



AMPLIACIÓN COMPETENCIAL Y REESTRUCTURACIÓN DE LA COMISIÓN CONSULTIVA NACIONAL DE CONVENIOS COLECTIVOS

SEBASTIÁN DE SOTO RIOJA

Catedrático E.U. de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Huelva

EXTRACTO

Entre las medidas de corte institucional incorporadas al RDL 5/2006, de 9 de junio, se encuentra una disposición específica que busca revalorizar la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos a través de su transformación en observatorio de la negociación colectiva.

El análisis de la norma revela no obstante que buena parte de las atribuciones competenciales que se le asignan no representan realmente ninguna novedad, por lo que al no restársele tampoco ninguna de las que ya ejercía procede afirmar que la mayor transformación a experimentar por la institución habrá de producirse a nivel orgánico u organizativo, plano para el que se prevén futuras adaptaciones.

La técnica utilizada a estos efectos es la de la delegación normativa a favor de la potestad reglamentaria. Pero con la mayor de las amplitudes posibles, de ahí que resulte complejo vaticinar el estatus jurídico que se le deparará a la Comisión, más allá de que seguirá siendo un órgano en el que se garantiza la participación institucional de las organizaciones sindicales y las asociaciones empresariales más representativas y de que el papel de éstas no pondrá en riesgo su ámbito de autonomía.

El análisis comparativo con otras instituciones existentes en nuestro sistema de relaciones laborales permite augurar, sin embargo, que se buscará una fórmula con la que dotar al órgano de un mayor grado de autonomía y capacidad de obrar, de ahí que a buen seguro, y con independencia del modelo que finalmente se adopte (fundación, organismo autónomo, ...), la consignación de medios humanos y materiales quedará garantizada.

**ÍNDICE**

1. A MODO DE PRESENTACIÓN DE LA REFORMA
2. LITERALIDAD Y FUNCIONALIDAD DEL PRECEPTO
3. EL CUADRO COMPETENCIAL DE LA COMISIÓN CONSULTIVA NACIONAL DE CONVENIOS COLECTIVOS
 - 3.1. Sobre el ámbito funcional de los convenios colectivos
 - 3.2. En el proceso de derogación de las Ordenanzas Laborales
 - 3.3. En materia de adhesión y extensión de convenios colectivos
4. ¿HACIA UN CONSEJO NACIONAL/ESTATAL DE RELACIONES LABORALES?

1. A MODO DE PRESENTACIÓN DE LA REFORMA

Apenas iniciada la presente Legislatura (VIII) comenzaron los diferentes procesos de negociación y de búsqueda del consenso en el ámbito de las relaciones sociales y laborales. Algo que aunque no se puede decir ni mucho menos que sea para nada novedoso en nuestro sistema, por cuanto que constituye una especie de sana costumbre que se viene reproduciendo con más o menos parecida intensidad en la práctica totalidad de los periodos, parece que se incentiva de una manera especial cuando se trata de un primer mandato tras una alternativa de Gobierno, sobre todo, si éste va a ejercer su función sin el respaldo de una mayoría parlamentaria autosuficiente. En este contexto es en el que se ha de situar el reciente Acuerdo para la Mejora del Crecimiento y del Empleo suscrito el 9 de mayo de 2006, auténtica base de legitimación causal del RDL 5/2006, de 9 de junio. Texto con el que se opera la última reforma laboral objeto de este número monográfico, y en el que se prevé, entre muchos y variados temas, la reformulación de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos.

Cabe resaltar de entrada que va a ser ésta una de las pocas menciones en este concreto instrumento de reforma que se puede insertar en el campo de las relaciones de carácter colectivo —siempre de manera muy mediata, por supuesto—, lo cual no tendría mayor trascendencia si no fuera porque en este ámbito de la negociación y la autonomía colectiva no se ha producido en los últimos tiempo una reforma de auténtica trascendencia o, mejor, no ha llegado aún «la reforma», ya anunciada en varias ocasiones. Es cierto que alguna que otra modificación en este ámbito sí se ha producido, aunque siempre informada por claves distintas como es el carácter puntual o de reacción, sobre todo, si se comparan con las que denotan los principios informadores e inspiradores en aspectos tales como los relativos al mercado de trabajo o al ámbito individual de la relación de trabajo. La causa ha de encontrarse, quizás, en los fallidos intentos de consenso que se produjeron en el último proceso desarrollado sobre la materia, así como en el modo con el que se resolvió. La referencia obligada es la de la denominada en su momento Mesa de Diálogo Social para la reforma de la Negociación Colec-



tiva¹, que culminó, como sabe, y pese a la ausencia de acuerdo alguno entre las agentes sociales, con una decisión de reforma legislativa que afectó fundamentalmente a las posibilidades de instauración de cláusulas de jubilación forzosa como contenido de la negociación colectiva².

De hecho, una, si no la primera de las reformas en el campo estricto de lo laboral nacida en el seno de esta Legislatura —siempre que se obvien los temas de protección social y algunas otras manifestaciones puntuales o más indirectas, así como las consecuencias de la Ley Orgánica 1/2004, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género—, fue precisamente la operada con ocasión de la Ley 14/2005, de 1 de julio, sobre las cláusulas de los convenios colectivos referidas al cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación. Una reforma consensuada y requerida de manera expresa por los propios agentes sociales desde la consecución del Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva para 2004, e incorporada también al actual proceso general, en forma de contenido específico de la Declaración para el Diálogo Social sobre «Competitividad, Empleo Estable y Cohesión Social», suscrita el 8 de julio de 2004 por el Presidente del Gobierno y los máximos representantes de las organizaciones sociales³, auténtico germen de todo este proceso. Norma, por último, que vino acompañada en el tiempo por otras de análoga significación, aunque de naturaleza reglamentaria⁴, pero de in-

¹ Mesa que se constituyó a instancias del Ejecutivo el 14 de junio de 2001 y terminó por diluirse sin mayores consecuencias.

² La reforma, operada por el RDL 5/2001, de 2 de marzo, se materializó con la derogación de la entonces Disposición Adicional Décima del ET que era el título legislativo que permitía hasta entonces a los convenios colectivos instaurar el cumplimiento de la edad ordinaria de acceso a la jubilación como causa objetiva de extinción de los contratos. Su auténtica significación se alcanzó con la interpretación que de la misma realizó la jurisprudencia, en el sentido de declarar contraria a Ley ese tipo de cláusulas, sobre todo, si alcanzadas tras la entrada en vigor de la reforma. *Vid.*, sobre el contexto y los antecedentes auspiciados por la jurisprudencia constitucional, el trabajo de ALARCÓN CARACUEL, M.R., «El concepto de jubilación flexible», *TL* 66/2002, págs. 117-152; el significado de la reforma, en PÉREZ YÁÑEZ, R.M., «Las reformas del 2001: Algunas consideraciones sobre la derogación de la Disposición Adicional 10.ª ET», *TL* 61/2001, págs. 347-371; así como un balance conjunto, incluida la nueva y actual regulación, en CRUZ VILLALÓN, J. y GÓMEZ GORDILLO, R., «La nueva regulación de la jubilación forzosa vía negociación colectiva», *TL* 83/2006, págs. 41-74.

