órgano referido al conjunto de la previsión social, lo que vendría avalado también por otros indicios como la atribución al Consejo de funciones genéricas que exceden del objetivo del Plan y del ámbito estricto de los sistemas de empleo, así como por su propia denominación. Con ello, y en la misma línea de lo que se ha advertido en ocasiones anteriores, se estaría abordando otra vez por una vía inadecuada y desde parámetros novedosos, la regulación de un aspecto parcial de la previsión social complementaria sin redefinir previamente el modelo general establecido en la vigente ley de Entidades de Previsión Social Voluntaria.

En último lugar, la composición de este nuevo Consejo pone de manifiesto uno de los efectos denunciados en las consideraciones generales: la preeminencia de las Administraciones Públicas, no sólo como una consecuencia derivada de la atomización del resto de las representaciones sociales, sino por causa de la atribución directa a ellas de dos miembros más (presidencia y vicepresidencia) al margen de los cinco representantes que naturalmente les corresponden.

**CONSIDERACIONES FINALES**

Reunida la comisión de informes en fecha 22 de noviembre de 2006, sus miembros acordaron incluir en el informe final, y sin perjuicio de las consideraciones particulares que se han hecho constar en los apartados correspondientes, la siguiente consideración específica:

La función consultiva atribuida al Consejo de Relaciones Laborales debe ejercerse en términos de oportunidad, y supone en todo caso una valoración desde el punto de vista de su contenido material de aquellas iniciativas normativas o de otro orden, adoptadas por los poderes públicos en el ámbito sociolaboral. Desde esta perspectiva, la emisión de una opinión del Consejo no debería referirse tanto a los aspectos técnicos de un proyecto de norma —más allá de lo que resulte necesario para comprender mejor su contenido o alcance— cuanto a las decisiones políticas que se articulan a través de ellos.

**Proyecto de Decreto por el que  
se regula el Consejo Vasco de  
Previsión Social**

En este sentido, los miembros de la comisión de informes, sin perjuicio de la opinión particular de cada uno de ellos, expresada y recogida en otro apartado del presente informe y del rechazo común, aún por diferentes razones, a la iniciativa de crear un Consejo de La Previsión Social en los términos planteados en el proyecto de decreto analizado, quieren hacer constar también de forma expresa que en su opinión las diferentes normas de desarrollo del plan de previsión, en cuyo contexto se incluye el presente proyecto de decreto, se están adoptando sin la previa definición, en términos suficientemente nítidos, del marco general de la previsión social.

Bilbao, a veintidós de noviembre de dos mil seis



**Proyecto de Decreto por el  
que se regulan las medidas de  
conciliación de la vida familiar****Informe del Consejo de Relaciones Laborales sobre el Proyecto  
de Decreto por el que se regulan las medidas de conciliación de  
la vida laboral y familiar****Antecedentes**

Con fecha 13 de diciembre de 2006 el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco ha remitido a este Consejo, por conducto de la Dirección de Estudios y Régimen Jurídico, un proyecto de decreto por el que se regulan las medidas de conciliación de la vida laboral y familiar.

Según se indica en su exposición de motivos, este proyecto de decreto se enmarca en el contexto del II Plan de apoyo a las familias, aprobado por acuerdo de gobierno de fecha 26 de septiembre de 2006.

Dicho plan establece como una de sus líneas estratégicas el desarrollo de una política de conciliación entre la vida laboral y familiar. En este sentido, el actual proyecto de decreto constituye una iniciativa normativa dirigida a implementar tales políticas.

El antecedente inmediato del proyecto de norma que ahora se informa es el Decreto 177/2002, dictado en desarrollo del I Plan de apoyo a las familias, cuyo contenido fue prácticamente trasvasado al capítulo VI del Decreto 329/2003, en el que —en el marco del conjunto de las políticas de empleo de la CAPV que dicho decreto regula de manera unitaria— se fijan actualmente los aspectos relativos a las medidas de conciliación. El presente proyecto de decreto deroga y sustituye a este capítulo VI.

**Aspectos generales de la norma**

El nuevo proyecto de decreto mantiene en lo sustancial la estructura —que reproduce ahora para cada acción subvencionable— y los contenidos del capítulo VI del Decreto 329/2003, aunque incorpora algunas novedades relevantes.

En efecto, a través de las medidas que ahora se introducen se modifica el ámbito y la intensidad de la cobertura; en algunos casos para mejorarla, como ocurre con la subvención a la contratación de una persona para el cuidado de los hijos menores o con la extensión de las bonificaciones a los trabajadores autónomos; en otros, sin embargo, el decreto introduce ciertas restricciones, aunque la exposición de motivos de la norma no lo diga siempre de forma expresa, limitándose a afirmar que se han detectado «algunos aspectos del diseño que dificultaban la gestión de las ayudas» lo que al parecer constituye la justificación objetiva de tales restricciones. Por

**Proyecto de Decreto por el que se regulan las medidas de conciliación de la vida familiar**

último, el nuevo proyecto de decreto incluye también algunas medidas que propiamente no pueden ser calificadas como ampliación o disminución de las preexistentes —aunque en algunos casos supongan una limitación objetiva de las ayudas—, sino como una modificación de su enfoque para ajustarlas a uno de los objetivos explícitos del conjunto de las políticas de conciliación: la equiparación progresiva de hombres y mujeres en la compatibilización de las responsabilidades familiares y laborales.

En cualquier caso y a efectos sistemáticos intentaremos distinguir entre unas y otras, diferenciando entre estos tres grandes bloques, para realizar después una referencia a los aspectos del nuevo decreto relativos a la ayuda a la contratación de trabajadores sustitutos por parte de los empresarios de las trabajadoras y trabajadores que se acogen a las medidas de conciliación que, aunque aparentemente permanecen sustancialmente inalterados con respecto al anterior, introducen también algunas novedades reseñables.

**Análisis de su contenido**

A) Nuevas medidas y extensión de las preexistentes que amplían el ámbito de cobertura de la norma.

Entre estas medidas se incluyen:

*Ayudas para la contratación de personas para el cuidado de hijos hasta dos años, consistentes en bonificaciones en la cuota empresarial de Seguridad Social*

Se trata de medidas que la propia norma declara de carácter provisional. No porque el decreto las establezca para un periodo limitado de tiempo, sino porque se introducen como recurso alternativo ante la insuficiencia de plazas en el sistema educativo público.

Por esta misma razón, las medidas son incompatibles con la escolarización del hijo o hija menor. Son también, como parece lógico, incompatibles con las ayudas directas para los casos de excedencia o reducción de jornada para el cuidado de hijos e hijas menores, o, por decirlo de una forma más exacta, igualmente de carácter alternativo a éstas.

Con estas ayudas se trata de facilitar el acceso al empleo o el mantenimiento de un trabajo retribuido a las personas con hijos e hijas menores no escolarizados. Por tal motivo y como se cuida de advertir la exposición de motivos del proyecto de decreto, una vez que existan recursos educativos públicos suficientes estas medidas habrían de desaparecer.

El importe final de la cantidad subvencionable se establece, con el tope del 100% de la cuota empresarial, mediante una fórmula que parte del nivel de renta acreditado y aplica determinados coeficientes correctores en función de los miembros de la

**Proyecto de Decreto por el que se regulan las medidas de conciliación de la vida familiar**

unidad familiar (art. 15.3.b del proyecto de decreto). Por su parte, el periodo subvencionable abarca desde el cuarto mes de edad del menor, hasta el 31 de agosto —lo que parece abundar en su carácter subsidiario a la escolarización— del año en que éste cumpla dos años.

*Ayudas a la contratación por parte de los trabajadores y trabajadoras autónomas*

El proyecto de decreto pretende también favorecer la conciliación de la vida familiar y profesional de los autónomos, ampliando así el ámbito subjetivo de aplicación de su antecedente normativo inmediato. Lo hace insertando esta novedad en el contexto de una medida que el capítulo VI del Decreto 329/2003 ya contempla y regula: una subvención para la contratación de otras trabajadoras y trabajadores que sustituyen a quienes suspenden su relación laboral o reducen su jornada para atender al cuidado de sus hijos e hijas.

De esta forma y a partir de ahora, el trabajador o trabajadora autónoma que decida suspender temporalmente su actividad o reducir el tiempo dedicado al trabajo profesional para atender al cuidado de hijos menores de tres años, podrá acceder también una subvención, nuevamente en forma de bonificación en la cuota empresarial a la Seguridad Social, para facilitar la contratación de una persona que le sustituya, total o parcialmente, aunque en este caso, a diferencia de lo que ocurre con los trabajadores por cuenta ajena, la persona que «concilia» y la que contrata sea la misma.

Ahora bien, tal y como está regulada, esta nueva medida no deja de plantear algunos problemas técnicos. Aunque la finalidad de un informe de estas características no sea en sentido estricto valorar los aspectos técnico-jurídicos de las normas, parece oportuno advertir que su engarce con la normativa laboral común en materia de contratación no parece fácil, pues la ley (art. 15 E.T.) no contempla la hipótesis de la «sustitución de un trabajador autónomo» mediante un contrato temporal de interinidad, sin que parezca sencillo imaginar otra fórmula o modalidad legal que ampare jurídicamente la contratación por un tiempo determinado del sustituto o sustituta. Los redactores del proyecto parecen también conscientes de ello en la medida en que para la contratación de quien sustituye al trabajador o trabajadora por cuenta ajena fijan como molde contractual a utilizar en todo caso el contrato de interinidad previsto en el Estatuto de los Trabajadores, mientras que para quien sustituye a un autónomo guardan silencio sobre la fórmula aplicable.

*Ampliación del ámbito subjetivo de aplicación de las medidas y ayudas existentes hasta ahora*

El proyecto de decreto que se analiza incluye el acogimiento y la tutela como situaciones subvencionables. En estos casos, el periodo de tres años que se establece para la filiación natural o adoptiva se computa desde la resolución judicial o documento análogo por el que se constituyen aquellas situaciones.

**Proyecto de Decreto por el  
que se regulan las medidas de  
conciliación de la vida familiar**

B) Medidas que suponen una cierta restricción o limitación de las preexistentes.

Sin perjuicio de la valoración que ello merezca desde un punto de vista de oportunidad o de mejora, en su caso, de la gestión y utilización de los recursos públicos, el proyecto de decreto introduce también algunas limitaciones objetivas o restricciones con respecto a la situación anterior.

- En primer lugar incorpora un requisito inexistente en la norma a la que sustituye: que la excedencia o la reducción de jornada tenga una duración mínima de dos meses continuados.
- En segundo lugar de la aplicación del nuevo decreto podría resultar también una limitación, aunque sea de forma indirecta, con respecto al periodo de disfrute de las ayudas para el caso de excedencia.

En la norma vigente, las ayudas se conceden por un periodo máximo de tres años a partir de la finalización de cualesquiera otras ayudas, licencias o permisos de los que el trabajador o trabajadora hubieran disfrutado. Con el nuevo decreto, las ayudas se restringen al cuidado de niños y niñas menores de tres años, constriñéndose de esta forma, si no la duración potencial de las ayudas que en ambos casos podrían abarcar hasta un máximo de tres años, sí al menos el periodo de acceso a las mismas.

C) El nuevo enfoque de ciertas medidas dirigidas a incrementar la participación del colectivo de hombres en las iniciativas de conciliación de la vida profesional y familiar.

Como es sabido, el capítulo VI del Decreto 329/2003 actualmente vigente, fija cuantías diferentes en el caso de quien se acoja a la excedencia o reduzca su jornada para el cuidado de los hijos menores sea un hombre o una mujer. Se trata de una decisión dirigida a incentivar la presencia de los hombres, para quienes la cuantía de la ayuda se incrementa, a partir de la constatación de que en la actualidad es muy escaso el número de ellos que se acogen a las medidas de conciliación.

