

En Logroño, a 26 de mayo de 2009, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. José M<sup>a</sup> Cid Monreal y D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Carmen Ortiz Lallana, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, habiendo excusado su asistencia el Consejero D. Pedro de Pablo Contreras y siendo ponente D. Antonio Fanlo Loras emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**40/09**

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Industria, Innovación y Empleo sobre Proyecto de Decreto por el que se crea el Registro de Asociaciones de Trabajadores Autónomos de La Rioja y se establece su organización y funcionamiento.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Primero**

La Consejería de Industria, Innovación y Empleo del Gobierno de La Rioja ha elaborado un Proyecto de Decreto por el que se crea el Registro de Asociaciones de Trabajadores Autónomos de La Rioja y se establece su organización y funcionamiento.

El procedimiento se inició por Resolución de la Directora General de Trabajo, de 21 de enero de 2008, que, en aplicación del art. 33.1 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, establece que “*el procedimiento para la elaboración de los reglamentos se iniciará mediante resolución del órgano administrativo competente por razón de la materia*”. Y el art. 6.1.4.i) del Decreto 42/2007, de 13 de julio, atribuye a los Directores Generales de las Consejerías la resolución de inicio del procedimiento de elaboración de las disposiciones generales de carácter general referidas a materias propias de la Dirección General. El Proyecto de Decreto se dicta en desarrollo del art. 20 de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo, que obliga a las Asociaciones profesionales de Trabajadores Autónomos a inscribirse y depositar sus Estatutos en el Registro especial de la correspondiente Comunidad Autónoma en la que la Asociación desarrolle principalmente su actividad.

Junto a la Resolución de inicio, se adjunta un Primer borrador, sin data, y una Memoria justificativa inicial, suscrita por el Jefe de Servicio de Relaciones Laborales y Economía Social, con el VºBº y conforme de la Directora General, relativa al marco normativo y justificación, a la elaboración del Proyecto, al contenido y al estudio económico (*“no se considera necesario...por cuanto se estima que no tiene repercusión económica alguna...por razones organizativas considera oportuno encajar su gestión en el ya existente Registro de Asociaciones empresariales y sindicales, manteniendo ambos su especificidad”*).

La Secretaría General Técnica declaró formado el expediente de tramitación del Anteproyecto, a los efectos de lo dispuesto en los arts. 35 y 36 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, con indicación de los trámites a seguir.

### **Segundo**

Solicitado informe a la Dirección General de Calidad de los Servicios y Tecnologías de la Información, se emite el 21 de febrero de 2008, realizando diversas consideraciones de carácter formal.

El 13 de marzo de 2008, la Dirección General de Trabajo emite informe valorativo acerca de las observaciones presentadas y con las aceptadas se redacta un Segundo Borrador, que no está datado.

### **Tercero**

Sometido a informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, se emite por este Centro directivo con fecha 3 de abril, recogiendo diversas consideraciones de carácter formal.

Nuevamente la Dirección General de Trabajo, el 30 de abril de 2008, elabora informe valorativo de las observaciones formales presentadas y redacta un Tercer Borrador del Proyecto de Decreto, también sin data.

### **Cuarto**

El Tercer Borrador ha sido remitido para informe al Consejo Económico y Social de La Rioja que, el 30 de mayo de 2008, en sesión extraordinaria, ha aprobado el correspondiente dictamen en el que -merece ser destacado- hace hincapié *“en lo innecesario de aprobar dicho Decreto antes de que se apruebe y salga publicado en el Boletín Oficial del Estado el Real Decreto de desarrollo del Estatuto del Trabajo Autónomo...considera necesario el mantener pausada la aprobación y publicación del presente Decreto...en aras a revisar el contenido que pudiera ser aplicable por el*

*Reglamento de desarrollo mencionado*". Además, contiene pormenorizadas observaciones a prácticamente todos los preceptos del Borrador.