³ Un análisis de su novedosa significación en materia de división analítica y de cronología de los procedimientos, en CRUZ VILLALÓN, J., «La reforma laboral de 2006 en el marco de la concertación social», en AA.VV., *La Reforma Laboral de 2006*, Lex Nova, Valladolid, 2006, págs. 13 y ss.

⁴ Como es el RD 718/2005, de 20 de junio, por el que se aprueba el procedimiento de extensión de convenios colectivos. Un Real Decreto fruto de una petición expresa de los agentes sociales, canalizada a través de la misma Mesa para el Diálogo Social, si bien, su contenido, ya venía siendo demandado desde que la Comisión de Aplicación e Interpretación del Acuerdo Interconfederal para la Cobertura de Vacíos de 1997 mostrara las deficiencias de la norma-



terés precisamente en la delimitación competencial de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos, por lo que habrán de ser objeto de referencia.

En esa misma dinámica cabe insertar también otra singular reforma legislativa, como es la que representa la Ley 21/2006, de 20 de junio, por la que se modifica la Ley 9/1987, de 12 de junio, en materia de participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas⁵. Una norma que presenta varios elementos en común con la disposición que ahora se analiza y que por ello mismo habrá de destacarse, sobre todo, en lo que respecta al reforzamiento del protagonismo en la titularidad del derecho de participación institucional a favor de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, sea directamente, sea a través de la reducción de las posibilidades de irradiación.

En cuanto al objeto que ha de ser el centro de atención de este trabajo hay que decir que se trata de la norma que se localiza en la disposición adicional séptima del RDL 5/2006. Una norma que se presenta con un mandato que no coincide exactamente con el de una estructura clásica, en el sentido de ordenación o delimitación de concretas obligaciones o derechos subjetivos, sino como una especie de regla programática o habilitante, en cuanto que viene a materializar una suerte de compromiso inicial, no cerrado del todo por los propios sujetos negociadores, y con un objeto que, por ello mismo, resulta vago y genérico en el sentido de que su concreción se va a delegar finalmente en la potestad reglamentaria del Gobierno. Sin perjuicio, eso sí, de que la teleología o intencionalidad que trasluce desde su origen resulte del todo evidente: revitalizar, o al menos evitar la defunción, de un órgano tan peculiar de nuestro sistema de relaciones laborales como es la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos (CCCNCC).

2. LITERALIDAD Y FUNCIONALIDAD DEL PRECEPTO

En virtud de la DA 7.^a RDL 5/2006, se establece que:

1. Sin perjuicio del respeto a la autonomía colectiva de las partes, la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos a que se refiere la disposición final segunda de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, asumirá funcio-

tiva anterior y, en especial, tras la reforma legislativa de la institución en 1999 (Ley 24/1999, de 26 julio, por la que se reforma el art. 92.2 ET), dando cumplimiento a lo establecido en el Acuerdo Interconfederal de Negociación Colectiva de 2003, prorrogado para 2004.

⁵ Un análisis de la misma en el trabajo de VALVERDE ASENCIO, A., que se publica en el número 86 de esta misma Revista.



nes de observatorio de la negociación colectiva que englobará la información, el estudio, la documentación y la difusión de la misma.

2. Con el fin de garantizar el funcionamiento eficaz de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos, el Gobierno podrá adaptar el marco jurídico institucional de la misma en el que se garantice la participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas; asimismo le proporcionará el apoyo técnico y los medios que sean necesarios.

Si antes se ha afirmado que la intención de las partes negociadoras del Acuerdo base y, por ende, también del Gobierno que aprueba el RDL 5/2006, parece indudable que es la de reformular la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos, ello no ha de significar sin embargo ni que la norma resulte tan imprescindible como se la presenta, por mucho carácter adicional con el que se proclame la disposición que la acoge, ni menos aún urgente, por lo que no puede quedar exenta desde un punto de vista técnico de motivos para la crítica. Entre otras razones por sus carencias, por el grado de indefinición que presenta, pues a la postre el mensaje que incorpora es el propio de un título de delegación, casi en blanco a favor de la potestad reglamentaria —delegación, por cierto, que ya existía en la redacción anterior aplicable—, y sin mayor concreción de lo que se pretende, ni en sentido positivo, ni negativo, es decir, ni si quiera de lo que se intenta evitar. Y es que sea por la falta de datos o de antecedentes sobre el origen de la demanda o su necesidad, lo cierto y verdad es que hay pocos argumentos que sirvan para justificar un precepto de este cariz. De entre ellos cabría mencionar la propia exposición de motivos del Real Decreto, en la que se relata de manera breve la existencia de una previsión genérica contenida en el punto 6 de la Declaración para el Diálogo Social⁶ acerca de la virtualidad de revalorizar o poner en valor ciertas instituciones laborales como la propia Comisión Consultiva de Convenios Colectivos, la Comisión Nacional de Seguridad e Higiene o la misma Inspección de Trabajo y Seguridad Social, siempre, eso sí, a través de una mejora de su funcionamiento y/o del nivel de participación de los interlocutores sociales. Pero poco más, o lo que es lo mismo, muy poco en realidad⁷.

⁶ El Texto de la Declaración se puede consultar en: www.tt.mtas.es/periodico/laboral/Dialogo%20Social%202004.pdf#search=%22declaracion%20para%20el%20dialogo%22. Ciertamente tampoco el informe de la Comisión de expertos creada a instancias de este primer pacto añade nada al respecto, su texto publicado bajo el título «*Más y mejor empleo en un nuevo escenario socioeconómico: por una flexibilidad y seguridad laborales efectivas*», en: www.tt.mtas.es/periodico/laboral/200501/informe.pdf#search=%22mas%20y%20mejor%20empleo%22

⁷ El origen de la propuesta puede encontrarse no obstante en una solicitud elevada ya en octubre de 2000, por Comisiones Obreras a CEOE-CEPYME. Vid. Gaceta Sindical, 151/2001, de 24 mayo, edición digital. De ahí también la coincidencia tanto en el nombre, como



La comprobación de lo que se quiere decir se facilita con una simple glosa del precepto. Y es que, y siguiendo su propia estructura, de la lectura del primero de los apartados lo que se extrae es que se van a atribuir a la Comisión un conjunto de funciones que ya venían siendo competencia de ésta, eso sí, ahora: *sin perjuicio del respeto a la autonomía de las partes* —(sic), pues no se sabe bien en que se les puede afectar (negativamente) esta medida, ni en qué consiste siquiera esa autonomía en el seno del órgano, más allá de su libertad e independencia para la toma de decisiones—. Atribución, se decía, que no conlleva más allá que una mera denominación formal —la de observatorio, en cuanto que perteneciente a un género de mayor actualidad—, pero sin que suponga ninguna competencia realmente novedosa, ni constitutiva, para un órgano como la CCCNCC si se compara o se ponen en relación con las tareas que ya venía ejecutando con regularidad. Y ello, por cuanto que, al menos, *la información, el estudio y la difusión* de los diversos aspectos de la negociación colectiva es algo que indudablemente ha marcado el devenir de la institución si no desde su origen, sí al menos en la última década, tal como prueba de forma palmaria su ingente actividad editora y/u organizadora de estudios, congresos y jornadas sobre la materia⁸, entre otras funciones.

