Consejo Consultivo de Aragón

DICTAMEN Nº 108/2018

Sr. D. José BERMEJO VERA,
Presidente
Sr. D. Jesús COLÁS TENAS
Sra. Dª Vega ESTELLA IZQUIERDO
Sr. D. Jesús Antonio GARCÍA HUICI
Sr. D. Miguel Ángel GIL CONDÓN
Sr. D. José Manuel MARRACO ESPINÓS
Sr. D. Gabriel MORALES ARRUGA
Sra. Dª Elisa MOREU CARBONELL
Sra. D" Mª José PONCE MARTÍNEZ

El Pleno del Consejo Consultivo de Aragón, con asistencia de los miembros que al margen se expresan, en reunión celebrada el día 8 de mayo de 2018, emitió el siguiente Dictamen.

El Consejo Consultivo de Aragón ha examinado el expediente remitido por la Consejera de Economía, Industria y Empleo, sobre el "*Proyecto de Decreto por el que se crea el Registro de Asociaciones Profesionales de Trabajadores Autónomos de Aragón; se regulan las condiciones y el procedimiento para la determinación de la representatividad de las Asociaciones Profesionales de Trabajadores Autónomos y se establece la composición, régimen de funcionamiento y organización del Consejo del Trabajo Autónomo de Aragón".*

De los ANTECEDENTES resulta:

Primero. En virtud de Orden de 21 de diciembre de 2016, de la Consejera de Economía, Industria y Empleo, se acordó iniciar el procedimiento para elaborar el Decreto por el que se crea el Registro de Asociaciones Profesionales de Trabajadores Autónomos de Aragón, se regulan las condiciones y el procedimiento para la determinación de la representatividad de las Asociaciones Profesionales de Trabajadores Autónomos y se establece la composición, régimen de funcionamiento y organización del Consejo del

Trabajo Autónomo de Aragón (folio 20 del expediente). Consta el Proyecto inicial a los folios 1 a 19.

La primera versión de la memoria justificativa, elaborada por la Directora General de Trabajo, está fechada el día 23 de noviembre de 2017 (folios 21 a 28).

Segundo. Consta un informe sobre la tramitación del proyecto de Decreto, suscrito también el 23 de noviembre de 2017 por la Directora General de Trabajo, en el que se hace referencia a la creación de un grupo de trabajo del que, además de los representantes del Gobierno de Aragón, formaban parte los representantes de las Asociaciones de Trabajadores Autónomos ATA, UPTA y CEAT. También se hace referencia a las aportaciones efectuadas en el seno del grupo de trabajo y a su repercusión sobre el texto del Proyecto (folios 29 a 38).

Se incorporan también al expediente las actas de cuatro reuniones del grupo de trabajo que tuvieron lugar los días 28 de diciembre de 2006, 10 de febrero de 2017, 7 de junio de 2017 y 26 de septiembre de 2017 (folios 39 a 57).

A los folios 58 a 64 del expediente, consta el acta de la sesión, de 28 de junio de 2017 del Consejo de Relaciones Laborales de Aragón, en cuyo punto sexto se señala que se hace entrega a todos los miembros del Consejo (incluyendo a las entidades CEPYME, CEOE y CCOO) del borrador del Proyecto de Decreto, confiriendo plazo de un mes para la realización de alegaciones.

Tercero.- En los folios 65 a 84, encontramos una nueva versión del Proyecto de Decreto documentada con control de cambios.

El proyecto fue informado el día 25 de enero de 2018 por la Secretaria General Técnica del Departamento de Economía, Industria y Empleo (folios 85 a 91).

También fue informado por la Dirección General de Trabajo, el día 8 de febrero de 2018 (folios 92 a 94).

Por la Letrada de la Comunidad Autónoma de Aragón se elaboró un informe, fechado el 19 de marzo de 2018 (folios 120 a 124), sobre el Proyecto de Decreto que obra a los folios 101 a 119, existiendo un nuevo informe de la Dirección General de Trabajo, elaborado con posterioridad al de los Servicios Jurídicos, a los folios 125 y 126.