La Dirección General de Trabajo, el 16 de abril de 2009, elabora informe, valorativo del Dictamen referido y aborda, en primer lugar, la *"justificación ante la paralización de la tramitación del anteproyecto de Decreto"*, extremo que –las fechas lo corroboran- se ha producido fácticamente, sin que se haya adoptado resolución formal alguna en tal sentido y se haya esperado, para elaborar dicho informe, hasta que el BOE ha publicado el Real Decreto 197/2009, de 23 de febrero, por el que se 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 (ce. B.O.E. núm. 124, de 25 de mayo de 2009).

Asimismo, el informe entra a valorar las demás observaciones del Dictamen del Consejo Económico y Social, contando con la ventaja del Reglamento estatal citado lo que le permite detectar:

... "un grave error conceptual en el Borrador del Decreto, error compartido con los borradores de los Decretos andaluz, gallego y murciano (únicos disponibles), los dos primeros en trámite de información pública, y obviado en el Decreto vasco por la parquedad de éste (aunque...parece dar a entender que también ha incurrido en la misma equivocación). Dicho error, tampoco advertido por el CES, ni por el informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos...consiste en haber interpretado el artículo 20 de la Ley 20/2007 en un sentido equivocado...La interpretación errónea había consistido en entender el inciso 'con independencia de lo previsto en el art. 10 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación', en el sentido de que dicho artículo 10 no resultaba aplicable y, por tanto, la inscripción únicamente debía producirse en el nuevo Registro especial. Sin embargo, no es ese el tenor literal de las palabras, puesto que la expresión 'con independencia' significa 'adicionalmente', no 'en vez de'.

El Dictamen del Consejo de Estado emitido con ocasión de la tramitación del Real Decreto citado avala la tesis del carácter adicional y no sustitutivo de la inscripción y, desde luego, corrobora totalmente la redacción final del Real Decreto 197/2009, de 23 de febrero (art. 12 *Creación del Registro*. "*Se crea el Registro Estatal de Asociaciones Profesionales de Trabajadores Autónomos, en el que se deberán inscribir las Asociaciones sin fin de lucro a que se refieren los apartados 2 y 3 de este artículo que desarrollen su actividad en el territorio del Estado, siempre que no la desarrollen principalmente en una Comunidad Autónoma, y que estén inscritas previamente en el Registro Nacional de Asociaciones.*") El resto del articulado se desarrolla en coherencia con esa exigencia de inscripción previa".

De acuerdo con esta nueva orientación, se reconsidera el contenido de los preceptos del Proyecto de Decreto y se redacta, debidamente justificado y siguiendo las previsiones establecidas para el Registro estatal, un Cuarto Borrador que supone un cambio sustancial respecto de los tres anteriores, nuevo Borrador que es el que se somete a nuestra consideración.

## **Antecedentes de la consulta**

### **Primero**

Por escrito de 29 de abril de 2009, registrado de entrada en este Consejo el día 13 de mayo de 2009, el Excmo. Sr. Consejero de Industria, Innovación y Empleo del Gobierno de La Rioja remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

### **Segundo**

Mediante escrito de fecha 13 de mayo de 2009, registrado de salida el día 15 de mayo de 2009, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

### **Tercero**

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **Primero**

#### **Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo.**

El artículo 11.c) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, determina que el Consejo deberá ser consultado en relación con *“los Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas”*; precepto que viene a reiterar el artículo 12.2.C) del Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

De acuerdo con la Resolución de inicio, la Memoria justificativa inicial y la Exposición de Motivos del Proyecto de Decreto su contenido se dicta en desarrollo de la Ley estatal 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo, cuyo art. 20, apartado 1 establece que las Asociaciones profesionales de Trabajadores Autónomos se constituirán y regirán por lo previsto en la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo,

Reguladora del derecho de asociación, y sus normas de desarrollo, con las especialidades previstas en la Ley 20/2007, de 11 de julio, y, en su apartado 3, dispone que, con independencia de lo previsto en el art. 10 de la Ley Orgánica referida, las citadas Asociaciones profesionales deberán inscribirse y depositar sus Estatutos en el Registro especial de la oficina pública establecida al efecto en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales o de la correspondiente Comunidad Autónoma, en el que la Asociación desarrolle principalmente su actividad. Tal Registro será específico y diferenciado del de cualesquiera otras organizaciones sindicales, empresariales o de otra naturaleza que puedan ser objeto de Registro por esa oficina pública.