La única duda que permanece y que representaría sin duda una mayor transformación, es la que se refiere al alcance que puede dársele a la mención *documentación*, como hace la disposición, refiriéndose a las funciones que ha de desarrollar este observatorio de la negociación colectiva. Pues, evidentemente, puede ser interpretado como algo meramente retórico, secundario o instrumental —vgr. obligación de remisión de copia de fichas estadísticas— o, apurando mucho, como una verdadera encomienda de funciones propias del archivo, registro y hasta el depósito de textos convencionales, lo que supondría toda una novedad, en cuanto que funciones de mar-

probablemente el objeto, con las publicaciones coeditadas por esta misma central sindical sobre las conclusiones de los distintos grupos de investigación que, coordinados por el Prof. Escudero, han venido analizando la negociación colectiva en España en los últimos años.

⁸ La cita tanto de la colección de Estudios sobre la estructura y contenidos de la negociación colectiva sectorial en España, iniciada en 1998, entre otros muchos títulos; o de las anuales Jornadas de Estudios sobre Negociación Colectiva, que en breve alcanzarán su vigésima edición, puntualmente editadas además a través del servicio de publicaciones del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, hace absolutamente innecesaria cualquier adición al respecto. Tan sólo cabría reseñar, por la singularidad que supone el no ser un documento de la propia CCNCC, ni encargado siquiera por esta, la reciente publicación de un informe aprobado por la Comisión de Seguimiento del ANC 2005, sobre *Negociación Colectiva e Inserción Laboral de Personas con Discapacidad*, MTAS, 2006, y que hace suyo sin embargo en el sentido de entenderlo como acto de promoción de la negociación colectiva.



cado cariz jurídico-administrativo y tradicionalmente ligadas a las estructuras internas del Ministerio ⁹.

El segundo de los apartados de la disposición tampoco va a aportar mandatos mucho más concretos distintos de la mera formalización de un compromiso, que se hace ahora gubernamental, en aras a dotar organizativa y financieramente a la renovada Comisión, cuyo perfil orgánico queda absolutamente por definir, salvo en el dato relativo a la garantía de participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas que es, parece, y de momento, la mejor garantía para su revitalización y la mejora de su eficiencia.

3. EL CUADRO COMPETENCIAL DE LA COMISIÓN CONSULTIVA NACIONAL DE CONVENIOS COLECTIVOS

Sin ánimo de intentar hacer un balance sobre su actuación, pero sí en cuanto que título idóneo para rescatar los perfiles de la institución, procede entrar ahora a analizar y enumerar el estatus jurídico y competencial de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos, en cuanto que instrumento para aprehender no tanto la virtualidad actual o pasada de la misma, sino la que pueda tener en el futuro. Y ello, toda vez que se parte de la premisa de que la redefinición que realiza la DA 6.^a RDL 5/2006 sobre el objeto de la misma, y sin obviar tampoco su disposición derogatoria, ha dejado incólume el resto de sus funciones y perfiles, al menos, hasta que se proceda a su verdadera remodelación.

En ese sentido, el dato de partida ha de ser el del concepto y la fisiología originaria del organismo. Definida por la entonces DA 8.^a del ET-1980 como un órgano de composición tripartita, asesor y consultivo de las partes negociadoras de un convenio colectivo, fundamentalmente —que no del Gobierno u otras instancias de carácter público ¹⁰—, lo cierto es que desde su inicio ya se plantearon ciertas dificultades para su puesta en marcha. Aunque no fueran explicitadas del todo en el instrumento final de constitución, el RD 2976/1983, de 9 de noviembre, es un hecho constatable que éste adoptó un nivel jerárquico superior al necesario —la DA 8.^a delegaba su desarrollo

⁹ Tras la supresión del IMAC, estas funciones se desempeñan directamente por la Subdirección General de Relaciones Laborales, dependiente de la Dirección General de Trabajo.

¹⁰ Se ha llegado a apuntar la posibilidad de que su actuación, siempre a nivel de informe o asesoramiento, se pudiera extender al seno de otros organismos administrativos o judiciales, vgr. en materia de control de legalidad o con forma de diligencia para mejor proveer, aunque no existe constancia registral o empírica alguna que pueda avalar un uso mínimo en ese sentido. Vid. CRUZ VILLALÓN, J., *El Estatuto de los Trabajadores Comentado*, Tecnos, 2003, pág. 1186.



en el Ministerio del ramo—, entre otras razones para justificar el aumento competencial cualitativo que introdujo en su seno, siempre, hay que insistir, respecto de lo previsto en la norma legal habilitante.

3.1. Sobre el ámbito funcional de los convenios colectivos

Y es que en la redacción inicial del ET, las funciones de la Comisión estaban reducidas a asesorar e informar a las partes *en orden al planteamiento y determinación de los ámbitos funcionales de los convenios*. Para ello, incluso, se preveía como una tarea específica de la Comisión, *la elaboración y mantenimiento al día de un catálogo de actividades que pudiera servir de indicador para las determinaciones de los ámbitos funcionales de la negociación colectiva*. Un catálogo que parecía dejar claro cuáles creyeron los legisladores del ET que podrían ser los principales problemas del nuevo marco jurídico en el que habría de desarrollarse el modelo de negociación colectiva que se instauraba y la forma en que se podría ayudar para su resolución. No en vano, hasta entonces, aunque es una constante que perdura también en la actualidad ¹¹, la estructura central de nuestro modelo de negociación se caracterizaba por un fuerte componente sectorial, más o menos dividido territorialmente, pero muy mayoritario y hegemónico en cuanto a trascendencia subjetiva y personal ¹², sobre todo, si comparado con otros posibles modelos de estructura de la negociación basados en ámbitos distintos de definición como podía ser la empresa o, algo más desconocidos aún, como el oficio o la profesión.

La definición o determinación del ámbito funcional de un convenio se entendía así como ser un elemento clave no sólo para garantizar una cierta homogeneidad entre los sujetos destinatarios, también para resolver sobre la aplicabilidad del entero clausulado, de ahí su potencial trascendencia. En ese sentido, no puede olvidarse el amplio margen de autonomía del que gozan los sujetos negociadores a la hora de delimitar los ámbitos de aplicación del convenio colectivo, *ex art.* 83.1 ET, sin más límites en principio

¹¹ Entre muchos estudios que corroboran ese dato con independencia de los esfuerzos por «racionalizar y modernizar» (léase transformar), cabe destacar, también por su carácter más reciente, el de MOLINA NAVARRETE, C., «Cobertura y aplicación de la negociación colectiva: realidad productiva y ámbito funcional de los convenios», en *Estado Social y Autonomía Colectiva: 25 años de Negociación Colectiva en España*, CCCNCC, MTAS, 2006, págs. 61 y ss.

