

**Expediente:** 2/2006

**Objeto:** Proyecto de Decreto Foral por el que se atribuye la potestad sancionadora en el orden social y en el procedimiento de descalificación de cooperativas a los órganos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

**Dictamen:** 5/2006, de 30 de enero

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 30 de enero de 2006,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente, don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario, don Francisco Javier Martínez Chocarro, don Joaquín Salcedo Izu, don José María San Martín Sánchez, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo, Consejeros,

siendo ponente don Francisco Javier Martínez Chocarro,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES**

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

El día 13 de julio de 2005 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 16.1) de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, se recaba dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se atribuye la potestad sancionadora en el orden social y en el procedimiento de descalificación de cooperativas a los órganos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 20 de junio de 2005.

El Consejo de Navarra devolvió el expediente mediante el dictamen 36/2005, de 12 de septiembre, al no haberse tramitado adecuadamente.

Con fecha 12 de enero de 2006 ha tenido entrada en el Consejo nueva solicitud a efectos de dictamen sobre el mismo proyecto de Decreto Foral tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 26 de diciembre de 2005.

### **I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral**

Del expediente remitido se deduce la práctica de las actuaciones procedimentales siguientes:

1. Mediante Orden Foral 33/2005, de 7 de abril, del Consejero de Industria y Tecnología, Comercio y Trabajo, se inicia el procedimiento de elaboración de una disposición de carácter general por la que se atribuye la potestad sancionadora en el orden social y en el procedimiento de descalificación de cooperativas a los órganos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y se encomienda la elaboración del proyecto y tramitación del procedimiento al Director del Servicio de Trabajo y a la Secretaría General Técnica del Departamento.

2. El Servicio de Trabajo del Departamento de Industria y Tecnología, Comercio y Trabajo ha elaborado cuatro memorias (normativa, económica, justificativa y organizativa), todas ellas de 3 de junio de 2005.

- La memoria normativa refiere de una parte las normas de transferencia del ejercicio de la potestad sancionadora en materia laboral y, de otra, el traspaso de los servicios de gestión en materia de trabajo, empleo y formación a las comunidades autónomas con competencia en materia de ejecución de la legislación del orden social en virtud de las cuales se dicta el presente proyecto de Decreto Foral. Igualmente, se menciona la Ley Foral 12/1996, de 2 de julio, de Cooperativas de Navarra (en lo sucesivo, LFCOOP) a los efectos del dictado del proyecto a examinar.

- La memoria económica indica que la aprobación del proyecto no supone incremento de gastos ni ingresos, limitándose a redistribuir la potestad sancionadora en materia laboral entre diversos órganos.

- La memoria justificativa establece la necesidad de la nueva norma en el cambio de legislación, nuevas cuantías de sanciones y adaptación a la nueva estructura orgánica del Departamento de Industria y Tecnología, Comercio y Trabajo y nueva moneda euro.

- La memoria organizativa señala que el proyecto no acarrea la necesidad de crear, modificar o suprimir unidades orgánicas, ni incrementos de plantilla en orden a su aplicación.

3. Así mismo, con igual fecha, el Servicio de Trabajo del Departamento de Industria y Tecnología, Comercio y Trabajo emitió un informe, a efectos de lo dispuesto en el artículo 62, apartado 1 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente (desde ahora, LFGNP), señalando que el contenido del proyecto de Decreto Foral no tiene impacto alguno por razón de sexo al referirse la norma propuesta a la redistribución de facultades sancionadoras entre diversos órganos.

4. El Servicio de Acción Legislativa y Coordinación del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior emitió informe, con fecha 9 de junio de 2005, en relación con el proyecto, recomendando la revisión de la tramitación y, en su caso, complementarla; formula unas observaciones sobre la forma y estructura del texto a efectos de una mejor calidad técnica del mismo y alguna sugerencia sobre el fondo y un anexo de fe de erratas.

5. La Secretaría General Técnica del Departamento de Industria y Tecnología, Comercio y Trabajo emite sendos informes de 10 y 13 de junio de 2005, por los que, en el primero, se refiere a que el proyecto se ha tramitado conforme a la LFGNP a efectos de su toma en consideración por el Gobierno de Navarra y emisión de dictamen por el Consejo de Navarra y, en el segundo, considera que la tramitación y contenido son adecuados al ordenamiento jurídico.

6. El Consejo Cooperativo de Navarra ha emitido informe favorable al proyecto de Decreto Foral con fecha 2 de diciembre de 2005.

7. Consta en el expediente que el proyecto de Decreto Foral, remitido a todos los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de

Navarra, fue examinado por la Comisión de Coordinación, en la sesión de 22 de diciembre de 2005.