La creación de dicho Registro especial es reiterada por la Disposición Adicional Sexta de la citada Ley, en cuanto instrumento concebido para determinar la representatividad de las Asociaciones de Trabajadores Autónomos, representatividad que corresponde a aquellas de las citadas Asociaciones inscritas en dicho Registro especial, de acuerdo con el art. 21 de la Ley 20/2007. En efecto, la Disposición Adicional Sexta establece que *“a los efectos de lo previsto en el artículo 21.5 de esta 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 presente Ley”*

Y el citado art. 21.1 de la Ley estatal dispone lo siguiente:

*“Determinación de la representatividad de las Asociaciones de Trabajadores Autónomos. 1. Sin perjuicio de la representación que ostentan de sus afiliados y a los efectos de lo previsto en este artículo y el siguiente, tendrán la consideración de Asociaciones profesionales representativas de los Trabajadores Autónomos aquéllas que, inscritas en el Registro especial establecido al efecto, demuestren una suficiente implantación en el ámbito territorial en el que actúen. Dicha implantación habrá de acreditarse a través de criterios objetivos de los que pueda deducirse la representatividad de la Asociación, entre ellos el grado de afiliación de Trabajadores Autónomos a la Asociación, el número de Asociaciones con las que se hayan firmado convenios o acuerdos de representación o de otra naturaleza, los recursos humanos y materiales, los acuerdos de interés profesional en los que hayan participado, la presencia de sedes permanentes en su ámbito de actuación y cualesquiera otros criterios de naturaleza similar y de carácter objetivo. Los citados criterios se desarrollarán mediante una norma reglamentaria”.*

El Proyecto de Decreto tiene por objeto exclusivamente crear el citado Registro especial de Asociaciones Profesionales de Trabajadores Autónomos de La Rioja, así como regular su organización y funcionamiento. Así lo establece su art. 1, de acuerdo con la Memoria justificativa inicial. No queda regulado, en consecuencia, el desarrollo de los criterios establecidos en el art. 21.1 de la Ley 20/2007, a los efectos de determinar la representatividad de las Asociaciones de Trabajadores Autónomos implantadas en La Rioja, desarrollo que ha de ser establecido reglamentariamente, de acuerdo con lo dispuesto en la última frase del apartado 1 del art. 21 de la ley estatal. Pese a que dicha remisión legal está incluida en una Ley estatal, cabe entender que la representatividad de

las Asociaciones de Trabajadores Autónomos de ámbito estatal habrá de ser desarrollada reglamentariamente por el Gobierno central, mientras que la de las de ámbito territorial regional, por cada uno de los Gobiernos autonómicos.

Adviértase, no obstante, que el Real Decreto 197/2009, de 23 de febrero (ce. B.O.E. núm. 124, de 25 de mayo de 2009), no contiene desarrollo alguno de los criterios de representatividad referidos a las Asociaciones Profesionales de Trabajadores Autónomos de ámbito estatal.

Este es el marco normativo estatal que el Gobierno de La Rioja ha de tener en cuenta, en el ejercicio de sus competencias ejecutivas en materia laboral (art. 11.1.3 EAR'99) y de Asociaciones (art. 11.1.13 EAR'99).

## **Segundo**

### **Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.**

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración sobre la importancia de observar las prescripciones establecidas en la ley en lo que se refiere al procedimiento para la elaboración de las disposiciones generales, no sólo como garantía de acierto en su elaboración, sino, además, por cuanto su incumplimiento es susceptible de ser apreciado, por los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa y en caso de recurso, como generador de la ineficacia misma de las normas reglamentarias aprobadas.

Es, por ello, necesario someter a enjuiciamiento si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 33 a 41 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que son los siguientes:

#### **A) Resolución de inicio del expediente.**

Según el artículo 33.1 de la Ley 4/2005, *“el procedimiento para la elaboración de los reglamentos se iniciará mediante resolución del órgano administrativo competente por razón de la materia”*.

En el presente caso, la Resolución de inicio del expediente fue dictada, con fecha 21 de enero de 2008, por la Directora General de Trabajo de la Consejería de Industria, Innovación y Empleo, de acuerdo con la competencia general atribuida a los Directores Generales por el art. 6.1.4.i) del Decreto 42/2007 para dictar la *“resolución de inicio de la tramitación de las disposiciones de carácter general referidas a materias propias de la Dirección General”*.

En su informe, la Letrado de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, advierte que la Dirección General de Trabajo no tiene la competencia sobre la materia, como prueba que el Proyecto de Decreto, en su Disposición Final Primera, modifica el Decreto 42/2007, para atribuirle esa específica competencia no atribuida antes en el art. 6.2.5.g). En efecto, el contenido original de este precepto (*“el Registro y depósito de estatutos de Asociaciones empresariales y organizaciones sindicales”*), es ahora ampliado con la siguiente frase *“así como la gestión del Registro de Asociaciones Profesionales de Trabajadores Autónomos y la determinación de su representatividad”*.

Este Consejo Consultivo entiende que esa es una interpretación muy formalista de las atribuciones competenciales de la Dirección General de Trabajo, pues si bien es verdad que la nueva redacción con la ampliación solventa cualquier duda, ello no supone, a contrario, que antes no pudiera hacerlo. La novedad es la admisión singularizada del trabajo autónomo establecido por la Ley 20/2007, como categoría diferenciada de la relación empresarial y de la relación laboral por cuenta ajena, como se justifica en la Exposición de Motivos de esta Ley.

Ha de entenderse, en consecuencia, que la Directora General, singularizada esa nueva categoría socio-laboral, era la competente, por razón de la materia, para iniciar el procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto.

## **B) Elaboración del Borrador inicial.**

A tenor del artículo 34 de la Ley 4/2005:

*“1. El órgano del que emane la resolución de inicio elaborará un borrador inicial integrado por un preámbulo y por el texto articulado del reglamento que incluirá, en su caso, una disposición derogatoria de las normas anteriores que resulten afectadas.*

*2. El borrador inicial irá acompañado de una memoria justificativa acerca de la necesidad de la aprobación de la nueva norma, de su adecuación al objeto y finalidad fijados en la resolución de inicio, la incidencia que habrá de tener en el marco normativo en que se inserte, una relación de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias de las disposiciones anteriores sobre la misma materia, así como una valoración de los efectos previsibles que puedan seguirse de su aplicación. Finalmente, incluirá, en su caso, también los estudios e informes previos que le sirvan de fundamento, así como una relación de aquellos informes o trámites que se consideren necesarios en la tramitación del expediente.*

*3. En los casos de creación de nuevos servicios o de modificación de los existentes, o aquellos en los que de la aplicación del reglamento se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, deberá adjuntarse al expediente un estudio del coste y financiación”.*

En este caso, se han cumplimentado debidamente las exigencias del art. 34, habiéndose redactado una Memoria justificativa inicial que establece el marco normativo, la necesidad y oportunidad y estructura de la norma y los trámites e informes preceptivos, si bien, avanzado el curso del procedimiento de elaboración, como ha quedado señalado, se ha advertido un “error de concepto” que ha llevado al Centro directivo a reconsiderar

profundamente el contenido del Proyecto de Borrador, de acuerdo con el informe de valoración del Dictamen del CES.

En cuanto al **Estudio económico**, la Memoria justificativa inicial señala que “*no se considera necesario...por cuanto se estima que no tiene repercusión económica alguna*”. Sin embargo, esta afirmación difícilmente se corresponde con la realidad, pues, pese a que es cierto que el número de las Asociaciones profesionales de Trabajadores Autónomos en La Rioja no será muy numeroso, atendidas las dimensiones poblacionales de nuestra región, ello no es óbice para que se haya de preparar una infraestructura material y humana cuyo coste ha de evaluarse en orden a una mejor programación y planificación de la actividad de la Administración.

Como en otras ocasiones ha recordado este Consejo Consultivo, el sentido y finalidad del estudio económico de costes y financiación de una nueva norma es introducir la imprescindible planificación y programación económica en la actuación administrativa, así como las repercusiones que la nueva norma tendrá para la propia Administración y para los ciudadanos.

### **C) Anteproyecto de reglamento.**

El artículo 35 de la Ley 4/2005 dispone lo siguiente:

*“1. Una vez elaborado el borrador inicial, así como la documentación complementaria a que se refiere el artículo anterior, el expediente se remitirá a la Secretaría General Técnica de la Consejería, cuyo titular, a la vista de su contenido declarará, en su caso, formado el expediente de anteproyecto y acordará la continuación del procedimiento por la propia Secretaría General Técnica.*

*2. Por la Secretaría General Técnica de la Consejería se determinarán los trámites e informes que resulten necesarios para garantizar el acierto y legalidad del reglamento.*

*3. Cuando se observaran defectos en la formación del expediente por el órgano administrativo que dictó la resolución de inicio el mismo podrá ser devuelto al citado centro a efectos de que se proceda a su subsanación”.*

La Secretaría General Técnica mediante Resolución de 24 de enero de 2008 ha cumplimentado debidamente el trámite y ordena la continuación de la tramitación del mismo y relaciona los informes necesarios que deben cumplimentarse.

### **D) Trámite de audiencia.**

La Ley 4/2005 regula expresamente este trámite (diferenciándolo del de información pública, del que se ocupa su artículo 37), que no estaba contemplado en la Ley 3/1995, de 8 de marzo, a la que aquélla sustituye, pero en cuya obligatoriedad —fundada en la Constitución y en la legislación estatal de carácter tanto básico como supletorio, para los

casos previstos en ella— había insistido este Consejo en numerosos dictámenes. A este respecto, el artículo 36 de la Ley autonómica vigente dispone lo siguiente:

*“1. El anteproyecto deberá someterse a la audiencia de los interesados, directamente o por medio de las entidades reconocidas por la Ley que los agrupen o los representen, en los siguientes casos:*

*a) Cuando lo exija una norma con rango de Ley.*

*b) Cuando la disposición afecte a derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.*

*2. No será exigible el trámite previsto en el punto anterior respecto de las entidades citadas si han sido consultadas en el procedimiento de elaboración o si han intervenido en él mediante la emisión de informes o participación en órganos colegiados.*

*3. La audiencia no será exigible en relación con los Proyectos de disposiciones que regulen la organización del Gobierno, de la Administración General de la Comunidad Autónoma o de los entes integrantes de su Sector Público, salvo que en alguno de estos casos se regule la participación de los ciudadanos o de sus organizaciones y Asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Tampoco será exigible el trámite de audiencia en relación a aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de derecho público.*

*4. El plazo de la audiencia debe ser adecuado a la naturaleza de la disposición, y no inferior a quince días. Por razones justificadas, y mediante acuerdo o resolución debidamente motivado, este plazo podrá reducirse a siete días”.*

En el presente caso, el trámite de audiencia corporativa no se ha considerado necesario, dada la naturaleza organizativa del Proyecto de Decreto. Sin embargo, el carácter de oficina pública propio del Registro no obvia la trascendencia externa del mismo y su vinculación con la representatividad de las Asociaciones inscritas, razón por la que debiera haberse dado audiencia a las Asociaciones profesionales actualmente existentes.