¹² Las cifras, según el último avance estadístico disponible (junio 2006), siguen siendo apabullantes: de los 7.046.771 trabajadores afectados por los convenios colectivos vigentes, 740.285 lo están por convenios de empresa, mientras que el resto por los de otro ámbito. De éstos, destacan los convenios de sector y ámbito nacional, con 1.710.793 y, sobre todo, los de carácter provincial, que afectan a más de 3.776.676 trabajadores.



que los derivados del mandato constitucional de igualdad o de los propios parámetros de definición de la representatividad y legitimidad de los sujetos negociadores (art. 87 y 88 ET). Nótese sin embargo como este criterio funcional, al igual que ha ocurrido con el dato territorial, han pasado algo inadvertidos a este respecto, sobre todo si se compara con la trascendencia que adquirió la definición del ámbito personal, entendido, como se hizo por nuestro Tribunal Constitucional, como equivalente o integrando también a la modalidad del contrato de trabajo —temporal vs. indefinido—, a efectos de evitar la disparidad de tratamiento.

En la práctica, esa llave para la aplicabilidad del entero texto normativo que es la delimitación del ámbito funcional no es que no haya suscitado dudas ¹³ o polémicas —de hecho, suelen ser bastante pobres, o cuando menos escuetas, las definiciones que los convenios adoptan al respecto pese a su gran trascendencia—, pero no tantas como en principio podía hacer pensar la casi omnímoda libertad de la que gozan las partes negociadoras de un convenio colectivo. Es más, el catálogo al que alude la disposición estatutaria ha terminado siendo suplantado por el listado que proporciona la Clasificación Nacional de Actividades Económicas ¹⁴, que sirve a estos efectos como criterio definidor por excelencia de la actividad de la empresa y, además, desde un inicio, a modo de apriorismo, con lo que ello representa de cara a la creación de inercias o prácticas en ese sentido.

En todo caso, dictaminar, asesorar e informar sobre el ámbito funcional de un convenio colectivo, o de los convenios colectivos, es la competencia originaria y principal de la CCNCC, sin ejecutividad eso sí, pues como sigue diciendo la hoy DF 2.ª ET: *las decisiones de esta Comisión se entenderán siempre sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a la jurisdicción y la autoridad laboral en los términos establecidos por las leyes*, pero con una enorme trascendencia real debido más que nada al prestigio alcanzado por la misma y a su forma de actuar ¹⁵.

Sobre ese particular cabe señalar que las normas de procedimiento que regulan la forma de acceso a la Comisión, aun breves, no han dejado de

¹³ Probablemente la obra de mayor interés de la Comisión, desde el punto de vista de la práctica forense al menos, sea la recopilación de decisiones adoptadas en su seno sobre el ámbito funcional de los convenios, *El ámbito funcional de los convenios colectivos. Respuestas de la Comisión Consultiva Nacional a las consultas planteadas*, CCNCC, MTAS, 1998 (1.ª ed.), 2000 (2.ª ed.).

¹⁴ La actual (CNAE-93), adaptada a los requerimientos estadísticos de la Unión Europea (NACE) se encuentra regulada por el Real Decreto 1560/ 1992, de 18 de diciembre.

¹⁵ Así parece atestiguarlo también la demanda creciente de actuaciones incardinables en esta categoría, tal como indica la última de las memorias de actividades publicadas por la Comisión, la perteneciente al ejercicio de 2003, y en la que se cuantifica el aumento interanual en un 22,29%, con más de 200 actuaciones. *Vid.* «Estado Social...», cit., pág. 188.



plantear alguna que otra necesidad interpretativa y de concreción, sobre todo, por la falta de diferenciación según la competencia a desarrollar, así como sobre el alcance de las mismas. De hecho, dichas normas, que se encuentran en el art. 3 RD 2976/1983, apenas se limitan a indicar que la legitimación para solicitar su actuación corresponde a: 1) las organizaciones sindicales y asociaciones empresariales más representativas; 2) cualquier órgano o entidad sindical o empresarial que, en virtud de su representatividad, acredite un interés legítimo en la consulta que formule; y 3) cualquier autoridad laboral o jurisdiccional que tenga competencia en asuntos relacionados, directa o indirectamente, con la aplicación o interpretación de un convenio colectivo.

Escasez general de normas de trámite que provoca lagunas y hasta ausencias notables, incluso, en la misma lista sujetos de legitimados, como es el caso de la comisión paritaria del convenio colectivo (art. 85, e ET), lo cual no parece del todo comprensible. Estas carencias se hacen más patentes aún, se decía, si se distingue entre el planteamiento y la determinación del ámbito funcional de un convenio colectivo, en el sentido de identificarlos como dos momentos procesales diferentes, uno previo al inicio de la negociación y el otro posterior. Es decir, uno coincidente como el momento de asesoramiento sobre la mejor o más idónea unidad funcional a constituir, mientras que el segundo sería el de especificación de las concretas actividades comprendidas en su seno ¹⁶, una vez ya definido o delimitado su ámbito funcional. Y ello, toda vez que se trata de situaciones fácticas completamente diferenciadas, debiendo estar la primera exclusivamente reservada a los sujetos negociadores y la segunda, si así se ha decidido, al mayor elenco posible.

En relación a este último extremo cabe decir no obstante que es cierto que los miembros de estas comisiones paritarias siempre podrían vehicular su pretensión a través de las organizaciones empresariales o sindicales a las que se encuentren adscritos sus miembros; o que, en todo caso, la exclusión manifiesta y expresa en orden a la representación unitaria de los trabajadores en la empresa (difícilmente encuadrable en la categoría de *cualquier órgano o entidad sindical*) puede considerarse hasta acertada, por cuanto que en ese nivel de negociación —recuérdese que estos representantes son también sujetos legitimados para la constitución de la comisión negociadora y que a éstos son a los que principalmente debe asesorar la Comisión Consul-

¹⁶ Así lo hace VALDÉS DAL-RÉ, F., «La Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, 17/1984, pág. 15, en el más completo estudio que sobre esta materia puede consultarse (nota, la paginación corresponde a la versión CD-DVD de la publicación, no coincidente con la versión impresa).



tiva— no se plantean dudas sobre su alcance funcional ¹⁷, por lo que resulta meridiano que no es a éstos los que se les debe asesorar. Sin embargo, nada hubiera obstado a una mejor o mayor especificación ¹⁸.

En cuanto al resto del procedimiento, incluida alguna clase de instrucción sobre la formulación inicial o la necesaria documentación de las instancias, lo cierto es que apenas se discierne en el Reglamento de funcionamiento interno de la Comisión, aprobado por Orden de 28 de mayo de 1984 ¹⁹, alguna regla adicional de carácter directo. De forma mediata, las que se refieren, respectivamente, a la preparación y despacho de los asuntos (art. 8) o a la periodicidad de las convocatorias de reuniones (art. 9). Si bien, y como indica la disposición final primera de este mismo Reglamento interno, ha de entenderse en todo caso que son de aplicación supletoria las reglas propias de la Ley de Procedimiento Administrativo.

3.2. En el proceso de derogación de las Ordenanzas Laborales

Que la trascendencia en orden a la determinación o el planteamiento del ámbito funcional de los convenios colectivos es un tema muy ligado a la estructura sectorial de nuestro mapa de negociación y que, a su vez, la referencia al catálogo de actividades que habría de servir de guía a los negociadores, en cuanto que competencias específicas y originales de la CCCNCC, auguraban la existencia de cambios profundos en el mismo, es algo que ya se ha puesto de manifiesto a efectos explicar la necesidad o argumentación que debió servir para justificar la creación de la propia Comisión. Pero también es necesario para que el silogismo sea completo hacer una alusión al papel que, a modo de relación de directa proporcionalidad, jugó el régimen que se dispensó a uno de los instrumentos más singulares en la transición a nuestro sistema democrático de relaciones laborales. Nos referimos, evidentemente, a la suerte de las Ordenanzas Laborales y Reglamentaciones de Trabajo. Normas sectoriales por excelencia y con una vigencia temporal extendida mucho más allá de lo que en principio previó el ET de 1980.

¹⁷ VALDÉS DAL-RÉ, F., «La Comisión...», *op. cit.*, pág. 9.

¹⁸ Sobre estas restricciones en materia de legitimación revela sin embargo la citada memoria de actividades de la CCNCC que no son óbice en realidad para que la subcomisión correspondiente o los Servicios Técnicos del organismo terminen resolviendo las consultas, entrando incluso en el fondo del asunto. Eso sí, una vez acreditada la existencia de un verdadero interés legítimo, y siempre en asuntos referidos a la determinación del ámbito funcional de los convenios, *vid.* pág. 178.

¹⁹ BOE núm. 137, de 8 de junio.



No corresponde entrar a analizar ahora la suerte de esta normativa reglamentaria, pero sí recordar, aunque sea muy someramente, el importante papel que le tocó jugar a la CCNCC en orden a la sustitución y derogación definitiva de las mismas, que hasta mucho menos tiempo de lo que se puede llegar a imaginar, han estado rigiendo la regulación de no pocas relaciones laborales.

El momento clave de esta nueva y adicional atribución competencial fue, como se sabe, la reforma operada a mediados de los años noventa, concretamente por la ley 11/1994, por la que se dio nueva redacción a la entonces disposición transitoria segunda (finalmente sexta) ET. Con ella se instauró un singular y no poco cuestionado²⁰ procedimiento, con prórroga legal *in extremis* incluida, que se estructuraba en tres fases: primero, con informes de cobertura por parte de la CCNCC para que el Ministerio pudiera proceder directamente a la derogación si su sentido era favorable; segundo, para el caso de que la solución anterior no resultara aconsejable —vgr. porque provocara importantes vacíos de cobertura—, se habilitaba a la Comisión para que jugase un papel de mediador, invitando a las partes legitimadas para que procedieran mediante la negociación de un convenio específico a una especie de derogación por sustitución; tercero, si ninguna de los mecanismos anteriores fuere factible, se facultaba entonces a que la misma CCNCC pudiera ordenar el sometimiento de la cuestión a un proceso de arbitraje, mediante el cual se ordenarían las condiciones de trabajo aplicables en el concreto ámbito funcional de referencia²¹.

Aunque como es bien conocido éste era un encargo coyuntural y muy acotado en el tiempo, toda vez que el conjunto del proceso tenía fecha de caducidad expresa, y dejando aparte también el dato de que los propios agentes sociales mediante la suscripción del Acuerdo Interconfederal de Cobertura de Vacíos²² (el 28 de abril de 1997) evitaron cualquier tentación legislativa para una prolongación adicional²³, la idea a subrayar es como una

²⁰ CRUZ VILLALÓN, J., «Derogación de Ordenanzas Laborales y negociación colectiva», *Relaciones Laborales* 14/1995, págs. 26 y ss.

²¹ Vid. el ilustrativo trabajo de GARCÍA BLASCO, J., «La Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Social* 3/1997, págs. 255 y ss, en especial, el listado anexo en el que se indica la suerte final de cada uno de los ámbitos funcionales sometidos al imperio de las diferentes Ordenanzas.

²² Un estudio conjunto y de valoración del proceso en el Capítulo a cargo de VALDÉS DAL-RÉ, F., «Proceso de sustitución de las Ordenanzas Laborales y cambios en la estructura de la negociación colectiva: una aproximación», dentro del informe publicado a instancias también de la CCNCC, *Estructura sectorial de la negociación colectiva en los ámbitos funcionales de las Ordenanzas Laborales*, MTAS, 2004, págs. 127-147.

²³ Al término del año 2003, y tras el sometimiento a arbitraje del caso de la Marina Mercante, aun quedaba pendiente el proceso de sustitución de la Ordenanza en el sector de Limpieza de Edificios y Locales. Vid. «Estado...», *op. cit.*, pág. 185.



materia muy ligada a la que llegó a justificar la propia creación de este organismo sirvió para adjudicarle un papel intenso, pero nuevo, a una institución que quizás desde el principio de su concepción, pero más aún entonces, comenzaba a hacer patente una de las características que le ha sido consustancial: la falta de un objeto material con cometido suficiente como para justificar su propia continuidad.

3.3. En materia de adhesión y extensión de convenios colectivos

Este último mensaje sobre esa especie de crisis permanente, y no tanto de identidad como existencial o de subsistencia —idea, sin duda, central para comprender el devenir de la CCNCC—, se puso en realidad de manifiesto con anterioridad al episodio descrito en torno a la sustitución de las Ordenanzas Laborales. Tal como se indicó cuando se hizo referencia a la aprobación del RD 2976/1983, por el que se procedía a constituir formalmente la Comisión, una de las razones que se arguyeron para justificar la tardanza de su aparición así como la elevación del rango jerárquico que éste supuso, fue precisamente la atribución de nuevas y, en parte sorprendidas²⁴, competencias en materias próximas a la autonomía colectiva, aunque bien distintas a las propias del planteamiento y determinación de los ámbitos funcionales de los convenios.

En efecto, el art. 2.1 del RD 2976/1983 prevé que la CCNCC, en el ejercicio de su función consultiva, podrá también evacuar informes y dictámenes no vinculantes sobre: *b) la posibilidad de un acuerdo de adhesión a un convenio colectivo en vigor*. Informe que podrá ser instado por las mismas partes interesadas y a través del mismo procedimiento aplicable que para el resto de sus funciones consultivas. Más allá de la significación institucional que supuso esta nueva atribución competencial, lo cierto es que jurídicamente tampoco se entiende bien el papel de este trámite si se parte de la falta de carácter preceptivo con el que se presenta. Y es que en el acuerdo de adhesión, debe recordarse, las partes legitimadas son soberanas a la hora de decidir si quieren dar contenido propio a su acuerdo de manera originaria o si lo quieren hacer por remisión, siempre que, en este segundo caso: 1) no estén afectadas ya por lo dispuesto en otro convenio; 2) lo hagan a la totalidad de un convenio en vigor y; 3) así lo comuniquen a la autoridad laboral competente a efectos de registro. Por lo que es difícil imaginar qué papel le queda realmente a un dictamen de la Comisión en torno a «la posibilidad de un acuerdo de estas características», más allá que el de ayudar a

²⁴ VALDÉS DAL-RE, F., «La Comisión...», *op. cit.*, pág. 9.



localizar posibles ámbitos o espacios de afectación —*ex art. 84 ET*—, o lo que es lo mismo, de indicarle a los sujetos negociadores si ya están, o no, sometidos al ámbito funcional de aplicación de un convenio en vigor. Y ello, toda vez que desde el punto de vista de la posibilidad de emitir un juicio de oportunidad²⁵, sea por motivos de mera conveniencia económica o sindical, o como una especie de test previo de legalidad, a modo de visto bueno, resulta de todo punto inhábil y puede afirmarse que hasta absolutamente improcedente desde la perspectiva del necesario respeto a la autonomía de las partes y a su derecho a la negociación colectiva.

