

Dictamen nº: **513/18**

Consulta: **Consejera de Economía, Empleo y Hacienda**

Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**

Aprobación: **29.11.18**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 29 de noviembre de 2018, aprobado por unanimidad, sobre la consulta formulada por la consejera de Economía, Empleo y Hacienda, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre el proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno, por el que se crea el Registro de Asociaciones Profesionales de Trabajadores Autónomos de la Comunidad de Madrid y se regula su organización y funcionamiento.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El día 22 de octubre de 2018 tuvo entrada en este órgano consultivo, solicitud de dictamen preceptivo firmada por la consejera de Economía, Empleo y Hacienda, sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 467/18, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Rocío Guerrero Ankersmit, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de este órgano consultivo, en sesión celebrada el día 29 de noviembre de 2018.

## **SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.**

La finalidad de la norma, según explicita la parte expositiva, responde a la necesidad de dotar a la Comunidad de Madrid de un registro público que sirva para la inscripción de las asociaciones profesionales de trabajadores autónomos que desarrolleen su actuación en el ámbito de la Comunidad de Madrid, de conformidad con lo previsto en la disposición adicional sexta de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo (en lo sucesivo, Ley 20/2007) y dotar de seguridad jurídica a las asociaciones profesionales de trabajadores autónomos que actualmente están inscritas en Registro de Asociaciones de la Comunidad de Madrid y en la Oficina Pública de depósito de estatutos de la Dirección General de Trabajo de la Comunidad de Madrid.

El proyecto de decreto consta de tres capítulos y quince artículos y culmina con una parte final que contiene una disposición derogatoria única y dos disposiciones finales, con arreglo al siguiente esquema:

El capítulo I que recoge las disposiciones generales, comprende cuatro artículos:

Artículo 1.- Define el objeto de la norma.

Artículo 2.- Se refiere a la naturaleza y adscripción del registro.

Artículo 3.- Determina el ámbito de aplicación.

Artículo 4.- Hace referencia a los requisitos de las asociaciones profesionales de trabajadores autónomos para su inscripción en el Registro.

El capítulo II denominado “*Organización y funcionamiento del Registro de Asociaciones Profesionales de Trabajadores Autónomos*” contiene seis artículos:

Artículo 5.- Se refiere al encargado del registro

Artículo 6.- Determina las funciones del registro.

Artículo 7.- Relativo al Libro de inscripción de asociaciones profesionales de trabajadores autónomos de la Comunidad de Madrid.

Artículo 8.- Regula los actos inscribibles y los actos susceptibles de anotación.

Artículo 9.- Viene referido a la cancelación de la inscripción registral.

Artículo 10.- Tiene por objeto el acceso a los datos inscritos en el Libro de inscripción.

El capítulo III, titulado “*Procedimiento de inscripción en el registro*” está compuesto por cinco artículos:

Artículo 11.- Sobre la solicitud de inscripción en el registro.

Artículo 12.- Referido a la tramitación y calificación.

Artículo 13.- Sobre la resolución e inscripción.

Artículo 14- Relativo a la comunicación de modificaciones.

Artículo 15.- Datos estadísticos.

En cuanto a las disposiciones de la parte final, la norma proyectada incluye una disposición derogatoria única, una disposición final primera que contiene una habilitación al consejero competente en materia de Empleo para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución del decreto y una disposición final segunda que establece la entrada en vigor del decreto en el plazo de un mes desde su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

### **TERCERO.- Contenido del expediente remitido.**

El expediente objeto de remisión a esta Comisión Jurídica Asesora consta, según relaciona el índice, de 34 documentos. Se observa, no obstante, que falta el documento nº 12, que según refleja el índice consiste en la Comunicación de la Consejería de Vivienda e Infraestructuras, de 16 de julio de 2018, indicando que no se formulan observaciones al proyecto. Debe recordarse a la Administración consultante que el expediente ha de ser remitido completo, como exige el artículo 19.1 del ROFJCA. El expediente remitido consta de los siguientes documentos:

1. Texto del proyecto de decreto del Consejo de Gobierno por el que se crea el Registro de Asociaciones Profesionales de Trabajadores Autónomos de la Comunidad de Madrid y se regula su organización y funcionamiento, que se somete al dictamen de la Comisión Jurídica Asesora (Documento 1 del expediente).
2. Anexo I del Proyecto: solicitud de inscripción (Documento 2 del expediente).
3. Anexo II del Proyecto: datos estadísticos (Documento 3 del expediente).
4. Certificado del secretario general del Consejo de Gobierno, de 9 de octubre de 2018, acreditativo del trámite de informe al Consejo de

Gobierno sobre la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid (Documento 4 del expediente).

5. Memoria del Análisis de Impacto normativo firmada por el viceconsejero de Hacienda y Empleo sobre el Proyecto, de 28 de septiembre 2018 (Documento 5 del expediente).

6. Informe-contestación al informe de la Abogacía General, de 12 de septiembre de 2018 (Documento 6 del expediente).

7. Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, de 11 de septiembre de 2018 (Documento 7 del expediente).