No obstante, como quiera que en el presente caso ha intervenido el CES, organismo de participación socio-económica de los agentes sociales en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja, cabe entender que su intervención ha suplido institucionalmente el trámite de audiencia corporativa.

### **E) Informes y dictámenes preceptivos.**

Según el artículo 39 de la Ley 4/2005:

*“1. Los informes preceptivos y los dictámenes de los órganos consultivos se solicitarán en el momento y en la forma que determinen sus disposiciones reguladoras. El plazo para su emisión será el previsto en ellas, y a falta de previsión expresa, el de diez días.*

*2. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de las responsabilidades en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la tramitación del reglamento, en cuyo caso podrá interrumpirse la misma en tanto no se emitan e incorporen al expediente. El plazo de espera no podrá exceder en ningún caso*

*de tres meses, salvo disposición legal que determine un plazo menor o establezca otros efectos ante la falta de emisión.*

*3. El anteproyecto de reglamento será informado por la Dirección General de los Servicios Jurídicos una vez cumplimentados todos los trámites y previamente a la emisión de los dictámenes que, en su caso, resulten procedentes”.*

El Decreto 125/2007, de 26 de octubre, por el que se regula el ejercicio de las funciones en materia de organización administrativa, calidad y evaluación de los servicios en la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja y sus organismos Autónomos, contempla, en sus artículos 2, 3 y 4, un informe preceptivo del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (SOCE), en relación con la creación, modificación o supresión de órganos y unidades en la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja, así como con las disposiciones administrativas de carácter general que definan procedimientos administrativos.

En el presente caso, el SOCE ha informado el Proyecto de Decreto, si bien la sustancial reconsideración de que ha sido objeto el Proyecto de Decreto en el Cuarto Borrador convierte, en buena medida, en inútil la intervención de dicho Servicio.

Lo mismo cabe decir del informe preceptivo emitido por la Dirección General de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja, cuya finalidad se ha malogrado en buena medida al haberse procedido a un cambio tan destacado del Proyecto de Decreto, una vez que el SOCE y los Servicios Jurídicos han intervenido.

Y es que, si es cierto que la mayor parte de las observaciones hechas por esos dos Servicios han sido tenidas en cuenta para modificar y mejorar los sucesivos borradores, ello es prueba de cierta inmadurez del Proyecto inicial, puesta de manifiesto con el sustancial giro dado en el Cuarto Borrador.

## **F) Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.**

Finalmente, según el artículo 40 de la Ley 4/2005:

*“1. Concluidas las actuaciones de instrucción y con carácter previo a la emisión del dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja que en su caso deba emitirse, la Secretaría General Técnica encargada de la tramitación elaborará una memoria sucinta de todo el procedimiento, en la que se reseñarán los antecedentes, los trámites practicados y su resultado, las modificaciones introducidas en el texto del anteproyecto como consecuencia del contenido de los documentos e informes resultantes de los trámites de audiencia, información pública e informes preceptivos, así como una exposición motivada de aquellas que hayan sido rechazadas. La memoria deberá recoger expresamente una declaración motivada de la adecuación al ordenamiento jurídico del texto del anteproyecto.*

*2. El expediente de elaboración del reglamento se ordenará a partir de la resolución de inicio seguido del anteproyecto y documentación correspondiente, así como de los estudios y consultas evacuados y demás actuaciones practicadas.*

*3. En aquellos casos en que proceda la emisión de dictámenes por el Consejo Consultivo, y una vez recibido el mismo, se procederá a introducir las modificaciones que procedan en el texto del anteproyecto formulándose por la Secretaría General Técnica correspondiente la memoria final del anteproyecto, en aquellos casos en que la misma resulte necesaria, que precederá en todo caso a la formalización del Proyecto de reglamento”.*

El informe de valoración del Dictamen del CES que da origen al Cuarto Borrador sometido a nuestra consideración puede entenderse que cumple la función de Memoria final explicativa el *iter* procedimental seguido por la norma proyectada, si bien el cambio de concepción que asume es de tal entidad que poco tiene que ver el contenido del último de los Borradores con los anteriores. Por esa razón, la Dirección General de Trabajo debe valorar la conveniencia de someter nuevamente el Proyecto de Decreto a informe del SOCE, de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, y del Consejo Económico y Social de La Rioja.

