

**Expediente:** 36/2012

**Objeto:** Proyecto de Decreto Foral por el que se crea el Consejo Navarro de Trabajo Autónomo y se regulan su composición, organización y funcionamiento

**Dictamen:** 47/2012, de 27 de diciembre

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 27 de diciembre de 2012,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; y los Consejeros don Alfredo Irujo Andueza, don José Iruretagoyena Aldaz, don Julio Muerza Esparza, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don Eugenio Simón Acosta,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES**

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

El día 13 de noviembre de 2012 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 19.1, en relación con el artículo 16.1, ambos 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 recabó dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se crea el Consejo Navarro del Trabajo Autónomo y se regulan su composición, organización y funcionamiento, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 17 de octubre de 2012.

Mediante escrito del Presidente del Consejo de Navarra de fecha 10 de noviembre de 2012 se solicitó la integración del expediente con

determinados documentos que se recibieron en la sede del Consejo de Navarra el día 10 de diciembre de 2012.

### **I.2ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral y contenido del expediente**

El expediente remitido incluye, entre otros, los documentos que se reseñan seguidamente, de los que resulta la práctica de las siguientes actuaciones:

1. Mediante Orden Foral 00224DEP/2011, de 8 de noviembre, la Consejera de Desarrollo Rural, Industria, Empleo y Medio Ambiente ordenó la iniciación del procedimiento de elaboración de la norma, designando al Servicio de Trabajo como órgano encargado de su elaboración y tramitación.
2. El día 9 de noviembre de 2011, el Director del Servicio de Trabajo elaboró un breve informe que consta de cuatro apartados titulados memoria normativa, memoria económica, memoria justificativa, y memoria organizativa, respectivamente. El escrito incorpora el visto bueno de la Intervención Delegada del Departamento de Economía y Hacienda. Se dice en la memoria justificativa que "durante la elaboración del proyecto de Decreto Foral se mantendrán consultas con las asociaciones intersectoriales inscritas en el Registro de Asociaciones Profesionales de Trabajadores Autónomos".
3. En papel con membrete del Servicio de Trabajo fechado el 20 de agosto de 2012 se emitió un informe sobre "evaluación de impacto de género" suscrito por una persona cuyo cargo no consta en la antefirma.
4. Ocho días más tarde se emitió informe de impacto por razón de sexo por la Directora Gerente del Instituto Navarro para la Familia e Igualdad.

5. El día 29 de agosto de 2012 dictaminó la Jefa de la Sección de Asistencia Jurídica y Administrativa del Departamento de Economía, Hacienda, Industria y Empleo.
6. El 31 de agosto de 2012, la misma persona que suscribió el "informe sobre evaluación de impacto de género" de 20 de agosto de 2012, volvió a emitir otro informe con el mismo título.
7. El proyecto de Decreto Foral fue sometido a dictamen del Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa, que, el día 18 de septiembre de 2012 puso de manifiesto algunos defectos de carácter formal y realizó observaciones sobre el fondo del proyecto.
8. La Jefa de la Sección de Asistencia Jurídica de la Secretaría General Técnica emitió otro informe el día 3 de octubre de 2012, con el visto bueno del Secretario General Técnico del Departamento de Economía, Hacienda, Industria y Empleo.
9. En la sesión semanal de la Comisión de Coordinación, celebrada el 15 de octubre de 2012, fue examinado el proyecto de Decreto Foral por el que se crea el Consejo Navarro del Trabajo Autónomo y se regula su composición, organización y funcionamiento.
10. El Gobierno de Navarra, reunido el día 17 de octubre de 2012, acordó tomar en consideración el proyecto a efectos de la emisión del preceptivo dictamen del Consejo de Navarra.
11. Habiéndose observado la omisión de los documentos justificativos del cumplimiento del trámite de audiencia de los ciudadanos exigido por el artículo 60 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente, el Consejo de Navarra solicitó la subsanación del expediente. El día 27 de noviembre de 2012, se remitió al Consejo de Navarra, a través de la Presidenta del Gobierno de Navarra, la documentación requerida.

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

El proyecto de Decreto Foral por el que se crea el Consejo Navarro del Trabajo Autónomo y se regulan su composición, organización y funcionamiento, consta de una exposición de motivos, doce artículos, una disposición adicional y dos disposiciones finales.

El artículo 1 crea el Consejo Navarro de Trabajo Autónomo y lo adscribe al departamento competente en materia de trabajo.

El artículo 2 relaciona las funciones del Consejo Navarro del Trabajo Autónomo.

El artículo 3 establece su composición.

En el artículo 4 se regula el nombramiento de los miembros del Consejo y la duración de su mandato.

El artículo 5 establece las condiciones y procedimiento para determinar la participación de las asociaciones de profesionales y trabajadores autónomos en el Consejo.

Se refiere el artículo 6 a la financiación de sus actividades.

En el artículo 7 se determina la estructura y funcionamiento del Consejo.

El artículo 8 establece las facultades y funciones de los miembros del Consejo Navarro del Trabajo Autónomo.