8. Finalmente, el Gobierno de Navarra, ha tomado en consideración el proyecto a efectos de la petición del preceptivo dictamen de este Consejo, acompañándose el proyecto acordado.

### **I.3ª. El proyecto de Decreto Foral**

El proyecto sometido a dictamen de este Consejo tiene por objeto atribuir la potestad sancionadora en el orden social y en el procedimiento de descalificación de cooperativas a los órganos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y se compone de una exposición de motivos, siete artículos distribuidos en dos capítulos, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

La exposición de motivos se refiere a las normas de transferencias a la Comunidad Foral de Navarra del ejercicio de las facultades sancionadoras previstas en la legislación laboral y en materias relativas al trabajo, al empleo, desempleo y formación en el ejercicio de las funciones de ejecución de la legislación estatal que afecten al cumplimiento de las obligaciones de los empresarios y trabajadores. Determina la base legal de la competencia de la Administración Foral para el ejercicio de la potestad sancionadora respecto de las infracciones del orden social y que la misma se ejercerá por los órganos y con los límites de la distribución que se determine. Así mismo, con cita de la Ley Foral de Cooperativas, justifica el dictado del proyecto a efectos de la atribución de las competencias respecto al procedimiento de descalificación de las mismas.

En el artículo 1 se determina el objeto del proyecto consistente en distribuir las competencias sancionadoras respecto de las infracciones del orden social, así como del procedimiento de descalificación de cooperativas a los distintos órganos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

El capítulo I, sobre las competencias sancionadoras en el orden social, se compone de los artículos 2 a 5 y regula la atribución de competencias

sancionadoras (artículo 2) en cuatro apartados, asignándolas en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra y a propuesta de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, al Director General de Trabajo y al Director Gerente del Servicio Navarro de Empleo en función de sus respectivas materias competenciales y hasta la cuantía de 48.080,97 euros. Al Consejero de Industria y Tecnología, Comercio y Trabajo en todas las materias cuando su cuantía sea superior a 48.080,96 euros e igual o inferior a 120.202,42 euros y en todos los casos en que además de la multa se imponga la sanción de suspensión de actividades de empresas de trabajo temporal. Serán competencia del Gobierno de Navarra, a propuesta del Consejero de Industria y Tecnología, Comercio y Trabajo, las sanciones a partir de 120.202,43 euros.

El artículo 3 regula el procedimiento sancionador por infracciones en el orden social, determinándolo por su remisión al Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, que aprueba el Reglamento General sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones del orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social (apartado 1). Se establece que los procedimientos se iniciarán de oficio por acta de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social o, en su caso, por el Servicio Navarro de Empleo en los supuestos legalmente previstos (apartado 2).

El artículo 4 atribuye la competencia para imponer la sanción, en los supuestos de acumulación de infracciones correspondientes a la misma materia en un solo procedimiento, al órgano que lo sea para imponer la de mayor cuantía.

El artículo 5 determina la competencia para imponer las sanciones accesorias, que conforme a la legislación vigente se deriven de la infracción principal, al órgano que la ostente para imponer ésta.

El capítulo II, titulado “Descalificación de cooperativas”, desarrolla esta materia en dos artículos, el 6, que atribuye al Consejero de Industria y Tecnología, Comercio y Trabajo la competencia para la descalificación de cooperativas prevista en el artículo 60 de la LFCOOP; y el 7, remitiendo el procedimiento a seguir para la descalificación de cooperativas al previsto en

el Título V de la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (en adelante, LFACFN). El Director General de Trabajo será el órgano competente para acordar el inicio del citado procedimiento.

En la disposición transitoria única se da cuenta de que el Decreto Foral a aprobar será de aplicación a todos los procedimientos que no hayan sido resueltos, aunque estén iniciados antes de su entrada en vigor.

Por la disposición derogatoria única se derogan cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en el presente Decreto Foral y, en particular, el Decreto Foral 163/1988, de 19 de mayo, por el que se distribuye la potestad sancionadora en materia laboral entre los órganos del Gobierno de Navarra.

La disposición final primera modifica el apartado 2 de la disposición adicional tercera del Decreto Foral 49/2005, de 24 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Industria y Tecnología, Comercio y Trabajo, dándole nueva redacción para atribuir al Director General de Trabajo “en su ámbito material de competencias, la titularidad y el ejercicio de las atribuciones administrativas que en materia de contratación se atribuyen al Consejero en la normativa vigente”.

Y la disposición final segunda determina la fecha de entrada en vigor de éste al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen**

El proyecto de Decreto Foral, como se ha expuesto, regula dos materias bien diferenciadas, una referente a la distribución de la potestad sancionadora en materia laboral y otra sobre el procedimiento de descalificación de las cooperativas, que tienen distinta transcendencia respecto del dictamen aquí interesado.

En cuanto a la atribución de la potestad sancionadora en materia social, el artículo 58 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (desde ahora, LORAFNA), establece que corresponde a Navarra la ejecución de la legislación del Estado en materia laboral, por lo que de acuerdo con el artículo 42 de dicha Ley Orgánica y en relación con dicha materia, la Comunidad Foral de Navarra tiene facultades organizativas de sus propios servicios, por lo que al no tratarse el presente proyecto de un reglamento ejecutivo no es preceptivo el dictamen de este Consejo.

En la segunda materia, referida a la regulación del procedimiento de descalificación de las cooperativas, el artículo 60 de la LFCOOP regula de manera genérica la competencia para acordar la descalificación, la tramitación de expediente previo, los informes del Consejo Cooperativo e Inspección de Trabajo y Seguridad Social y la audiencia de los interesados, por lo que al incluirse en el proyecto examinado la regulación del procedimiento de descalificación de las cooperativas, puede considerarse que desarrolla y complementa el citado artículo 60 de la LFCOOP y, en consecuencia, en ese aspecto, el presente dictamen se emite con carácter preceptivo de conformidad con el artículo 16.1.f) de la LFCN.

## **II.2ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral**

La LFGNP ha llevado a cabo la cabal regulación del procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el ámbito foral navarro (Capítulo IV del Título IV, artículos 58 a 63), a partir de su entrada en vigor el 1 de marzo de 2005.

De acuerdo con los preceptos citados, el ejercicio de la potestad reglamentaria debe realizarse motivadamente, exigiéndose la presencia de un preámbulo en el que conste dicha motivación o bien referencia a los informes que sustenten la norma reglamentaria. En el presente caso, el texto dispone de la justificación legalmente exigida.

Pues bien, el procedimiento se ha iniciado mediante la Orden Foral 33/2005, de 7 de abril, en la que se designa al Director del Servicio de

Trabajo y a la Secretaría General Técnica del Departamento de Industria y Tecnología, Comercio y Trabajo, encargados de la elaboración y tramitación del proyecto de disposición reglamentaria.

En el presente caso, constan en el expediente las memorias normativa, económica, organizativa y justificativa elaboradas por el citado Servicio. Se acreditan, igualmente, informes sobre impacto por razón de sexo elaborado por el mismo Servicio y del Servicio de Acción legislativa y Coordinación sobre el procedimiento de elaboración, forma, estructura y fondo que se han tenido en cuenta. Figura incorporada una certificación del Director General de Presidencia, que acredita que el proyecto de Decreto Foral ha sido examinado en la Comisión de Coordinación de 22 de diciembre de 2005. Consta, finalmente, informe favorable de la Secretaría General Técnica del Departamento de Industria y Tecnología, Comercio y Trabajo, que se ha pronunciado tanto acerca del procedimiento como sobre la adecuación jurídica de la norma propuesta así como de la propuesta de Acuerdo del Gobierno de Navarra de toma en consideración del proyecto de Decreto Foral.

Consta en el expediente que en la materia relativa a la descalificación de las cooperativas que se regula en el proyecto, ha emitido informe el Consejo Cooperativo de Navarra en cumplimiento del artículo 81.1 de la LFCOOP.

De todo ello se concluye que el proyecto sometido a dictamen se ha tramitado de acuerdo con la normativa vigente en los aspectos referidos.

### **II.3ª. Marco jurídico**

El proyecto de Decreto Foral examinado regula la distribución de la facultad sancionadora en materia social y de descalificación de cooperativas entre los distintos órganos de la Administración de la Comunidad Foral, por lo que el marco normativo a tener en cuenta viene constituido por las siguientes normas:

El artículo 42 de la LORAFNA que establece que a la Comunidad Foral de Navarra le corresponden las potestades, en relación con las materias



reguladas en el artículo 58 de dicha ley orgánica, de organización de sus propios servicios, de administración y revisora, de conformidad con las disposiciones de carácter general, que en desarrollo de su legislación, dicte el Estado.

Por Reales Decretos 937/1986, de 11 de abril, y 811/1999, de 14 de mayo, se transfirió a la Comunidad Foral de Navarra el ejercicio de la facultad de imponer sanciones en el orden social, (las previstas en el artículo 57 del Estatuto de los Trabajadores, Ley 8/1980, de 10 de marzo), y el traspaso de los servicios en materia de la gestión realizada por el Instituto Nacional de Empleo, en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación y la facultad sancionadora de las infracciones en estas áreas, respectivamente.

El Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, que en su artículo 48.5 establece que “el ejercicio de la potestad sancionadora respecto de las infracciones del orden social, cuando corresponda a la Administración de las Comunidades Autónomas con competencia en materia de ejecución de la legislación del orden social, se ejercerá por los órganos y con los límites de distribución que determine cada Comunidad Autónoma”.