Cuarto.- El día 5 de abril de 2018, tuvo entrada en el Consejo Consultivo de Aragón la solicitud de dictamen preceptivo efectuada por la Consejera de Economía, Industria y Empleo, acompañando el texto del Proyecto sometido a informe (que consta a los folios 136 a 155) y el expediente completo.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I

Carácter preceptivo del dictamen del Consejo Consultivo de Aragón

1 De acuerdo con el artículo 50.1.c) de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón (LPGA en adelante) y el artículo 15.3 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo (Ley 1/2009, en lo sucesivo), el Consejo Consultivo de Aragón será consultado preceptivamente en relación con los proyectos de reglamentos ejecutivos y sus modificaciones.

2 En este caso, nos encontramos un proyecto de reglamento ejecutivo, que desarrolla tanto el artículo 22.7 de la Ley 20/2007, de 11 de julio, reguladora del Estatuto del Trabajo Autónomo (en adelante, LETA) -que permite que las Comunidades Autónomas constituyan, en su ámbito territorial, Consejos Consultivos en materia socioeconómica y profesional del trabajo autónomo, pudiendo regular, asimismo, la composición y el funcionamiento de los mismos-, como la disposición adicional sexta de ese texto legal, que determina que, a los efectos de lo previsto en el artículo 21.5 de esa Ley, las Comunidades Autónomas determinarán la representatividad de las asociaciones de trabajadores autónomos, de acuerdo con los criterios a los que se refiere el artículo 21.1 de la misma, y crearán, en su ámbito territorial, el registro especial, según lo dispuesto en el artículo 20.3 de la Ley

3 La intervención del Consejo Consultivo no es vinculante, pues los dictámenes que recaen en los proyectos de reglamentos ejecutivos no tienen ese carácter, según el artículo 14.1 de la Ley 1/2009, en relación con lo previsto en el artículo 15.3 de la misma norma. La competencia corresponde al Pleno del Consejo Consultivo, con arreglo al artículo 19 a) de la Ley 1/2009.

4 Nuestro Dictamen solo se puede fundamentar en Derecho, pues el Consejero solicitante no ha pedido expresamente que se valoren los aspectos de oportunidad o conveniencia (art. 14.2 de la Ley 1/2009).

II

Título competencial

5 Afirmada la competencia del Consejo Consultivo, debemos identificar la competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón para adoptar esta iniciativa reglamentaria. A este respecto, diremos que el Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, en su artículo 77.2ª establece la competencia ejecutiva de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de trabajo y relaciones laborales, viniendo atribuido su ejercicio al Departamento de Economía, Industria y Empleo por el Decreto de 5 de julio de 2015, de la Presidencia del Gobierno de Aragón.

6 Por otro lado, el 53.1 del Estatuto de Autonomía atribuye la potestad reglamentaria al Gobierno de Aragón. En desarrollo del mismo deben tenerse en cuenta los arts. 12.10 (competencia del Gobierno para ejercer la potestad reglamentaria), así como los artículos 42 a 50 de la LPGA.

III

Procedimiento de elaboración

7 Aplicación de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC en adelante). Principios de buena regulación y consulta pública previa. Antes de comenzar con el análisis del proyecto, resulta necesario tener en cuenta la fecha de inicio del procedimiento y el impacto que ha tenido la aprobación y entrada en vigor de LPAC.

8 Este procedimiento se ha iniciado mediante Orden de 21 de diciembre de 2016, de la Consejera de Economía, Industria y Empleo, es decir, una vez que ha entrado en vigor la LPAC, por lo que son de aplicación, no solamente las previsiones contenidas en la LPGA, sino también las contenidas en las nuevas normas básicas del Título VI de la LPAC. Dado el carácter reglamentario del proyecto de Decreto cuya aprobación se pretende, el procedimiento que debe seguirse hasta su inserción en el ordenamiento jurídico debe respetar las disposiciones básicas establecidas en los artículos 127 y siguientes de la LPAC y la regulación propia de la Comunidad Autónoma de Aragón recogida en la LPGA.

9 Así pues, con carácter general y como cuestión previa, en la tramitación de un proyecto de reglamento, se deberán respetar los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 LPAC. El apartado 1 de este precepto dispone lo siguiente:

> "*En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de Ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios".*

10 Al final de la parte expositiva se hace referencia al cumplimiento de tales principios.

11 Por otro lado, debe tenerse en cuenta que el articulo 133 LPAC introduce un nuevo trámite con carácter previo a la elaboración de un proyecto de reglamento, denominado "*consulta pública previa*". No consta en el expediente el cumplimiento de ese trámite. Sin embargo, como se pone de relieve en el informe de la Dirección General de Trabajo, elaborado tras el de la Secretaría General Técnica, al no tener la norma un impacto significativo en la actividad económica, puede prescindirse del trámite con arreglo a lo previsto en el artículo 133.4 de la LPAC.

12 Orden de inicio del expediente. El proyecto se inicia con una Orden de 21 de diciembre de 2016, de la Consejera de Economía, Industria y Empleo, que es el Departamento competente con arreglo a lo previsto en el Decreto 314/2015, de 15 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la estructura orgánica del departamento, modificado por el Decreto 138/2017, de 5 de septiembre, del Gobierno de Aragón.

13 Memoria justificativa. Según dispone el artículo 48.3 de la LPGA, "*el proyecto irá acompañado de una memoria en la que se justifique la necesidad de la promulgación de la norma, su inserción en el ordenamiento jurídico, el impacto social de las medidas que se establezcan en la misma y una estimación del coste a que dará lugar y su forma de financiación*".

14 Respecto a los diferentes aspectos contemplados en el artículo 48.3 de la LPGA:

(a) Sobre la necesidad de "*promulgación de la norma",* se señala en la memoria -que obra a los folios 95 a 99 del expediente- que en determinados preceptos de la LETA (los artículos 20 a 22) se hace referencia a las Asociaciones Profesionales de Trabajadores Autónomos y a la creación de registros por las Comunidades Autónomas, remitiendo la determinación de la representatividad de las Asociaciones de Trabajadores Autónomos de carácter autonómico a las Comunidades Autónomas, que también, en su ámbito territorial, podrán constituir Consejos Consultivos en materia socioeconómica y profesional.

(b) Sobre su "*inserción en el ordenamiento jurídico*", la memoria se refiere al Estatuto de Autonomía de Aragón, al Decreto legislativo 2/2001, de 3 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y a la Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público, haciendo además una referencia al procedimiento de elaboración de la norma y a los trámites que se consideran de aplicación.

(c) Respecto al "*impacto social*" de las medidas, se hace una referencia a los efectos que se derivan de la norma, como son la creación del Registro de Asociaciones Profesionales de Trabajadores Autónomos de la Comunidad Autónoma de Aragón, la regulación de los criterios que determinen la representatividad de las Asociaciones de Trabajadores Autónomos y la creación del Consejo del Trabajo Autónomo de Aragón como órgano de consulta en materia socioeconómica y profesional del trabajo autónomo.

(d) En cuanto a la "*estimación del coste a que dará lugar*", en la Memoria se dice que "*el Proyecto de Decreto que se somete a la aprobación del Consejo de Gobierno está amparado económicamente puesto que no conlleva repercusiones presupuestarias para los siguientes ejercicios económicos, no previéndose para el presente ejercicio incremento alguno de las partidas presupuestarias destinadas al Departamento de Economía, Industria y Empleo".*

16 Sobre esta última cuestión (destacada en el informe de la Letrada de los Servicios Jurídicos, que considera en su informe que no se cumple con el requisito de la estimación del coste), se señala en el informe de la Dirección General de Trabajo evacuado con posterioridad que "*para cumplir esta observación se ha modificado el punto cuarto del apartado B.1 Procedimiento de Elaboración de la memoria, quedando su actual redacción de la siguiente manera*