El difícil papel que le queda pues a este informe, unido a la propia dinámica de los acuerdos de adhesión —de la que no hace falta apenas recordar los inconvenientes que ha representado la exigencia legal de que se refiera *a la totalidad* de un convenio en vigor²⁶—, y sin perjuicio de reconocer también de manera expresa la falta de datos empíricos sobre el número de expedientes que se hayan podido tramitar al respecto²⁷, permiten afirmar no obstante que constituye ésta toda una manifestación del carácter secundario que se le ha dispensado a la CCNCC, así como de la falta de acierto en el modo con el que se pretendió en su momento fortalecerla o animarla, al menos, en cuanto a las facultades en materia de acuerdos de adhesión a convenios.

El segundo pilar sobre el que se asentó la ampliación competencial llevada a cabo por el RD 2976/1983 fue el relativo a los actos de extensión de convenios colectivos. Institución también regulada por el art. 92 ET y que comparte con la anterior la virtualidad de ensanchar o ampliar los ámbitos de aplicación de un convenio colectivo ya negociado, presenta no obstante una notable diferencia en cuanto a su naturaleza jurídica, toda vez que se ha de incardinar entre las manifestaciones heterónomas por antonomasia, es decir, de las propias del poder público y completamente ajena a la autonomía colectiva. El acto por el que se decide la extensión de los efectos de un convenio colectivo sólo puede efectuarse así por parte de una autoridad administrativa, de ahí que se haya de prever siempre a modo de excepción y a efectos de cubrir la ausencia de regulación propia que pueda existir en un determinado ámbito funcional y territorial. Esta ausencia de regulación convencional, según la regulación actualmente vigente, ha de encontrar su causa en la imposibilidad para suscribir un convenio colectivo propio —vgr.

²⁵ En ese sentido, VALDÉS DAL-RÉ, F., «La Comisión...», *op. cit.*, pág. 15.

²⁶ OLARTE ENCABO, S., *El convenio colectivo por adhesión: régimen jurídico-positivo*, Civitas, 1995.

²⁷ Pese a la concisión, no reñida con la profusión, de los datos mostrados por la memoria de actividades de la CCNCC, «Estado...», *cit.*, es quizás éste el único aspecto que no se desagrega dentro del apartado de informes y dictámenes.



por no existir sujetos legitimados *ex arts. 87 y 88 ET*—, con independencia de que también se haya de constatar una considerable deriva de perjuicios por dicha falta de regulación a efectos de dictaminar sobre la procedencia de la extensión.

Con independencia del proceso de reformas normativas que se han operado posteriormente en el art. 92.2 ET²⁸, y que sirven para convalidar ampliamente sus desarrollos reglamentarios, lo cierto es que la irrupción en su día, entre el marco de competencias y atribuciones de la CCNCC, del dictado del art. 2.3 RD 2976/1983 provocó no pocas dudas acerca del carácter *ultra vires* del mismo. Y es que, a diferencia de lo que ocurre con el resto del cuadro competencial de la Comisión, para esta concreta materia se previó que la intervención de la misma fuera preceptiva en todos los expedientes, a pesar de que ni en los preceptos legales de referencia —en su redacción originaria de 1980, el art. 92.2 y la disposición adicional 8.ª ET—, ni en la hasta entonces normativa reglamentaria de desarrollo del procedimiento de extensión —RD 572/1982, de 5 de marzo—, se hubiere previsto detalle alguno en ese sentido²⁹.

El devenir de esta nueva facultad ha propiciado sin embargo algunos avatares, cuando menos curiosos, desde el punto de vista de la «suerte» que parece tener reservada esta Comisión Nacional. Nos referimos sobre todo al criterio con el que el Tribunal Constitucional ha dirimido los conflictos en los que de forma más o menos mediata se ha visto envuelta la misma o, mejor, las competencias sobre las que desarrolla sus quehaceres. Más concretamente en este caso, las de consulta en los expedientes de extensión de convenios colectivos, aunque también pueda afirmarse de las más genéricas de asesoramiento en orden a cuestiones propias del proceso de negociación colectiva. Y ello, por cuanto que lo que ha venido a establecer esa doctrina,

²⁸ Vid. *supra* nota 4 y VALLE MUÑOZ, F.A., «El procedimiento de extensión de los convenios colectivos», *Temas Laborales* 82/2005, pág. 93 y ss.

²⁹ Apuntaba VALDÉS DAL-RÉ, F., «La Comisión...», *op. cit.*, pág. 16, en relación a los cambios cualitativos que suponía esta nueva atribución competencial que ello afectaba sin duda al propio cariz o esencia de la institución, en cuanto que llegaba a transformar «la actuación cooperativa de la Administración en punto al logro de intereses singulares y específicos para transformarse en un órgano consultivo de participación de los intereses sociales en el ejercicio de funciones administrativas». Por su parte, cabe indicar también que este dictamen de la Comisión se añadía a los informes ya previstos en el RD 572/1982, a cargo de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en el ámbito al que haya de extenderse el convenio (art. 6,2 RD 572/1982), así como de la comisión paritaria del propio convenio que iba a extenderse (art. 6,3), por lo que el sentido del mismo, con independencia de la crítica que podía suponer desde el punto de vista de su necesidad, quedaba aún más limitado en cuanto a las coincidencias o identidades funcionales del ámbito extendido y del ámbito a extender, lo cual no era (ni es) por otra parte, y aunque pueda parecer lo más lógico, preceptivo u obligatorio.



fijada como se sabe dentro del esquema constitucional de reparto de materias entre el Estado y las Comunidades Autónomas³⁰, es que el acto de extensión de un convenio colectivo no es un acto normativo en sentido estricto, creador de derechos y obligaciones que afecten a los ciudadanos —estos los crea directamente el acuerdo alcanzado por la autonomía colectiva—, por lo que ha de calificarse como una competencia de ejecución de la legislación laboral y, por ende, propio del haz de facultades de las Comunidades Autónomas, salvo que por razones de extraterritorialidad hayan de ser asumidas por la Administración Central³¹. Lo cual supone, como hoy viene a establecer la normativa de desarrollo, que esta competencia de la CCNCC sólo debiera conservar ese carácter preceptivo cuando se trate de un expediente de extensión cuya competencia de conocimiento y resolución correspondiera a una autoridad administrativa de carácter central, pues lo contrario supondría extravasar o invadir las competencias propias de las Comunidades Autónomas³².

Conviene precisar finalmente que dentro del arco de competencias de la CCNCC pervive por tanto su participación en el seno de los procedimientos de extensión de convenios colectivos, al menos, de aquellos que sean de

³⁰ Fundamentalmente, a través de las SS TC 86/1991, de 25 de abril y 102/1991, de 13 de mayo. *Vid.*, el trabajo realizado en coautoría con RODRÍGUEZ-PINERO ROYO, M., CALVO GALLEGO, F.J. Y DE SOTO RIOJA, J.M., «Competencias de las Comunidades Autónomas», en *Veinte años de Jurisprudencia Laboral y Social del Tribunal Constitucional*, XIX Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales, págs. 343 y ss., Tecnos-CARL, 2001.