8. Texto del proyecto sometido al informe de la Abogacía General (Documento 8 del expediente).

9. Informe de la Secretaría General Técnica de Economía, Empleo y Hacienda, de 7 de agosto de 2018 (Documento 9 del expediente).

10. Memoria del Análisis de Impacto Normativo de fecha 1 de agosto de 2018 (Documento 10 del expediente).

11. Informe con observaciones emitido por la Consejería de Educación e Investigación, de 18 de julio de 2018.

13. Informe con observaciones emitido por la Consejería de Sanidad, de 13 de julio de 2018 (Documento 13 del expediente).

14. Informe con observaciones emitido por la Consejería de Políticas Sociales y Familia, de 12 de julio de 2018 (Documento 14 del expediente).

15. Comunicación de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras, de 12 de julio de 2018, indicando que no se formulan observaciones al proyecto (Documento 15 del expediente).

16. Comunicación de la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno, de 6 de julio de 2018, indicando que no se formulan observaciones al proyecto (Documento 16 del expediente).
17. Comunicación de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, de 6 de julio de 2018, indicando que no se formulan observaciones al proyecto (Documento 17 del expediente).
18. Comunicación de la Consejería de Justicia, de 6 de julio de 2018, indicando que no se formulan observaciones al proyecto (Documento 18 del expediente).
19. Comunicación de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, de 5 julio de 2018, que indica que no se formulan observaciones al proyecto (Documento 19 del expediente).
20. Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 13 de junio de 2018 (Documento 20 del expediente).
21. Informe de la Dirección General de Trabajo de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, de fecha 11 de junio de 2018 (Documento 21 del expediente).
22. Cumplimentación del trámite de audiencia por la Federación Nacional de Asociaciones de Trabajadores Autónomos, ATA, de fecha 15 de junio de 2018, que manifiesta que efectúa alegaciones al proyecto de decreto (archivo de correo electrónico) (Documento 22 del expediente).
23. Cumplimentación del trámite de audiencia por la Unión de Trabajadores y Profesionales Autónomos, UPTA, de fecha 11 de junio de 2018, que manifiesta su conformidad con el proyecto de decreto (archivo de correo electrónico) (Documento 23 del expediente).
24. Correo electrónico remitido por la director de la Unidad de Autónomos, Economía Social y Responsabilidad Social de las Empresas

para dar trámite de audiencia a las asociaciones que integran la Mesa del Autónomo y la Economía Social (ATA Madrid, CEAR Madrid, UATAE), de fecha 29 de mayo de 2018 (archivo de correo electrónico) (Documento 24 del expediente).

25. Documento acreditativo de la publicación del proyecto de decreto en el Portal de Participación de la Comunidad de Madrid, desde el 29 de mayo al 18 de junio de 2018 (Documento 25 del expediente).

26. Resolución de 7 de mayo de 2018 del viceconsejero de Hacienda y Empleo, acordando la apertura del trámite de audiencia e información pública (Documento 26 del expediente).

27. Informe de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, de fecha 29 de mayo de 2018 (Documento 27 del expediente).

28. Informe de la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano, sobre los formularios, de fecha 28 de mayo de 2018 (Documento 28 del expediente).

29. Informe favorable de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos, de fecha 28 de mayo de 2018 (Documento 29 del expediente).

30. Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 25 de mayo de 2018 (Documento 30 del expediente).

31. Informe de la Dirección General de la Familia y el Menor, sobre impacto en la familia, infancia y adolescencia, de fecha 25 de mayo de 2018 (Documento 31 del expediente).

32. Informe de la Dirección General de la Mujer, sobre impacto por razón de género de fecha 23 de mayo de 2018 (Documento 32 del expediente).

33. Informe de la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social, sobre impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de fecha 22 de mayo de 2018 (Documento 33 del expediente).

34. Memoria del Análisis de Impacto Normativo de fecha 9 de mayo de 2018 (Documento 34 del expediente).

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

## **CONSIDERACIONES DE DERECHO**

### **PRIMERA.- Competencia de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid para emitir dictamen.**

La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen, de carácter preceptivo, de conformidad con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre que *ad litteram* dispone que: “*En especial, la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...] c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones*”, y a solicitud de la consejera de Economía, Empleo y Hacienda, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del ROFCJA.

El proyecto de decreto que pretende aprobarse se dicta en ejecución de una Ley por lo que corresponde al Pleno de la Comisión Jurídica

Asesora dictaminar sobre su modificación a tenor de lo previsto en el artículo 16.3 del ROFCJA.

El Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la importancia del Dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico en el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos. Así las sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Supremo de 6 de febrero de 2017 (recurso de casación nº 1397/2015) y 22 de mayo de 2018 (recurso de casación nº 3805/2015). La última de las sentencias citada destaca la importancia de la función consultiva en el ejercicio de la potestad reglamentaria y declara que esta “*se sujeta a los principios, directrices o criterios que marca la Ley a desarrollar, y no se ejerce sólo según el buen criterio o la libre interpretación del Gobierno. La función consultiva que ejerce el Consejo de Estado es idónea para coadyuvar a los principios citados, porque se centra en velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico (artículo 2.1 LOCE) lo que explica el carácter esencial que institucionalmente tiene para nuestra doctrina el dictamen previo de este órgano, como protección del principio de legalidad y garantía de la sumisión del reglamento a la Ley*”.

El presente dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 23.1 del ROFCJA.

## **SEGUNDA.- Sobre la habilitación legal y el título competencial.**

La competencia de la Comunidad de Madrid constituye el primer y esencial presupuesto de validez de cualquier clase de disposición proyectada, ora sea de rango legal, ora lo sea reglamentaria. La Constitución Española, en su artículo 22.1 reconoce el derecho de asociación y, en su apartado 3 establece que las asociaciones constituidas a su amparo deberán inscribirse a los solos efectos de publicidad.

El artículo 149.1.1<sup>a</sup>, reserva al Estado, como competencia exclusiva, la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. Además, es competencia exclusiva del Estado de acuerdo con el artículo 149.1.7<sup>a</sup> de la Constitución Española la legislación laboral y de la legislación civil (artículo 149.1.8<sup>a</sup> de la Constitución Española). En el ejercicio de estas competencias de carácter exclusivo, el Estado dictó la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación (en lo sucesivo, Ley 1/2002) y la Ley 20/2007.

El artículo 28.1.4 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, atribuye a la Comunidad de Madrid la ejecución de la legislación del Estado en materia de asociaciones y, el artículo 28.1.12 en materia laboral.

El artículo 20 de la Ley 20/2007, relativo al derecho de asociación profesional de los trabajadores autónomos prevé en su apartado 3 que las asociaciones profesionales de trabajadores autónomos deberán inscribirse y depositar sus estatutos en el registro especial de la oficina pública (...) *“de la correspondiente Comunidad Autónoma, en el que la asociación desarrolle principalmente su actividad”*. El citado precepto añade que *“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 disposición adicional sexta de la Ley 20/2007 prevé 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”*.

La competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad, quien tiene reconocida genérica y originariamente la potestad reglamentaria por el artículo 22.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid “*en materias no reservadas en este Estatuto a la Asamblea*” y a nivel infraestatutario, la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, en su artículo 21 g), recoge dentro de las atribuciones del Consejo de Gobierno, la de “*aprobar mediante Decreto los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las Leyes emanadas de la Asamblea, así como los de las Leyes del Estado cuando la ejecución de la competencia corresponda a la Comunidad de Madrid en virtud del Estatuto de Autonomía, o por delegación o transferencia, y ejercer en general la potestad reglamentaria en todos los casos en que no esté específicamente atribuida al Presidente o a los Consejeros*”.

Por otro lado el rango de la norma emanada debe ser, como así es, el de Decreto del Consejo de Gobierno, en aplicación del artículo 50.2 de la citada Ley autonómica 1/1983.

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

El procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias no se encuentra regulado de una manera completa y cerrada en el ordenamiento de la Comunidad de Madrid, por lo que habrá que recurrir al ordenamiento estatal, sin perjuicio de las especialidades dispersas del ordenamiento autonómico en la materia.

Por ello ha de acudirse -al amparo del artículo 149.3 de la Constitución Española y el artículo 33 del Estatuto de Autonomía- a lo dispuesto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, Ley del Gobierno), cuya disposición final tercera apartado doce ha añadido un artículo 26 relativo al procedimiento de elaboración de

normas con rango de ley y reglamentos. Dicha regulación ha de completarse con lo dispuesto en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante, Real Decreto 931/2017). También habrá de tenerse en cuenta la LPAC así como las diversas especialidades procedimentales dispersas en la normativa madrileña, las cuales han sido recogidas en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 31 de octubre de 2016, si bien el mismo no tiene carácter normativo.

Debe destacarse, no obstante, que la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo de 2018 (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016) ha declarado inconstitucionales ciertas previsiones de la LPAC, y en particular, por lo que en materia de procedimiento interesa, ha declarado contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 b) los artículos 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133 de la LPAC, así como que el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4, son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 c) de la sentencia. Conviene precisar que los preceptos mencionados en materia de procedimiento no han sido declarados inconstitucionales y mantienen su vigencia por lo que son de aplicación en la Comunidad de Madrid en defecto regulación propia en los términos anteriormente apuntados.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos ha de destacarse que tanto el artículo 132 de la LPAC como el artículo 25 de la Ley del Gobierno establecen que las Administraciones aprobarán anualmente un Plan Anual Normativo que se publicará en el portal de la transparencia. En el caso de la Comunidad de Madrid, se ha aprobado mediante Acuerdo de 25 de abril de 2017, del Consejo de Gobierno, el Plan Anual Normativo para el año 2018, que sin embargo no contempla la norma proyectada. La falta de inclusión del proyecto de decreto que constituye el objeto de la consulta en

el Plan Normativo del año correspondiente, obliga a justificar este hecho en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, según exige el artículo 25.3 de la Ley del Gobierno y el artículo 2.1 4º del Real Decreto 931/2017, lo que aparece cumplimentado en las memorias que obran en el expediente.

Sorprende, no obstante, la justificación utilizada por el órgano proponente. Según refleja la Memoria la falta de inclusión viene motivada “*por la imposibilidad de prever con suficiente antelación la necesidad de su puesta en marcha*”. Sin embargo, las razones justificativas que expone ponen de manifiesto que la creación del Registro por las Comunidades Autónomas venía impuesta por la Ley 20/2007 y que, en cualquier caso, debía haberse creado a partir del Real Decreto 416/2015, de 29 de mayo, sobre depósito de estatutos de las organizaciones sindicales y empresariales, toda vez que desde la entrada en vigor de este último, el 20 de septiembre de 2015, se obligaba a todas las asociaciones inscritas en las oficinas públicas de depósito de estatutos a adaptar estos a lo previsto en dicha normativa, siendo expulsadas en caso contrario. Por tanto, no se entiende cómo no ha sido hasta mayo de 2018 cuando se ha acometido la elaboración del proyecto de decreto para la creación del Registro, proyecto de Decreto que tenía que haberse incluido en el Plan Normativo de 2017 o, en su caso, de 2018. Por tanto, debe justificarse mejor en la Memoria las razones que han determinado la falta de inclusión del proyecto de decreto en el Plan Anual Normativo.

Igualmente el artículo 133 de la LPAC y el artículo 26 de la Ley del Gobierno establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del portal web de la Administración competente recabando la opinión de los sujetos y organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la norma que se pretende aprobar. En este procedimiento, se ha prescindido del trámite de consulta pública lo que se justifica en la Memoria, al amparo del artículo 26.2 de la Ley del Gobierno, al declarar que la creación de este registro “*no supone impacto en la actividad económica regional*” y que “*la*

*norma se ha hecho guardando la mayor simplicidad posible y creando el menor número posible de obligaciones a los posibles destinatarios, lo que se demuestra por la brevedad del texto propuesto”.*

2.- En el proyecto objeto de dictamen, la iniciativa parte de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda en virtud de las competencias establecidas en el Decreto 58/2018, de 21 de mayo, del Presidente de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid. Por otro lado el órgano competente es la Viceconsejería de Hacienda y Empleo, en virtud de lo establecido en el Decreto 193/2015, de 4 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la citada consejería (artículo 4.3) en cuanto que de ella depende directamente la Unidad de Autónomos, Economía Social y Responsabilidad Social de las Empresas, con nivel orgánico de subdirección general.

3.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo prevista en el citado artículo 26.3 de la Ley del Gobierno y desarrollada por el Real Decreto 931/2017, de 3 de julio, se observa que se han incorporado al expediente remitido a esta Comisión Jurídica Asesora cinco memorias firmadas por el viceconsejero de Hacienda y Empleo elaboradas a medida que se iban cumpliendo los distintos trámites del procedimiento, por lo que puede considerarse que en este procedimiento la Memoria del Análisis de Impacto Normativo responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación (artículo 2.2 del Real Decreto 931/2017) hasta culminar con una versión definitiva.

Centrándonos en la última Memoria que figura en el expediente remitido, fechada el 28 de septiembre de 2018, se observa que contempla la oportunidad de la propuesta con identificación de los fines y objetivos de

la misma para justificar la alternativa de regulación elegida y la adecuación a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la LPAC (artículo 2.1 a) del Real Decreto 931/2017). También realiza un examen del contenido de la propuesta y el análisis jurídico de la misma, con referencia a las principales novedades introducidas por la norma proyectada así como su adecuación al orden de distribución de competencias. Se observa que el proyecto de decreto ha incluido una formula genérica derogatoria, lo que no resulta conforme con lo establecido en el artículo 2.1 b) del Real Decreto 931/2017.

La Memoria contiene un apartado relativo a la adecuación del proyecto de decreto al orden de distribución de competencias en las que se basa.

Por lo que se refiere a los impactos de la norma proyectada, la Memoria contiene una referencia al impacto en la economía de la región, *“aunque no resulta destacable”*.

Asimismo contiene un análisis de los efectos sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad así como sobre el posible efecto de la norma sobre las pequeñas y medianas empresas del sector (artículo 2.1 d) del Real Decreto 931/2017).

Desde el punto de vista presupuestario la Memoria analiza el impacto que supone la creación del Registro de Asociaciones Profesionales de Trabajadores Autónomos que considera que no conlleva incremento del gasto público porque su regulación solo introduce novedades de tipo formal y procedimental y que el registro se llevará con el personal propio existente en el Registro de entidades de economía social, dependiente de la Unidad de Autónomos, Economía Social y Responsabilidad Social de las Empresas.

Por otro lado, tal y como señala el artículo 2.1 e) del Real Decreto 931/2017, en la Memoria se presta una especial atención a la detección y medición de las cargas administrativas que la norma proyectada va a implicar para las asociaciones profesionales de trabajadores autónomos de la Comunidad de Madrid.

También incluye la Memoria la mención al impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, tal y como se exige por el artículo 22 quinque de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la Disposición adicional 10<sup>a</sup> de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

La Memoria contiene asimismo el examen del impacto por razón de género así como el impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y la Ley 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBifobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid.

De conformidad con el artículo 2.1 i) del Real Decreto 931/2017, la Memoria contiene un apartado relativo a la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma. Además se observa que se recogen las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación y el modo en que han sido acogidas por el órgano proponente de la norma, tal y como exige el artículo 2.1 i) del Real Decreto 931/2017. Esta inclusión *“refuerza la propuesta normativa y ofrece una valiosa información sobre la previsión del grado de aceptación que puede tener el proyecto”*, según la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo aprobada por el Consejo de Ministros el 11 de diciembre de 2009, de aplicación al presente expediente de conformidad

con lo dispuesto en la disposición adicional primera del Real Decreto 931/2017.

4.- Conforme a lo dispuesto en el artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

En cumplimiento de esta previsión han emitido informe la Dirección General de la Mujer, la Dirección General de la Familia y el Menor y la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social.

También, conforme a lo previsto en la disposición adicional primera de la Ley 12/2017, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2018, ha emitido informe la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía Empleo y Hacienda de 28 de mayo de 2018.

Además, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el artículo 4.1 a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid prevé que dichos servicios emitan dictamen con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Por ello, se formuló el 12 de septiembre de 2018 el informe del Servicio Jurídico en la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda con el conforme del abogado general de la Comunidad de Madrid formulando diversas observaciones al proyecto, algunas de carácter esencial, que han sido tenidas en cuenta en su mayoría por el órgano proponente de la norma, tal y como se recoge en la última Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 28 de septiembre de 2018.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre, se han evacuado

informes con observaciones al texto por las secretarías generales técnicas de la Consejería de Políticas Sociales y Familia, de la Consejería de Sanidad y de la Consejería de Educación e Investigación, que en parte han sido acogidas en el texto, tal y como se recoge en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

También se ha emitido informe por la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano en base a lo dispuesto en el Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa en la Comunidad de Madrid, que establece que la regulación de nuevos procedimientos administrativos, o las modificaciones de los ya existentes, deberán ser informadas por la citada Dirección General, que podrá manifestarse sobre la necesidad de simplificar o racionalizar la tramitación (Criterio 12) así como los modelos de impresos que deban utilizarse por los ciudadanos (Criterio 14).

Aunque no resultaba preceptivo, se ha solicitado informe a la Dirección General de Trabajo, al considerarlo conveniente para garantizar el acierto del texto.

5.- En aplicación del artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, conforme al cual en todo caso, los proyectos normativos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica del Ministerio proponente, se ha unido al expediente el preceptivo informe de la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la aprobación de la norma, constando en el expediente un informe de 7 de agosto de 2018.

6.- El artículo 133.2 de la LPAC y el artículo 26.6 de la Ley del Gobierno, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución Española, disponen que, sin perjuicio de la consulta previa, cuando la norma afecte a derechos o intereses legítimos de las personas se publicará el texto en el portal web con objeto de dar audiencia a los

ciudadanos afectados y recabar aportaciones adicionales de otras personas o entidades. También podrá recabarse la opinión de organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas afectadas por la norma.

Consta en el expediente y así lo recoge la Memoria que se publicó en el portal de la transparencia de la Comunidad de Madrid una resolución de 7 de mayo de 2018 del viceconsejero de Hacienda y Empleo, que aparece incorporada al expediente, por la que se sometía el proyecto de decreto al trámite de audiencia por un plazo de 15 días hábiles. No se han presentado alegaciones en el trámite de información pública.

En cuanto a la potestativa audiencia a las organizaciones o asociaciones que representan derechos o intereses legítimos que puedan resultar afectados por la norma, dicho trámite se ha cumplido, toda vez que se ha dado audiencia a ATA, UPTA, CEAR Madrid y UATAE. Solo los dos primeros han contestado manifestando su conformidad al proyecto de decreto.

#### **CUARTA.- Cuestiones materiales.**

Procede a continuación analizar el contenido de la norma proyectada en aquellos aspectos en los que sea necesario o conveniente considerar alguna cuestión de carácter jurídico. Debe destacarse la depuración que ha experimentado la norma durante su tramitación, como muestra el hecho de que este proyecto que dictaminamos es el tercero de los elaborados por el centro directivo proponente, ya que se han ido acogiendo, en buena medida, según consta en la última Memoria del Análisis de Impacto Normativo que obra en el expediente, las observaciones jurídicas y de técnica normativa que se han ido formulando por los órganos preinformantes.

Entrando en el análisis concreto del texto remitido, nuestra primera consideración ha de referirse a la parte expositiva que entendemos cumple con el contenido que le es propio, a tenor de la Directriz 12 del Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005. En efecto en la parte expositiva se recogen las competencias autonómicas en cuyo ejercicio se dicta la norma y los antecedentes normativos, entre los que se ha incluido la obligada cita del artículo 20 de la Ley 20/2007 y la disposición adicional sexta del citado cuerpo legal.

Asimismo, la parte expositiva contiene una referencia al cumplimiento de los principios de buena regulación recogidos en el artículo 129 de la LPAC y detalla también todos los trámites seguidos en su elaboración.

Por lo que se refiere a la parte dispositiva, como ya adelantamos, está compuesta por quince artículos, divididos en tres capítulos, una disposición derogatoria única y dos disposiciones finales.

La Comunidad de Madrid, con la aprobación del proyecto de decreto, pretende dar cumplimiento al mandato legal impuesto en la disposición adicional sexta de la Ley 20/2007 que prevé la creación, en su ámbito territorial, de un registro especial de asociaciones profesionales de trabajadores autónomos, como recoge el artículo 1 de la norma proyectada.

Como presupuesto previo para su inscripción en el Registro de Asociaciones Profesionales de Trabajadores Autónomos el artículo 3.1 exige que las asociaciones profesionales objeto del decreto estén inscritas previamente en el registro de Asociaciones de la Comunidad de Madrid, lo que se ajusta al artículo 20.1 de la Ley 20/2007.

El artículo 4.1 es un precepto claramente prescindible pues bajo la rúbrica de requisitos de las asociaciones profesionales de trabajadores autónomos reitera la necesidad de que las asociaciones profesionales de trabajadores autónomos, así como las federaciones, confederaciones o

uniones de asociaciones profesionales de trabajadores autónomos estén inscritas en el Registro de Asociaciones de la Comunidad de Madrid, como ya exige el artículo 3. Además, aunque el precepto hace referencia a “requisitos”, contempla únicamente un requisito que exige tanto a las asociaciones profesionales de trabajadores autónomos como, en su caso, a las federaciones, confederaciones o uniones de asociaciones profesionales, como es la inscripción previa en el Registro de Asociaciones de la Comunidad de Madrid. Su supresión exigiría la adaptación del artículo 6 que alude al artículo 4.

El título del artículo 7, denominado “*libro de inscripción de asociaciones profesionales de trabajadores autónomos de la Comunidad de Madrid*”, parece más adecuado que se sustituya por “*organización del registro*” en el que deberá advertirse que el registro será único para el territorio de la Comunidad de Madrid y se organiza a través de un libro de inscripciones cuyo contenido será público y en el que cada asociación dispondrá de una hoja personal a la que se atribuirá un número ordinal.

El artículo 8.1 tiene por objeto el examen de los actos inscribibles y actos susceptibles de anotación. Entre los actos que deben inscribirse menciona “*las resoluciones judiciales firmes y las resoluciones administrativas firmes por las que se acuerde la suspensión, la cancelación y su baja en el Registro*”. Debe tenerse en cuenta que el artículo 20.5 de la Ley 20/2007 establece que “*estas asociaciones profesionales solo podrán ser suspendidas o disueltas mediante resolución firme de la autoridad judicial fundada en incumplimiento grave de las leyes*”, de manera que una resolución administrativa nunca podrá acordar la suspensión de una asociación profesional, por lo que esta mención debe suprimirse.

Esta consideración es esencial.

El artículo 8.3 prevé que la inscripción o anotación de los actos relacionados en el apartado 1 “*se practicará en virtud de escritura pública*,

*resolución judicial o de la autoridad administrativa, certificación del Registro de Asociaciones de la Comunidad de Madrid*”, sin tener en cuenta que pueden existir documentos privados susceptibles de inscripción o anotación, como es el propio acuerdo de constitución de la asociación que, de conformidad con el artículo 5 de la Ley 1/2002 puede formalizarse en documento privado. No obstante, en cuanto que muchos de los actos susceptibles de inscripción han de serlo también en el Registro de Asociaciones de la Comunidad de Madrid puede ser suficiente la certificación emitida por el citado registro.

Bajo la rúbrica de “*cancelación de la inscripción registral*”, el artículo 9 regula el cierre registral de una asociación profesional de trabajadores autónomos de manera que no podrán inscribirse nuevos actos o anotaciones en dicho folio. La cancelación supone la extinción de la inscripción. El proyecto de decreto regula, en términos muy similares a los establecidos en 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 (en adelante, R.D. 197/2009), la pérdida de alguno de los requisitos previstos para su calificación y el incumplimiento de la obligación de remisión de los datos a los que se refiere el artículo 15 del proyecto de decreto.

En relación con la pérdida de los requisitos previstos para su calificación como asociación profesional de trabajadores autónomos será determinante la cancelación de la inscripción en el Registro de Asociaciones de la Comunidad de Madrid o que dejen de desarrollar su actividad principalmente en la Comunidad de Madrid.

A diferencia del artículo 19 del R.D. 197/2009 y otra normativa autonómica, el artículo 9 no prevé como causa de cancelación la revocación del NIF. El informe del Servicio Jurídico en la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda sugirió su inclusión, que ha sido rechazada,

según explica la Memoria, por entender que la revocación del NIF, de acuerdo con el artículo 147.8 del Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de las actuaciones y procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos, es revisable y puede rehabilitarse cuando se acredite la desaparición de las causas de motivaron su revocación.

La disposición adicional sexta de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en relación con el número de identificación fiscal dispone que la publicación de la revocación del número de identificación fiscal asignado en el “Boletín Oficial del Estado”, determinará la pérdida de validez a efectos identificativos de dicho número en el ámbito fiscal y que “*cuando la revocación se refiera a una entidad, la publicación anterior también determinará que el registro público en que esté inscrita, en función del tipo de entidad de que se trate, proceda a extender en la hoja abierta a la entidad a la que afecte la revocación una nota marginal en la que se hará constar que, en lo sucesivo, no podrá realizarse inscripción alguna que afecte a esta, salvo que se rehabilite dicho número o se asigne un nuevo número de identificación fiscal*”.

De acuerdo, por tanto, con la Ley General Tributaria, el tipo de asiento por el que se inscribe la revocación del NIF será el de una nota marginal.

Del precepto reproducido resulta, por tanto, que la nota marginal que haga constar la revocación del NIF supone, de hecho, el cierre registral para la asociación afectada por dicha revocación de sus actos inscribibles, hasta que no se rehabilite nuevamente el NIF y se publique en el “Boletín Oficial del Estado” dicha rehabilitación.

El artículo 10 con el título “*acceso a los datos inscritos en el Libro de inscripción*” regula el régimen de publicidad del registro de asociaciones

profesionales de trabajadores autónomos, por lo que resulta más adecuado la utilización de dicho título.

Se observa que en el artículo 11.4 al regular la documentación que deben presentar las federaciones, confederaciones y uniones de asociaciones profesionales de trabajadores autónomos se les exige que especifiquen *“el número de asociado, denominación, domicilio y NIF de las asociaciones, así como nombre y apellidos, domicilio y NIF de los trabajadores autónomos de cada una de ellas”*.

Sobre la exigencia de estos datos el informe del Servicio Jurídico en la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda realizó una observación esencial al tener en cuenta que la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 12 de julio de 2010 (recurso 70/2009) declaró la no conformidad a Derecho del artículo 16.1 apartado 3.d) del R.D. 197/2009, al considerar que no existía norma legal alguna que permitiera dar cobertura a la exigencia de comunicar la identidad de los afiliados en el momento de la inscripción.

Si bien el proyecto de decreto ha eliminado la exigencia de estos datos en los artículos 11.3 y 14, ha introducido nuevamente este requisito en el artículo 11.4. Este apartado se incorporó al proyecto de decreto, tras la observación realizada por el Servicio Jurídico de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, que indicó que también había de determinar los datos que deben aportar las federaciones, confederaciones y uniones respecto de las asociaciones profesionales de trabajadores autónomos que las integran. Lógicamente, si el Servicio Jurídico observó que debían suprimirse la identificación de los afiliados de estas asociaciones, carece de sentido que se exija *“nombre y apellidos, domicilio y NIF de los trabajadores autónomos”* da cada uno de los asociados que integran la federación, confederación o unión de asociaciones en cuestión. Por tanto, debe suprimirse en este apartado la exigencia de datos personales de los asociados.

El artículo 11.5, de acuerdo con lo dispuesto en la LPAC establece que los interesados no estarán obligados a aportar documentos que hayan sido elaborados por cualquier Administración, siempre que el interesado haya expresado su consentimiento a que sean consultados o recabados dichos documentos.

Debe tenerse en cuenta que la disposición final duodécima del proyecto de Ley Orgánica de Protección de Datos, pendiente de publicación en el Boletín Oficial del Estado, tras su aprobación por el Senado el pasado 23 de noviembre de 2018, modifica los apartados 2 y 3 del artículo 28 LPAC y, en concreto, en relación con el derecho de los interesados a no aportar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración actuante o hayan sido elaborados por cualquier otra Administración establece que *“la administración actuante podrá consultar o recabar dichos documentos salvo que el interesado se opusiera a ello”*.

Por tanto, el texto del artículo 11.5, en cuanto remite a la LPAC, conviene que se ajuste a esta nueva redacción.

Esta consideración es esencial.

En el artículo 14 parece más correcto utilizar la expresión *“órganos de gobierno y representación”* porque es la terminología empleada por la Ley 1/2002.

El artículo 15 impone la obligación de las asociaciones o, en su caso, federaciones, confederaciones y uniones de asociaciones, al tiempo de la solicitud de inscripción y, posteriormente, con periodicidad anual, de remitir unos datos estadísticos cumplimentados en el formulario que figura en el anexo II.

El incumplimiento de esta obligación determina la apertura de un procedimiento para cancelar la inscripción *“de conformidad con lo previsto en el artículo 9”*. No obstante, debería tenerse en cuenta que la falta de

aportación de la hoja estadística prevista en el anexo II con la solicitud de inscripción no produciría la cancelación de la inscripción sino el archivo de la solicitud de inscripción por desistimiento de la asociación solicitante por aplicación del artículo 12.

La disposición adicional única, bajo la rúbrica, “*Adaptación de estatutos e inscripción de las asociaciones profesionales de trabajadores autónomos de la Comunidad de Madrid inscritas previamente en el Registro de Asociaciones de la Comunidad de Madrid o en la Oficina Pública de depósito de estatutos de las organizaciones sindicales y empresariales de la Comunidad de Madrid, adscrita a la Dirección General de Trabajo*”, establece que las citadas asociaciones conservarán su reconocimiento jurídico, si bien las exige que “*para solicitar la inscripción en el Registro de Asociaciones Profesionales de Trabajadores Autónomos de la Comunidad de Madrid*” habrán de adaptar previamente sus estatutos a la Ley Orgánica 1/2002.

Esta exigencia sí será aplicable, en cambio, a las asociaciones profesionales de trabajadores autónomos inscritas en la Oficina Pública de depósito de estatutos de las organizaciones sindicales y empresariales de la Comunidad de Madrid.

En el anexo I, en el apartado 5 relativo a la documentación que se debe acompañar a la solicitud debe eliminarse la referencia a la “*relación de asociados*” porque, como ha quedado expuesto, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 12 de julio de 2010 (recurso 70/2009) declaró la no conformidad a Derecho del artículo 16.1 apartado 3.d) del R.D. 197/2009, al considerar que no existía norma legal alguna que permitiera dar cobertura a la exigencia de comunicar la identidad de los afiliados en el momento de la inscripción. Resulta innecesario, por tanto, que en la documentación que haya de presentarse se exija una “*relación de asociados*.”

Esta consideración es esencial.

En el anexo II, apartado 3 relativo al número de socios y número de personas trabajadoras directamente contratadas por la asociación o de la unión/federación/confederación de asociaciones aparece una casilla para cumplimentar en la que se pregunta por la “*cuota media mensual abonada por cada trabajador*”. Como es sabido, la obligación de pagar cuotas en una asociación es de los socios, no de los trabajadores de la asociación, por lo que debe sustituirse la palabra “*trabajador*” por la de “*socio*”.

Esta consideración es esencial.

#### **QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.**

En términos generales el proyecto de decreto se ajusta a las directrices de técnica normativa aprobadas mediante Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, que resultan de aplicación.

No obstante, hemos de efectuar algunas observaciones.

La primera cita de una norma tanto en la parte expositiva como en la dispositiva debe realizarse completa y puede abreviarse en las demás ocasiones señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha. En la parte expositiva no aparece correctamente nombrada en el primer párrafo la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, pues falta su nombre. En cambio, la segunda vez que se cita a esta ley, sí aparece su nombre completo, cuando sería suficiente con la cita abreviada. Cabe realizar la misma observación respecto a la Ley 39/2015, que se cita siempre completa y no se utiliza la cita corta.

Asimismo en la parte expositiva, el nombre de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo deberá figurar con mayúsculas Trabajo Autónomo.

Además deben ser objeto de revisión las referencias a la consejería competente en materia de Empleo o al viceconsejero competente, teniendo

en cuenta que “*consejería*” y “*viceconsejero*” debe escribirse en minúscula y “*Empleo*” o “*Empleo Autónomo*” en mayúsculas.

En el apartado de la parte expositiva relativo a la tramitación del procedimiento se han mencionado todos los trámites cuando la directriz 13 hace referencia a los “*aspectos más relevantes de la tramitación; consultas efectuadas, principales informes evacuados y, en particular, la audiencia o informe de las comunidades autónomas y entidades locales*”. Es preciso advertir que en la Comunidad de Madrid no existe la Oficina de Calidad Normativa sino que la elaboración del informe exigido por el artículo 26.9 de la Ley del Gobierno se ha atribuido a la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno por el Decreto 87/2018, de 12 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno.

En la fórmula promulgatoria, de acuerdo con la Directriz 16, primero debe citarse “*el ministro que ejerce la iniciativa*”, que en el ámbito autonómico viene referido al consejero correspondiente y siempre en último lugar la referencia al dictamen del órgano consultivo, con la fórmula, según proceda, “*oído*” o “*de acuerdo*”, para añadir a continuación “*previa deliberación del Consejo de Gobierno en su reunión del día...*”.

En el artículo 9 sobra una coma después de la expresión “*los requisitos previstos para su calificación*”.

En el artículo 11.3, relativo a la documentación que debe acompañarse con la solicitud de inscripción en el registro, en el apartado d) debe sustituirse la expresión “*anexo II*” por “*formulario contenido en el anexo II*”.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid formula la siguiente

## **CONCLUSIÓN**

Que una vez atendidas las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, algunas de las cuales tienen carácter esencial, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, el proyecto de decreto, por el que se crea el Registro de Asociaciones Profesionales de Trabajadores Autónomos de la Comunidad de Madrid y se regula su organización y funcionamiento.

V.E., no obstante, resolverá lo que estime más oportuno.

Madrid, a 29 de noviembre de 2018

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 513/18

Excma. Sra. Consejera de Economía, Empleo y Hacienda

Carrera de San Jerónimo, 13 – 28014 Madrid