### **Tercero**

#### **Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia proyectada y respeto al principio de jerarquía normativa.**

La competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia sobre la que versa la norma reglamentaria proyectada —Registro de Asociaciones Profesionales de Trabajadores Autónomos de La Rioja, su organización y funcionamiento— no ofrece duda alguna al dictarse en desarrollo de las competencias ejecutivas en materia laboral y de Asociaciones (art. 1.1.3 y 13 respectivamente EAR '99), incluidos los aspectos organizativos inherentes a dichas funciones ejecutivas. La Ley estatal 20/2007, de 11 de julio —como ha quedado señalado— establece la obligación de inscripción y depósito de los Estatutos de estas Asociaciones en el Registro especial de la oficina pública establecida al efecto en el Ministerio de Trabajo o en el de la correspondiente Comunidad Autónoma.

Al tratarse de competencias ejecutivas instrumentadas por un reglamento regional respecto de una ley estatal, el margen de discrecionalidad del Gobierno de La Rioja es, ciertamente, escaso.

### **Cuarto**

#### **Observaciones generales al Reglamento proyectado**

La cuestión de fondo más relevante que suscita el contenido del Proyecto de Decreto sometido a nuestro dictamen es, en contraste con los otros tres borradores precedentes, de

concepto, al haber interpretado éstos inadecuadamente la naturaleza de estas Asociaciones profesionales, pues las mismas son, ante todo, Asociaciones. De ahí la necesidad de que estén constituidas previamente como Asociaciones e inscritas en el Registro de Asociaciones del ámbito territorial en el que actúen. No lo habían entendido así los tres primeros borradores y ello explica el sentido y alcance de la regulación anterior (en especial, la relativa a los requisitos necesarios para la inscripción registral) y, en consecuencia, la mayor parte de las observaciones presentadas, han perdido sentido con el nuevo texto. El cambio, como consecuencia del “error de concepto” en el que habían incluido los primeros borradores, lo explica pormenorizadamente el informe de la Dirección General de Trabajo de 16 de abril de 2009 y a su contenido nos remitimos, así como a las consecuencias que tiene dicha nueva concepción en la configuración del Registro.

La nueva configuración del Registro de Asociaciones Profesionales de Trabajadores Autónomos es totalmente tributaria de la establecida para el Registro estatal por el Real Decreto 197/2009, de 23 de febrero. La calidad técnica del texto del Proyecto de Decreto ha mejorado sustancialmente y ha desaparecido, en consecuencia, el presupuesto fáctico tomado en consideración para la práctica totalidad de las observaciones formuladas en los trámites de elaboración anteriores. Adviértase que al acoger las opciones organizativas estatales difícilmente son éstas objetables en el plano estrictamente técnico, pero ello supone renunciar –en aquellos aspectos susceptibles de ello- a un margen de libertad de configuración, siempre posible, aun tratándose de una simple competencia ejecutiva de la legislación estatal. Competencia ejecutiva que no cierra el paso a aquel imprescindible margen de discrecionalidad.

En este sentido, conviene recordar que el retraso en el ejercicio de las competencias estatales (sean legislativas o reglamentarias, como en el presente caso, pues el Gobierno ha demorado la aprobación reglamentaria del Registro estatal de Asociaciones profesionales de Trabajadores Autónomos), no supone siempre y en todo caso el bloqueo del ejercicio por las Comunidades Autónomas de las competencias que les corresponden al haberlas asumido en su Estatuto de Autonomía. Ello es evidente en el presente caso, pues una vez aprobada la Ley 20/2007, de 11 de julio, y establecida la necesidad de inscripción obligatoria en los Registros estatales o regionales, según el ámbito de actuación de la Asociación, el Gobierno de La Rioja podía haber iniciado –como así lo hizo- la elaboración de la norma reglamentaria de creación del Registro regional. Cuestión distinta es que se incurra en errores de concepto y el centro directivo elaborador de la norma proyectada opte por esperar a que se apruebe el del Estado para incorporar los rasgos esenciales de su configuración institucional, por razones prácticas de economía de esfuerzos. Pero ello se debe a una decisión de autorestricción del Gobierno regional, no porque dicho modelo le sea impuesto.

## Quinto

### Observaciones concretas al contenido del Proyecto de Decreto

Al objeto de la mejora técnica del Proyecto de Decreto cabe formular las siguientes observaciones:

**1.** Para evitar equívocos, debe desaparecer del **título del Proyecto** de Reglamento la palabra “modificación” pues se refiere a la modificación del Borrador anterior. Pero el Proyecto de Decreto es nuevo, no se modifica ninguno anterior que regule la materia, sin perjuicio del contenido de la Disposición Final Primera que –como ya se ha indicado– modifica parcialmente el Decreto 42/2007.

**2. Cuarto párrafo de la Exposición de Motivos:** Se recomienda sustituir la frase “microempresas y pymes”, de alcance estrictamente económico y no técnico por el más correcto en términos jurídicos de “pequeñas y medianas empresas”.

**3. Artículo 6:** la mención al final del precepto a “los artículos 4.1 y 5.1” debe ser a “los artículos 4.1 y 5.2”, coherente con la sistemática que corresponde al Registro estatal que se refiere a los arts. 16.1 y 18.1 del Real Decreto 197/2009). Como quiera que se ha alterado el orden e intercambiado la posición de los párrafos del art. 5, la mención corresponde al art. 5.2 del Proyecto de Decreto.

**4. Artículo 8,** en sus tres apartados: es inadecuado y contrario a la técnica legislativa que en una norma de rango legal o reglamentario –como es este caso– se introduzcan direcciones electrónicas o direcciones postales, pues ellas carecen de contenido normativo alguno. Esa información no debe figurar en una norma legal o reglamentaria.

**5. Disposición Final Cuarta:** la salvedad referida a la entrada en vigor del art. 8.1 queda totalmente indeterminada (“...cuando y en la medida en que se dicte la correspondiente Resolución del Consejero de Administraciones Públicas y Política Local prevista el art. 15 del Decreto 58/2004, de 29 de octubre”. Debe tenerse en cuenta, que dicha previsión atribuye al Consejero la determinación de las actuaciones, servicios o procedimientos para los que estará habilitado el uso del Registro telemático. Esta previsión debe coherenciarse con lo dispuesto en la Disposición Final Tercera de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, dado que su apartado 3 establece la posibilidad reconocida a los ciudadanos de ejercer el acceso electrónico a la “totalidad de los procedimientos y actuaciones” de competencia de las Comunidades Autónomas a partir “del 31 de diciembre de 2009, siempre que lo

permitan sus disponibilidades presupuestarias”. Es obvio que cuando se aprobó el Decreto 58/2004 no existía una regulación semejante a la Ley 11/2007.

## **CONCLUSIONES**

### **Primera**

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada.

### **Segunda**

El Proyecto de Decreto es conforme al ordenamiento jurídico. No obstante, habrán de tenerse en consideración las observaciones contenidas en el Fundamento de Derecho Quinto.

### **Tercera**

De acuerdo con lo señalado en el Fundamento de Derecho Tercero, cuando se produzca un cambio de relevancia sustancial en el contenido de la norma –como ha ocurrido en el presente caso-, habrá de valorarse la conveniencia de volver a solicitar informe de los servicios y organismos cuya intervención sea preceptiva.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

**EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO**

Joaquín Espert y Pérez-Caballero