³¹ En parecidos términos cabe decir que esta misma instancia constitucional tiene establecido que la cuestión del asesoramiento en materias propias de la negociación colectiva por parte de un organismo financiado por el Estado ha de entenderse como un instrumento de colaboración, es decir, como el ejercicio de una facultad mas que de una competencia, por lo que ello no supone en sí un supuesto de invasión competencial, pues nada impide a la CCAA crear sus propios organismos a estos mismos efectos. Ahora bien, y para el caso de que se ejerciera esa competencia autonómica, debe quedar claro no obstante que su jurisdicción estará necesariamente limitada a supuestos intraterritoriales, sin que en ningún caso pueda quedar habilitada para alterar el procedimiento de creación de un convenio colectivo (vgr. estableciendo con carácter preceptivo la emisión de informe alguno), por ser ésta una actuación normativa propia de la materia laboral sobre la que sólo puede legislar el Estado.

³² STC 17/1986, de 4 de febrero. Cabe anotar, sin embargo, como este argumento sirvió para defender el carácter preceptivo con el que se presentaba el informe de la Comisión en todos los expedientes de extensión mientras no cambiara la normativa, al menos, durante esos años, al rechazarse entonces la tesis de que sólo tenía sentido que el informe se tuviera que emitir por el organismo estatal y no por el equivalente autonómico, cuando fuera el Ministerio el que tuviera la competencia del acto de extensión. MARTÍNEZ FONS, D., «Novedades en materia de extensión de convenios colectivos. Comentario al RD 718/2005, de 20 de junio (BOE de 2 de julio de 2005), que aprueba el procedimiento de extensión de convenios colectivos», IUSLabor, 3/2005, www.upf.edu/iuslabor/032005/art06.htm.



la competencia del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, al ser designada a esos efectos como *órgano consultivo competente*. Así se recoge expresamente en el art.7.2 del RD 718/2005. Precepto en el que también se prevé que dicho informe se habrá de requerir con carácter preceptivo³³, una vez resuelto el trámite consultivo previo a cargo de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en función del ámbito territorial de referencia y, siempre, al objeto de que se pronuncie sobre la concurrencia o no de los requisitos previstos en art. 92.2 ET. Es decir, sobre la imposibilidad de que se pueda alcanzar un convenio colectivo propio en el ámbito de referencia, así como sobre la entidad de los perjuicios que ello provoque³⁴. Por tanto, sobre algo distinto, y más amplio, que la idoneidad de la definición funcional³⁵.

El informe, que goza de carácter determinante³⁶ a los efectos de duración del término y el sentido final de la resolución del procedimiento administrativo, conserva también su perfil no vinculante para la autoridad competente. Sin perjuicio de que se pueda entender como un límite en todo caso a la discrecionalidad administrativa, en el sentido de que ésta deberá razonar y argumentar con mayor profusión que la ordinaria o regular si decide apartarse del sentido que se le recomiende.

³³ Una de las dudas que no se ha disipado con el desarrollo reglamentario es si la Comisión Nacional seguirá actuando y, sobre todo, cómo lo hará, si se le solicita informe o dictamen voluntario, es decir, en los expedientes de carácter intracomunitario o mientras se constituyen los correspondientes órganos consultivos competentes en todas y cada una de las Comunidades Autónomas. Desde el punto de vista de la actuaciones, esta competencia representa una medida de entre 9 y 12 expedientes anuales, muy localizados en determinados sectores, en especial, el de Oficinas y Despachos. Vid. «Estado...», cit., pág. 203 y *Balance de las experiencias de extensión de convenios colectivos en España: de la regulación estatutaria al nuevo procedimiento de 2005*, MTAS-CCNCC, 2006.

³⁴ Al margen de los informes de parte que sirven para iniciar e instruir el expediente, los Servicios Técnicos de la Comisión elaboran, en estrecha colaboración con los responsables de economía —no en vano, un representante de ese Ministerio asume una de las vocalías de la Comisión—, un estudio del impacto económico que puede representar el acto de extensión, para lo que utilizan datos censales y de cotización de los distintos ámbitos a comparar. En ese sentido la incorporación de los datos, mejor, del código del convenio de aplicación, en los boletines TC2 parece que facilita extraordinariamente la labor.

³⁵ Ajustes que, antes incluso de que fueran fijados por los sujetos promotores de la reforma, fueron anunciados por GARCÍA BLASCO, J., «La Comisión...», *op. cit.*, págs. 258-260.

³⁶ Dice exactamente el apartado primero del art. 7, RD 718/2005, que el informe *tendrá carácter determinante a los efectos de lo previsto en el artículo 83.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, con lo que interrumpirá el plazo de los trámites sucesivos, y ello sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 42.5.c de la citada Ley*, esto es, que el plazo de suspensión será como máximo de tres meses.



4. ¿HACIA UN CONSEJO NACIONAL-ESTATAL DE RELACIONES LABORALES?

Según el esquema prefijado quedan aún por tratar tanto los aspectos puramente fisonómicos como, y sobre todo, funcionales, para poder atisbar lo que haya de ser ese Observatorio de la Negociación Colectiva en el que parece se ha de convertir la CCNCC. En cuanto a los datos de carácter orgánico, y más con un afán meramente descriptivo que de otro tipo, cabe señalar que también desde la perspectiva de la naturaleza organizativa cuenta la Comisión desde sus orígenes con alguna que otra incidencia de relieve. Y es que, adscrita en virtud de lo dispuesto por el art. 1.2 del RD 2976/1983 al Instituto de Mediación, Arbitraje y Conciliación, tras la disolución de éste ha sido objeto de sucesivas y diversas adscripciones cada vez que se ha modificado la estructura del Ministerio de Trabajo³⁷, pues no ha dejado en ningún momento de ser un apéndice interno de éste.

Ello hace que, desde un punto de vista negativo, nunca se haya podido caracterizar a la CCNCC como un organismo autónomo, entidad pública empresarial o agencia estatal, ni siquiera como un ente administrativo descentralizado o periférico. Y es que, desde un punto de vista técnico-jurídico, la CCNCC carece incluso de un mínimo margen en materia de autonomía de gestión económica o financiera, por lo tanto, de personalidad jurídica y capacidad de contratación. En suma, toda una rémora desde la perspectiva de la organización y la distribución de roles y encomiendas de funciones, que a buen seguro deberá ser enmendada si, como se anuncia, se busca la revitalización una mayor eficiencia de la institución, al menos en cuanto a promoción, estudio y difusión de la negociación colectiva. No en vano, la habilitación que la disposición adicional 7.^a del RDL 5/2006 efectúa en ese sentido a favor de la potestad reglamentaria augura que los cambios serán más que nominales —*el Gobierno podrá adaptar el marco jurídico institucional...*—, con independencia de la fórmula que finalmente se adopte, lo que incluye modalidades que pueden provenir también del Derecho privado, como ha ocurrido precisamente en el caso de otros servicios creados por la autonomía colectiva y la concertación social —vgr. en el caso del SIMA, que se gestiona a través de una fundación—. Pues lo trascendente será en todo caso la garantía de financiación adecuada, es decir, *apoyos técnicos y medios suficientes*, aunque no esté demás tampoco el reconocimiento de personalidad jurídica propia³⁸.

³⁷ Vid. art. 17.3 RD 1600/2004, de 2 de julio, que desarrolla la estructura básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

³⁸ La referencia para el conjunto del Estado es, en ese sentido y sin duda alguna, por el reconocimiento expreso de los propios responsables de los servicios técnicos de órganos simi-



Aun desde el punto de vista de su estructura interna y composición, puede añadirse que la CCNCC, que responde a lo que el art. 38 de la Ley 6/1997, de 14 de abril de Organización y funcionamiento de la Administración General del Estado califica como órgano colegiado³⁹, está compuesta por una serie de instancias ejecutivas y de dirección —Presidente, Vicepresidentes y Secretario— y, lo que es más trascendente, por un pleno en el que se materializa el mandato legislativo de que *funcionará siempre a nivel tripartito*. En efecto, en este órgano deliberante, en el que los acuerdos se adoptan por mayoría absoluta de los presentes —salvo para el ejercicio de contadas competencias, como la de dictaminar en materia de extensión de convenios, en cuyo caso se eleva la mayoría absoluta a la del total de los miembros de la Comisión⁴⁰—, están representados con seis vocales cada uno de los siguientes sectores: a) la Administración del Estado; b) las organizaciones sindicales más representativas; y c) las asociaciones empresariales más representativas. Vocales, sobre todo los pertenecientes a los dos últimos grupos, que son nombrados por el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, pero *a propuesta vinculante de éstas*⁴¹, lo que constituye la principal garantía de independencia y respeto a la autonomía de las partes, que es otro de los mandatos contenidos tanto en la regulación estatutaria como en la previsión de la más reciente reforma.

lares, el ejemplo que representa el Consejo Andaluz de Relaciones Laborales. Vid. sobre su morfología y creación la primera parte del libro *Veinte años de relaciones laborales en Andalucía*, coord. J. Cruz y M. Rodríguez-Piñero, *Monografías de Temas Laborales*, 14-2003.

³⁹ En la actualidad no hay mayor dificultad para incardinar a la CCNCC dentro de esta categoría, pues como dice el apartado primero: *Son órganos colegiados aquellos que se creen formalmente y estén integrados por tres o más personas, a los que se atribuyan funciones administrativas de decisión, propuesta, asesoramiento, seguimiento o control, y que actúen integrados en la Administración General del Estado o alguno de sus Organismos públicos*. Añadiendo el art. 39.3 que: *En la composición de los órganos colegiados podrán participar, cuando así se determine, organizaciones representativas de intereses sociales, así como otros miembros que se designen por las especiales condiciones de experiencia o conocimientos que concurran en ellos, en atención a la naturaleza de las funciones asignadas a tales órganos*. La referencia se incluye sobre todo por las dudas acerca de la naturaleza jurídica, niega la de órgano administrativo, que desliza en su estudio VALDÉS DAL-RÉ, F., «La Comisión...», *op. cit.*, pág. 6, que califica la figura de «incierta tipificación».

⁴⁰ Art. 11.2 OM 28 de mayo de 1984.

⁴¹ Art. 4 RD 2976/1983. Sobre el necesario funcionamiento y carácter tripartito de la Comisión expone el Prof. VALDÉS DAL-RÉ, F., «La Comisión...», *op. cit.*, pág. 7, sobre todo a través del recurso al Derecho Comparado, como ello no ha de ser necesariamente sinónimo de igual número de representantes de todas y cada una de las partes, sino del origen de las representaciones y más específicamente de los que provengan de la Administración. Tal y como hasta parece que se viene interpretando no sólo en la CCNCC, sino en general en casi todas las manifestaciones de participación institucional, tanto a nivel estatal, como autonómico o local.



Una última cuestión, sin duda trascendente pese a que no se conozca la existencia de mayores dificultades aplicativas, es la del alcance de esta forma de participación y la racionalidad de quienes hayan de ser «organizaciones más representativas» a estos efectos⁴². La pregunta viene dada no sólo porque la normativa que sirvió para configurar la CCNCC en su momento fuera anterior a la propia Ley Orgánica de Libertad Sindical, sino porque resulta también de interés delimitar hasta qué punto puede considerarse la integración de las organizaciones sindicales y empresariales en estos órganos o estructuras administrativas como una manifestación típica del derecho de participación institucional, *ex art.* 6.3 a) LOLS. En este sentido, parece que habrá de ser determinante tanto el marco de competencias materiales que finalmente desarrolle el órgano, como la entidad y el acceso al disfrute de las ayudas y compensaciones o, incluso, el nivel de información que resulte disponible. Sobre todo, a efectos de enjuiciar si se exceden los límites que representan la proporcionalidad y la objetividad, principios que ha de servir para que la delimitación de unas organizaciones en detrimento de otras no sobrepase el límite de la discriminación y por tanto de la constitucionalidad⁴³.

En todo caso, y de lo que cabe menor duda es que si el objetivo final fuera la creación de un foro, un espacio de encuentro más, con capacidad para el debate o la elaboración de propuestas propias —más allá, evidentemente, de la emisión de parecer o dictamen sobre proyectos legislativos o específicamente gubernamentales, para lo que ya existe el Consejo Económico y Social—, es decir, de institucionalizar un nuevo cauce para la negociación —sobre la negociación, valga la redundancia—, nos encontraríamos más ante una manifestación de lo que se ha venido a denominar modelo de cooperación o actuación cooperativa que de especificación del derecho a la participación institucional en sentido estricto, como sinónimo de incorporación de los agentes sociales al proceso de elaboración de decisiones de contenido político. Muy difícil distinción, no puede negarse, por la actual mezcla de competencias que se ejercen en la CCNCC, y sin perjuicio de los argumentos que en su apoyo puedan buscarse tanto en el Convenio 150 OIT

⁴² Cabe anotar de hecho, y pese a no existir disposición específica al respecto, como en la composición del pleno se da acogida tanto a los sindicatos más representativos a nivel estatal como a los que ostentan ese carácter a nivel autonómico, repartiéndose las seis vocalías del siguiente modo: dos de UGT, dos de CCOO, una de CIG y la última de ELA-STV.

⁴³ La evolución de la institución de la mayor representatividad, sobre todo, de las diferentes facultades que la LOLS reserva en exclusiva a los sindicatos que ostenten la condición de más representativos, se ha visto siempre condicionada, como se sabe, por la jurisprudencia constitucional, sin que sea ésta una excepción. *Vid.* ESCUDERO RODRÍGUEZ, R., *La representatividad de los sindicatos en el modelo laboral español*, Tecnos, 1990, 207 y ss, y específicamente la STC 39/1986, de 31 de marzo.



(1979), sobre la Administración de Trabajo y las posibilidades de integrar organizaciones sindicales y empresariales; como en el número 154 (1981), también de la OIT —y su correspondiente Recomendación, la 163—, sobre la negociación colectiva y la diversidad de medios de fomento y apoyo de la misma.