El artículo 62 de la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, (en adelante, LFACFN) dispone que “el ejercicio de la potestad sancionadora en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra corresponderá a los órganos que la tengan atribuida expresamente por disposición de rango legal o reglamentario”.

Asimismo, debe tenerse en cuenta la Ley Foral 12/1996, de 2 de julio, de Cooperativas de Navarra que dedica el capítulo IX del título I a la “disolución, descalificación y liquidación” de las cooperativas.

#### **II.4ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto**

Según se desprende de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común -singularmente de sus artículos 51 y 62.2-, así como de la Ley Foral 14/2004 –artículo 56-, el ejercicio de la potestad reglamentaria encuentra como límite infranqueable el respeto a los

denominados principios de constitucionalidad, legalidad y jerarquía normativa, de tal modo que las disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución, la LORAFNA, las leyes u otras disposiciones de rango superior, ni regular aquellas materias reservadas a la ley, ni establecer la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de los derechos individuales, so pena de incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho.

### **A) Habilitación y rango de la norma**

El artículo 55.1 de la LORAFNA atribuye a Navarra competencia exclusiva en materia de planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico dentro de la Comunidad Foral, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y de la política monetaria, crediticia bancaria y de seguros del Estado, en los términos de los pertinentes preceptos constitucionales.

De otro lado, el apartado 1 del artículo 23 de la LORAFNA atribuye al Gobierno de Navarra la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria. De acuerdo con la Ley Foral 14/2004, corresponde al Gobierno la potestad reglamentaria y sus disposiciones adoptarán la forma de Decreto Foral (artículo 55.1 y 2).

El proyecto de Decreto Foral examinado se dicta en uso de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra y el rango de la norma es el adecuado, toda vez que por una parte aplica el Real Decreto Legislativo 5/2000 y, por otra, desarrolla la LFCOOP.

### **B) Justificación**

El dictado del proyecto se justifica, a decir de los órganos preinformantes, por la necesidad de adecuar el Decreto Foral 163/1988, de 19 de mayo, por el que se distribuye la potestad sancionadora en materia laboral entre los órganos del Gobierno de Navarra, a la nueva estructura orgánica del Departamento de Industria y Tecnología, Comercio y Trabajo establecida en el Decreto Foral 49/2005, de 24 de febrero.

Asimismo, en que se tome en consideración la LFCOOP, así como el Real Decreto legislativo 5/2000, de 4 de agosto, que aprueba el Texto refundido de la Ley Sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, en aras a una mayor seguridad jurídica en materia sancionadora.

Por tanto, aparece debidamente justificada la norma en estudio.

### **C) Contenido del proyecto**

El proyecto consultado, como se ha expuesto en los antecedentes, una vez definido su objeto en el artículo 1, se desarrolla en dos partes principales, una referente a las infracciones del orden social en el ámbito de la comunidad Foral de Navarra, en la que se distribuyen las competencias entre los diferentes órganos del Gobierno y se determina el procedimiento sancionador por las infracciones en materia de relaciones laborales, empleo, empresas de trabajo temporal, obstrucción a la labor inspectora, prevención de riesgos laborales y en materia de cooperativas (excepto su descalificación) por remisión al Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social.

Nada hay que objetar a la regulación de esta materia por el proyecto examinado, ya que se trata del ejercicio de la potestad reglamentaria dentro de las facultades de organización que competen a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

En la otra parte se atribuye la competencia para la descalificación de las cooperativas de Navarra al Consejero de Industria y Tecnología, Comercio y Trabajo y se determina para tal trámite de descalificación de cooperativas el procedimiento sancionador regulado en el título V de la LFACFN. En cuanto a ella se realizan las consideraciones siguientes:

a) De una parte, la atribución de la competencia al Consejero de Industria y Tecnología, Comercio y Trabajo aparece como una consecuencia lógica dentro de la reorganización de departamentos del Gobierno de Navarra tal como venía atribuida en el artículo 60.2 de la LFCOOP.

b) Y de otra, la descalificación de cooperativas es una acción declarativa por incumplimiento de unos requisitos legales y no la consecuencia de un procedimiento sancionador y, por tanto, a estos supuestos deben aplicarse las determinaciones del artículo 60 de la LFCOOP.

Nada de ello afecta a la legalidad de la norma examinada.

Las disposiciones transitoria, derogatoria y finales regulan el contenido que les es propio y que ha quedado anteriormente reflejado y de forma adecuada a su denominación.

### **III. CONCLUSIÓN**

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se atribuye la potestad sancionadora en el orden social y en el procedimiento de descalificación de cooperativas a los órganos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.