El nuevo decreto mantiene las ayudas superiores para los hombres que para las mujeres. De hecho, no modifica la cuantía de las ayudas preexistentes (2.400 euros anuales para las mujeres y 3.000 para los hombres; manteniendo también las cuantías en el caso de reducciones de jornada), pero reconoce que dichas medidas se han revelado como insuficientes por sí solas para conseguir el propósito que perseguían.

Desde esta perspectiva introduce una serie de novedades que pretenden avanzar en la misma dirección.

Como advertencia previa hay que señalar que en el caso de las familias monoparentales no se han introducido variaciones;

**Proyecto de Decreto por el  
que se regulan las medidas de  
conciliación de la vida familiar**

con toda seguridad porque en tales supuestos no se plantea el problema del reparto de las tareas domésticas y profesionales entre más de una persona. Ello apunta en la dirección de que las restricciones que se analizarán con respecto a las familias biparentales no responden en sentido estricto a una finalidad economicista o de ahorro, sino de equilibrio en el reparto de las tareas domésticas y laborales entre hombres y mujeres. En cualquier caso y antes de entrar en su análisis más detallado, quizá conviene apuntar también que no es fácil percibir cuál es el fundamento objetivo de que en el caso de una familia monoparental la ayuda siga siendo superior para la mujer (sola) que para el hombre (igualmente solo).

Entrando ya en la nueva regulación para las familias biparentales, las novedades más relevantes son las siguientes:

En primer lugar el proyecto establece una «limitación» total de estas ayudas en el caso de las parejas. Lo hace en una doble dirección: se introduce a) una limitación con respecto a las ayudas referidas al cuidado de cada hijo o hija, que no podrán superar en ningún caso los 24 meses para los supuestos de excedencia y los 48 para los supuestos de reducción de jornada, y b) una limitación para el conjunto de la vida familiar de la pareja: 72 meses acumulados en total para las excedencias y 144 para las reducciones de jornada en el conjunto de la vida familiar. Estas limitaciones se justifican en la exposición de motivos del proyecto afirmando que una excedencia laboral prolongada, no puede ser considerada como medida de conciliación, sino como una opción por la vida familiar en detrimento de la vida laboral.

A partir de esta afirmación que «explica» el establecimiento de límites, se construyen otras reglas adicionales que potencian directamente la participación en las medidas de conciliación de los dos miembros de la unidad biparental. Para ello, la posibilidad de «disfrutar» de aquellos periodos máximos se *condiciona también* a que las ayudas se soliciten y disfruten, sucesiva o alternativamente —aunque siempre en periodos continuados de dos meses como mínimo— necesariamente por los dos miembros de la pareja. El mecanismo se completa, finalmente, con la estipulación de que en los casos de excedencia ninguno de ellos puede superar los 18 meses (los otros 6 corresponderían en consecuencia siempre al otro miembro de la pareja), y en el de reducción de los 36 meses (los otros 12 serían así igualmente para el otro miembro de la pareja). Se fijan también en el artículo 7 normas similares de distribución de las ayudas entre los dos miembros de la pareja, con periodos máximos de disfrute para uno solo de ellos, en los supuestos de ayudas para el conjunto de la unidad familiar a las que antes se ha hecho referencia.

D) Las ayudas para la contratación de trabajadores y trabajadoras sustitutos.

Se trata de ayudas consistentes en una bonificación equivalente al importe de la cuota empresarial de Seguridad Social para la

**Proyecto de Decreto por el  
que se regulan las medidas de  
conciliación de la vida familiar**

contratación de trabajadoras y trabajadores sustitutos por parte de los empresarios de las personas que se hayan acogido a la excedencia o reducción.

Esta bonificación en ningún caso puede superar por si sola o unida a otras de las que disfrute el mismo empresario, el 100% de la cuota empresarial.

La regulación que ahora se propone, además de incluir como beneficiarios de las ayudas a los autónomos, lo que ya sido objeto de análisis en otro apartado del presente informe, introduce algunas modificaciones que aparentemente no tienen carácter sustancial, ni modifican el enfoque general de estas ayudas, pero que en su aplicación práctica pueden producir alteraciones relevantes con respecto a la situación actual.

En este sentido, el nuevo decreto no sólo delimita negativamente el alcance de las ayudas, excluyendo de ellas la contratación de parientes por consanguinidad, afinidad o adopción hasta el segundo grado, sino que establece requisitos o condiciones en sentido positivo para tener acceso a las mismas: en algunos casos de forma genérica, lo que seguramente dificultará la comprobación efectiva de la concurrencia de este requisito, por la amplitud y en cierto modo falta de concreción de la remisión normativa como ocurre con la alusión al cumplimiento del reglamento de prevención de riesgos laborales, R.D. 39/1997, y en otros de manera más específica como la remisión al cumplimiento, igualmente como requisito de acceso a la ayuda, de lo previsto en el artículo 38 de la Ley de Integración Social de los Minusválidos que se refiere, como es sabido, al cupo de contratación de trabajadores y trabajadoras con discapacidad en empresas de más de 50 trabajadores.

Por último, la nueva regulación incorpora también adaptaciones necesarias por razones de coherencia con otras modificaciones del proyecto de decreto: por ejemplo que los contratos de interinidad subvencionados deben tener ahora una duración mínima de dos meses, lo que es lógico dado el nuevo requisito de que la excedencia o reducción de jornada de la persona sustituida debe mantenerse al menos durante dos meses.

**Síntesis de las aportaciones**

Con fecha 20 de diciembre se han recibido en el Consejo de Relaciones Laborales las alegaciones y consideraciones particulares de los miembros de la Comisión de Informes sobre el proyecto de decreto acerca del que se informa.

*Opinión sindical*

Con carácter general, los miembros de la Comisión designados por las organizaciones sindicales coinciden en señalar que la conciliación de las responsabilidades personales/familiares y laborales sólo puede abordarse en el marco de una estrategia

**Proyecto de Decreto por el  
que se regulan las medidas de  
conciliación de la vida familiar**

integral y efectiva que debería definirse, en todo caso, a través del diálogo social. Desde esta primera perspectiva la insuficiencia de un proyecto de decreto limitado y parcial como el que se está analizando resulta ya manifiesta.

El problema de la enorme desigualdad en el reparto de responsabilidades profesionales y familiares (a este respecto se aportan cifras muy significativas sobre los porcentajes de distribución actual entre hombres y mujeres, en 2003 el 96,38% de las excedencias y el 98,46% de los permisos de maternidad/paternidad fueron para mujeres) o de la organización del tiempo de trabajo y la compatibilización de la vida personal y laboral, no puede resolverse con el establecimiento únicamente de ayudas económicas para el cuidado de los hijos, menores como las que contempla este proyecto de decreto, que, en lo sustancial, se limita simplemente a reordenar y reproducir unos instrumentos —los actualmente vigentes— que han demostrado su insuficiencia para conseguir el objetivo que se proponían.

Se afirma también que la propia denominación del proyecto de decreto, incidiendo en la vida familiar frente a la personal, y, por supuesto, su contenido, ponen de manifiesto una idea de la conciliación de corte estrictamente natalista que olvida además, en todo caso, que la familia no está compuesta sólo de padres, madres e hijos, sino de otras personas dependientes cuyo cuidado se asume mayoritariamente por las mujeres, y a las que el proyecto de decreto no hace ninguna referencia.

En el mismo sentido, se señala igualmente que en la raíz de esta desigualdad en el reparto de las responsabilidades familiares y profesionales inciden otros problemas estructurales, como la desigualdad retributiva y en general de condiciones de trabajo entre sexos, que provocan que el acogimiento a las ayudas y la consiguiente renuncia total o parcial a la actividad profesional para la asunción de las tareas de cuidado recaiga mayoritariamente sobre las mujeres como opción menos gravosa para el conjunto de la economía familiar, los que puede producir además un efecto *boomerang* y contraproducente para las propias mujeres desde el punto de vista del desarrollo de su vida profesional.

En lo que hace referencia a las medidas concretas los miembros designados por las organizaciones sindicales coinciden también en advertir que la nueva ayuda a la contratación de personas para el cuidado de hijos o hijas menores de dos años no resuelve en absoluto el verdadero problema, que no es otro que la insuficiencia de plazas en el sistema público educativo. El hecho de que esta medida se contemple como provisional y alternativa a las limitaciones actuales del sistema para atender a todas las demandas de escolarización, no constituye justificación suficiente, pues el decreto ni establece, ni anuncia medidas, ni fija plazos ciertos para solucionar este problema. En este punto se debería apostar, decididamente, por el desarrollo de una red pública de plazas escolares para niños y niñas menores de tres años. Adicionalmente, la medida

**Proyecto de Decreto por el que se regulan las medidas de conciliación de la vida familiar**

no servirá tampoco para regularizar situaciones laborales irregulares de las personas que trabajan en el domicilio al cuidado de niños.

En lo que se refiere, por último, a algunos aspectos puntuales del proyecto de decreto, los miembros de la Comisión de Informes designados por las organizaciones sindicales, han realizado también alguna consideración concreta.

En este sentido, el miembro designado por CC.OO., sin perjuicio de su rechazo global al proyecto de decreto y en general a la adopción de medidas parciales sin abordar previamente la definición de un modelo integrado de conciliación, manifiesta también su oposición al establecimiento de un periodo mínimo de dos meses para la excedencia o la reducción como requisito de acceso a las ayudas, así como a la limitación del periodo (tres años desde el nacimiento del hijo o hija) en que se puede disfrutar de éstas.

El miembro designado por LAB, igualmente sin perjuicio de las alegaciones y consideraciones que se han recogido en los párrafos anteriores, considera que las medidas que pretenden incentivar la participación de los hombres son positivas pero insuficientes si no se abordan y resuelven los problemas estructurales, aunque advierte que no comparte la diferencia de la asignación económica para un hombre y una mujer en el caso de familias monoparentales, en las que la persona beneficiaria debería tener derecho, con independencia de su sexo, a la cantidad máxima fijada con carácter general para los hombres.

Con respecto a las ayudas para la contratación de personas para el cuidado de hijos e hijas menores de dos años, considera que la referencia para determinar el nivel de ingresos debería ser la base imponible especial del IRPF como módulo más ajustado para medir la capacidad económica real de los posibles beneficiarios. Igualmente considera totalmente improcedente que no se excluya directamente de las ayudas a quien no se encuentre al corriente de sus obligaciones fiscales y solicita la supresión de los párrafos f) y g) del artículo 15.

Por último, el miembro de la comisión designado por UGT manifiesta igualmente que algunas de las medidas dirigidas a incrementar la participación de los hombres en el reparto de las responsabilidades laborales y familiares son positivas pero insuficientes, advirtiendo también de forma expresa que el nuevo proyecto de decreto mantiene la línea del actual, condicionando la asignación de la ayuda a la existencia de disponibilidades presupuestarias, lo que supone que de él no deriva el reconocimiento de un verdadero derecho subjetivo para la persona que decida renunciar temporalmente a su vida profesional —o reducir su tiempo de trabajo— para conciliarla con sus responsabilidades familiares o personales, sino una simple expectativa de acceso a una subvención, sin que la norma establezca criterios de preferencia entre los



**Proyecto de Decreto por el que se regulan las medidas de conciliación de la vida familiar**

posibles beneficiarios en el caso de insuficiencia de recursos económicos.

*Opinión empresarial*

Los miembros designados por la organización empresarial Confebask ponen de manifiesto que el II Plan de ayudas a las familias, así como el proyecto de decreto que se somete a informe, toman como referente y se sustentan en la evaluación de los resultados del I Plan y de los decretos que se dictaron en su desarrollo (el 177/2002 y el 329/2003), advirtiendo en primer lugar que ni Confebask, ni los diferentes órganos consultivos han tenido conocimiento de la evaluación de aquel primer plan, ni han sido consultados con relación a la elaboración del segundo.

En este sentido, la problemática de la conciliación de la vida familiar y profesional que constituye uno de los retos presentes y futuros de más largo alcance para las empresas se está abordando al margen de los agentes e interlocutores sociales a quienes únicamente se da traslado de unas medidas específicas, limitadas y de corto alcance como las que se recogen en el presente proyecto de decreto.

Desde su punto de vista, la problemática de las medidas de conciliación debe analizarse desde una óptica general teniendo en cuenta sus repercusiones e implicaciones en el ámbito de la empresa que es dónde despliegan fundamentalmente sus efectos, para conciliar así los derechos de los trabajadores y trabajadoras con las necesidades de las empresas en un entorno de extrema competitividad.

Evidentemente todas estas consideraciones generales anteceden a la problemática específica de las medidas parciales y concretas como las que se recogen en el presente proyecto de decreto, por lo que la valoración de los agentes sociales debería realizarse en la fase de definición del propio plan del que derivan.

**Consideraciones finales**

La Comisión de Informes del Consejo de Relaciones Laborales se reunió en fecha 28 de diciembre de 2006.

Con carácter previo al análisis y valoración del informe elaborado sobre el proyecto de decreto, los miembros de la Comisión de Informes quieren poner de manifiesto la dificultad que plantea analizar iniciativas concretas que se enmarcan en el contexto de planes de actuación general sobre cuyo contenido o directrices básicas no han tenido, sin embargo, oportunidad de pronunciarse con anterioridad.

La práctica de solicitar una opinión sobre medidas específicas sin haberse posibilitado antes la emisión de un juicio global sobre los principios en que se apoyan estas medidas o sobre el contexto en el que se aprueban, puede provocar

**Proyecto de Decreto por el  
que se regulan las medidas de  
conciliación de la vida familiar**

también, en no pocas ocasiones, una cierta distorsión de la opinión real del Consejo de Relaciones Laborales sobre determinados temas de alcance general, bien porque sus consideraciones sobre aspectos puntuales corren el riesgo de quedar descontextualizadas, bien porque la decisión, en su caso, de no entrar a valorar determinadas iniciativas concretas desprendidas del contexto en el que se enmarcan, puede ser falsamente interpretada como la inexistencia de una opinión sobre ellas, o, peor aún, como una conformidad con su contenido.

Con independencia de que esta situación afecte en mayor o menor medida a todo el desarrollo de la función consultiva —lo que debería ser objeto de una reflexión más general— sus efectos o consecuencias se aprecian con mayor intensidad en cuestiones como la conciliación de la vida personal y profesional en las que resulta imprescindible una valoración de conjunto, a lo que se añade, además, en este caso concreto la existencia efectiva de directrices generales establecidas de forma expresa en un apartado específico (el 3.º) del Plan Interinstitucional de apoyo a las familias aprobado por el Consejo de Gobierno de fecha 26 de septiembre de 2006, del que este Consejo de Relaciones Laborales no ha tenido conocimiento.

En consecuencia, las opiniones expresadas con relación al proyecto de decreto que se ha remitido para informe, deben ser entendidas e interpretadas en todo caso en el marco de esta reflexión general.

Una vez hecha esta advertencia previa y analizado el contenido del informe elaborado sobre el texto del decreto, los miembros de la Comisión de Informes designados por las organizaciones sindicales acordaron suscribir como una opinión común y compartida de todos ellos, el conjunto de las consideraciones que se recogen en el apartado denominado «opinión sindical» dentro del epígrafe del informe titulado «síntesis de las aportaciones».

Bilbao, 28 de diciembre de 2006