En el artículo 9 se regulan las competencias del Pleno.

El artículo 10 permite la constitución de grupos de trabajo con carácter permanente o para cuestiones específicas.

El artículo 11 prohíbe la retribución de las asistencias al Consejo.

El artículo 12 establece el régimen jurídico del Consejo.

En la disposición adicional única se prevé el plazo para la constitución del Consejo, y las dos disposiciones finales se refieren, respectivamente, a

la potestad de desarrollo normativo del Decreto Foral, y a su entrada en vigor.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

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

El proyecto sometido a consulta crea el Consejo Navarro de Trabajo Autónomo y regula su composición, organización y funcionamiento. La Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo, constituyó el Consejo del Trabajo Autónomo, al amparo de lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, Reguladora del Derecho de Asociación, como órgano consultivo del Gobierno en materia socioeconómica y profesional del trabajo autónomo. El apartado 7 del citado artículo 22 habilitó a las Comunidades Autónomas para constituir, en su ámbito territorial, Consejos Consultivos en materia socioeconómica y profesional del trabajo autónomo y para regular su composición y funcionamiento.

El proyecto de decreto foral sometido a nuestra consideración se dicta, por tanto, en aplicación y desarrollo del artículo 22.7 de la citada Ley 20/2007, de 11 de julio, y, en consecuencia, el dictamen del Consejo de Navarra tiene carácter preceptivo, de conformidad con el artículo 16.1.f) de la LFCN.

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

La Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente (en adelante, LFGNP), regula, en sus artículos 58 a 63, el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra.

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.

Dice el artículo 59 de la LFGNP que “la elaboración de disposiciones reglamentarias será iniciada por el Consejero del Gobierno de Navarra competente por razón de la materia, el cual deberá designar el órgano responsable del procedimiento”.

El procedimiento de elaboración del proyecto se ha iniciado por la Consejera del Gobierno de Navarra competente en la materia, que designó como órgano responsable del procedimiento al Servicio de Trabajo. El expediente viene encabezado por un escrito en el que se contienen, sucintamente, una memoria normativa, una memoria económica, una memoria justificativa y una memoria organizativa. También se han incorporado tres informes de impacto por razón de sexo, en cumplimiento de lo ordenado por el artículo 62 de la LFGNP.

El proyecto ha sido sometido a la audiencia de los ciudadanos, por medio de entidades legalmente reconocidas, relacionadas con el objeto de regulación, que los agrupan o los representan. En concreto, se ha remitido el proyecto a las asociaciones profesionales ATA-Navarra, UPTA-Navarra, CEAT-Navarra y TRADE-Navarra, inscritas en el Registro de Asociaciones Profesionales de Trabajadores Autónomos de Navarra adscrito a la Dirección General de Trabajo y Prevención de Riesgos. Tres de ellas han presentado alegaciones, que han sido debidamente valoradas para su aceptación o rechazo, según los casos.

Se ha dado así cumplimiento a lo ordenado por el artículo 60 de la LFGNP.

El proyecto ha sido informado por la Secretaría General Técnica del Departamento de Economía, Hacienda, Industria y Empleo. También ha sido examinado por la Comisión de Coordinación en la sesión celebrada el 12 de diciembre de 2011 y se supone que previamente ha sido remitido a todos los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral, aunque esta circunstancia no consta en el certificado expedido al efecto.

De todo ello se deriva que, en términos generales, el proyecto sometido a dictamen se ha tramitado de acuerdo con la legislación vigente.

### **II.3ª. Competencia de la Comunidad Foral y del Gobierno de Navarra**

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 58.1.b) de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (desde ahora, LORAFNA), la Comunidad Foral de Navarra se encuentra investida de competencias de ejecución de la legislación del Estado en materia laboral. Además, el artículo 49.1.e) de la misma ley orgánica, reconoce a Navarra su potestad tradicional de establecer el régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Foral. A su vez, el artículo 22.7 de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo, permite a las Comunidades Autónomas constituir y regular la composición y el funcionamiento de consejos consultivos, en su ámbito territorial, en materia socioeconómica y profesional del trabajo autónomo.

Por otra parte, el artículo 23.1 de la LORAFNA atribuye al Gobierno la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y, de acuerdo con los artículos 2, 7.12 y 55 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente (en adelante, LFGNP), el Gobierno de Navarra ejerce la potestad reglamentaria, y sus disposiciones adoptarán la forma de Decreto Foral (artículo 12.3 y 55.2 de la LFGNP).

En consecuencia, el proyecto de Decreto Foral por el que se crea el Consejo Navarro del Trabajo Autónomo y se regulan su composición, organización y funcionamiento, se dicta en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra y el rango es el adecuado.

### **II.4ª. Marco normativo**

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 LFGNP -en particular, el artículo 56-, la potestad reglamentaria de la Comunidad Foral de Navarra debe ejercerse con respeto a los principios de

constitucionalidad, legalidad y jerarquía normativa, de tal modo que las disposiciones reglamentarias no pueden infringir la Constitución Española, la LORAFNA, las demás leyes ni aquellas otras disposiciones de carácter general de superior rango. Tampoco pueden regular materias reservadas a otras normas de superior jerarquía, 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.