"*Informe del Departamento de Hacienda y Administración Pública.*

No es necesario cumplir con la obligación establecida en el artículo 15 de la Ley 4/2017, de 10 de mayo, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón, para todo proyecto normativo cuya aplicación pueda comportar un incremento de gasto en el ejercicio del año 2017, o de cualquier ejercicio posterior, todo ello, debido a que este proyecto no tiene repercusiones presupuestarias. Siendo innecesaria la elaboración de informe por el Departamento de Hacienda y de Administración Pública.

La creación de la base de datos que dé soporte al Registro supondrá unas 30 horas de trabajo de la ejecutiva informática destinada en el Servicio de Relaciones Laborales de la Dirección General del Trabajo, y una media de dos horas mensuales para su mantenimiento y solución de problemas.

La gestión del Registro requerirá una media de 50 horas mensuales, dependiendo de la entrada de solicitudes, que abordará el personal de la Sección de Relaciones Laborales del Servicio.

La acometida de todo este trabajo se realizará durante la jornada laboral de los funcionarios de la Dirección General de Trabajo por lo que no supondrá incremento de gasto para el Departamento".

17 A la vista de estas consideraciones, consideramos cumplido el requisito de estimación del coste.

18 Trámites de audiencia e información pública. Siguiendo con el análisis del procedimiento, el artículo 49.1 de la LPGA dispone que, cuando la disposición afecte a los derechos de los ciudadanos, se les dará audiencia en un plazo no inferior a un mes a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición. Se ha dado audiencia a las entidades que hemos detallado en el antecedente tercero de nuestro dictamen.

19 Sin embargo, no se ha llevado a cabo el trámite de información pública, al que también se refiere el artículo 133.2 LPAC, señalando el apartado 4 de ese precepto que podrá "*prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración Autonómica, la Administración Local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen"*. En este punto, hemos de poner de relieve que, aunque el artículo 49 de la LPGA establece que "*el trámite de audiencia podrá ampliarse con el de información pública*", el artículo 133 de la LPAC, aplicable también a las Comunidades Autónomas, como resulta de su propio tenor y de la Disposición final primera de la LPAC, prevé el trámite de información pública con carácter preceptivo, salvo las tasadas excepciones citadas que, en este caso, no se cumplen.

20 En efecto, en el informe de la Dirección General del Trabajo -que obra a partir del folio 125- se trata de justificar la ausencia del trámite de información pública en el hecho de que se ha dado audiencia a lo que se considera organizaciones empresariales y sindicales más representativas, lo que no justifica que se prescinda de ese trámite de información pública, al no encontrarnos en ninguno de los supuestos del artículo 133.4 de la LPAC. Además, sin perjuicio de que se trata de una norma que afecta a las organizaciones empresariales, solo consta que se haya dado audiencia a un sindicato. Por otro lado, teniendo en cuenta el elevado número de autónomos existente en Aragón, sin perjuicio de que la norma se refiera a cuestiones que afectan fundamentalmente a las Asociaciones, se considera que no existen razones que permitan justificar que se prescinda de ese trámite.

21 Informes preceptivos. El artículo 50.1.a) y b) de la LPGA exige que los proyectos de reglamento sean sometidos a informes preceptivos de la Secretaría General Técnica del Departamento competente y de la Dirección General de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Aragón, constando ambos informes en el expediente.

22 Publicidad activa. Aunque en el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Aragón se ponía de relieve que el proyecto de Decreto no se publicó en el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón, incumpliéndose lo previsto en el artículo 15.1 d) de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, tal omisión fue subsanada con posterioridad, según se ha comprobado mediante consulta en el citado Portal.

IV

Análisis del texto sometido a consideración

23 Con arreglo a lo previsto en la norma I.11 de las Directrices de Técnica Normativa del Gobierno de Aragón, aprobadas por Acuerdo del mismo, de fecha 28 de mayo de 2013, (DTN), la parte expositiva explica sucintamente el contenido de la norma, así como los títulos competenciales y las disposiciones de carácter general que justifican la aprobación del nuevo Decreto.

24 En cuanto a la parte dispositiva, el proyecto de Decreto está integrado por cuatro capítulos. Se respeta la DTN 22, que establece que los artículos se agruparán, por razones sistemáticas, en capítulos con contenido materialmente homogéneo, refiriéndose el primer capítulo a las Disposiciones Generales, como indica la DTN 18. A continuación se regulan el Registro de Asociaciones Profesionales de Trabajadores Autónomos (capítulo II), la determinación de la representatividad de las entidades asociativas de trabajadores autónomos (capítulo III) y el Consejo del Trabajo Autónomo de Aragón (capítulo IV).

25 En cuanto al contenido de la parte dispositiva, se considera conforme a Derecho, sin perjuicio de lo cual procede realizar las consideraciones expuestas a continuación:

26 En el artículo 2 se recoge el ámbito de aplicación del Decreto, que se refiere a las entidades profesionales de trabajadores autónomos que realicen principalmente su actividad en el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón. Y se considera que se da tal circunstancia siempre que más del 50 por ciento de sus asociados estén domiciliados en la misma. Pues bien, este es el criterio que se sigue en el artículo 12 del Real Decreto 197/2009, de 23 de febrero, que desarrolla el Estatuto del Trabajo Autónomo en materia de contrato del trabajador autónomo económicamente dependiente y su registro, y se crea el Registro Estatal de asociaciones profesionales de trabajadores autónomos. En esta disposición, se regula este Registro en sus artículos 12 a 20, cuya redacción, adaptada al carácter autonómico del Registro aragonés, inspira el Capítulo II del Proyecto de Decreto. Sin embargo, consideramos que debería añadirse, en el artículo 2, que tales entidades profesionales deberán estar domiciliadas en Aragón.

27 En el artículo 6.3 se dispone que las funciones de conservación y custodia del Libro de Inscripción, así como la práctica de las inscripciones previstas en el Decreto, corresponde al Servicio con atribuciones en materia de relaciones laborales. Se recomienda que en lugar del término Servicio se disponga que tales funciones corresponden a la Dirección General de Trabajo, o al órgano competente de la Dirección General de Trabajo, en coherencia con lo previsto en el artículo 8.1 del proyecto de Decreto.

28 Con respecto al capítulo III, que regula la determinación de la representatividad de las entidades asociativas de trabajadores autónomos, se recomienda la realización al menos de una remisión a los apartados 3 y 4 del artículo 21 de la LETA que regulan las funciones de tales asociaciones representativas, disponiendo el último inciso del apartado 4 que "*las Asociaciones profesionales de Trabajadores Autónomos que tengan la consideración de representativas a nivel autonómico gozarán de capacidad para ejercer, en el ámbito específico de la comunidad autónoma, las funciones previstas en el apartado 3".* Aunque pudiese considerarse innecesaria tal remisión (o la reproducción de su contenido en cuanto se refiere a las funciones de esas Asociaciones Profesionales), a juicio de este Consejo Consultivo, serviría para completar la regulación propuesta en el proyecto de Decreto.

En atención a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Aragón emite dictamen desfavorable al "*Proyecto de Decreto por el que se crea el Registro de Asociaciones Profesionales de Trabajadores Autónomos de Aragón; se regulan las condiciones y el procedimiento para la determinación de la representatividad de las Asociaciones Profesionales de Trabajadores Autónomos y se establece la composición, régimen de funcionamiento y organización del Consejo del Trabajo Autónomo de Aragón",* por cuanto no se ha cumplido el trámite de información pública.

En Zaragoza, a ocho de mayo de dos mil dieciocho.