El proyecto de decreto foral dictaminado desarrolla lo establecido en el artículo 22.7 de la citada Ley 20/2007, en cuyo marco normativo se encuadra. También es importante tener en cuenta, en el análisis jurídico de la norma reglamentaria, las disposiciones de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC), y las de la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (en adelante, LFACFN).

## **II.5ª. Examen del contenido del proyecto**

### ***A) Justificación***

De la exposición de motivos del proyecto se desprende que la aprobación de esta norma reglamentaria responde al propósito de promover el espíritu y la cultura emprendedora, a través del fomento del asociacionismo del trabajo autónomo y dar cumplimiento al objetivo prioritario de constituir el Consejo Navarro del Trabajo Autónomo, contemplado por el IV Plan de Empleo de Navarra. Asimismo, de este modo se hace efectiva la previsión del artículo 22.7 de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo.

Se ha cumplido así el mandato legal de motivar la norma reglamentaria.

### ***B) Contenido de la parte dispositiva del proyecto***

El artículo 1 del proyecto crea el Consejo Navarro del Trabajo Autónomo, como órgano colegiado para el diálogo institucional entre las



asociaciones profesionales de trabajadores autónomos, organizaciones sindicales y empresariales y el Gobierno de Navarra. El Consejo se adscribe al departamento con competencia en materia de trabajo. Nada hay que objetar a este precepto, que da cumplimiento a lo previsto por el artículo 29.1.e) de la LFACFN.

El artículo 2 enumera las funciones del Consejo Navarro del Trabajo Autónomo. En general, son funciones de comunicación, diálogo, consultivas y de propuesta que son propias de la naturaleza de un órgano como el que se va a crear. Es conforme a Derecho.

Según el artículo 3, el Consejo Navarro de Trabajo Autónomo estará integrado por trece miembros, a saber, el presidente y 12 vocales. Lo presidirá el Consejero competente en materia de trabajo. Cuatro vocales representarán a la Administración de la Comunidad Foral, cuatro a las asociaciones profesionales de trabajadores autónomos, dos a las organizaciones empresariales y dos a las organizaciones sindicales. Se procurará atender al principio de composición equilibrada por sexos. El Consejo estará asistido por un Secretario nombrado entre el personal funcionario del departamento. Este artículo se adecua a las previsiones del artículo 30 de la LFACFN.

El artículo 4 establece que los vocales serán nombrados por acuerdo del Gobierno de Navarra y su mandato será de cuatro años, sin perjuicio de la facultad de sustitución que corresponde a las organizaciones representadas. No merece objeción legal.

En el artículo 5 se contienen las condiciones y el procedimiento de participación de las asociaciones profesionales de trabajadores autónomos. Pueden participar las de carácter intersectorial con ámbito de actuación territorial de la Comunidad Foral de Navarra. Serán convocadas cada cuatro años mediante Orden Foral y podrán designar cuatro representantes en el Consejo. Se establecen asimismo los requisitos que deben reunir las asociaciones profesionales, uno de ellos redactado a la vista de las alegaciones presentadas en trámite de audiencia.

El artículo 6, relativo a la financiación, dispone que la asistencia a las reuniones no se sufrague con cargo a los Presupuestos Generales de Navarra. Es conforme a derecho, pero su contenido guarda estrecha relación con el del artículo 11, por lo que se recomienda condensar ambos preceptos en uno solo.

En el artículo 7 se regula la estructura y funcionamiento del Consejo Navarro del Trabajo Autónomo. Se respeta lo establecido por el artículo 26 de la LRJ-PAC en lo referente a la válida constitución del Consejo y no merece tacha legal.

Para determinar las facultades y funciones de los miembros del Consejo, el artículo 8 se remite a lo dispuesto por la LFACFN. También es una mera remisión el contenido del artículo 9 sobre competencias del Pleno, por lo que no son susceptibles de objeción de carácter jurídico.

El artículo 10 autoriza la constitución de grupos de trabajo, con carácter permanente o para cuestiones específicas, en el seno del Consejo. Es conforme a Derecho.

En relación con el artículo 11 (asistencia y retribuciones) reiteramos lo ya indicado al comentar el artículo 6.

En el artículo 12, a propósito del régimen jurídico, se establece una remisión a la LFACFN y a la LRJ-PAC, por lo que no cabe objetar nada desde el punto de vista legal.

La disposición adicional única dice que el Consejo Navarro de Trabajo Autónomo se constituirá en el plazo de seis meses. La disposición final primera faculta al titular del departamento con competencias en materia de trabajo para desarrollar lo dispuesto por el Decreto Foral. La disposición final segunda prevé la entrada en vigor del Decreto Foral el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra. Todas ellas son conformes a Derecho.

### **III. CONCLUSIÓN**

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se crea el Consejo Navarro del Trabajo Autónomo y se regulan su composición, organización y funcionamiento, se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento