



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 9 / 2 0 1 7

(Pleno)

La Laguna, a 19 de enero de 2017.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se crea y regula el funcionamiento del Consejo de Apoyo al Emprendimiento, al Trabajo Autónomo y las Pymes Canarias (EXP. 448/2016 PD)**.

F U N D A M E N T O S

I

Solicitud del dictamen, preceptividad y legitimación.

1. El Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, al amparo del art. 11.1.B.b) en relación con el art. 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, solicita dictamen preceptivo sobre el Proyecto de Decreto por el que se crea y regula el funcionamiento del Consejo de Apoyo al Emprendimiento, al Trabajo Autónomo y a las Pymes Canarias.

Con la solicitud de dictamen se acompaña el preceptivo certificado del acuerdo gubernativo de solicitud del mismo respecto al Proyecto de Decreto que el Gobierno tomó en consideración en su sesión de 5 de diciembre de 2016.

El Proyecto de Decreto tiene por objeto crear y regular el funcionamiento del Consejo de apoyo al emprendimiento, al trabajo autónomo y las pymes canarias, como órgano colegiado que asiste a la Comunidad Autónoma en la elaboración de las políticas de emprendimiento y de apoyo a los trabajadores autónomos y las pymes, por lo que es una propuesta normativa ejecutiva de la Ley 5/2014, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las Pymes en la Comunidad Autónoma de Canarias, de acuerdo con el Capítulo I del Título IV de la citada Ley 5/2014 y disposición adicional primera, lo que determina la preceptividad

* Ponente: Sr. Millán Hernández.

del presente dictamen, la competencia del Consejo para emitirlo y la legitimación del Presidente del Gobierno de Canarias para solicitarlo.

La solicitud ha sido cursada por el procedimiento ordinario.

Tramitación del Proyecto de Decreto.

2. En el procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto se ha dado cumplimiento a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación previstas en los arts. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como en el Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura.

Interesa resaltar no obstante que en este procedimiento no se ha dado audiencia a los sectores afectados por la disposición, si bien esta ausencia se encuentra debidamente justificada en el informe de iniciativa reglamentaria, dado que la propia Ley 5/2014 establece ya su composición y funciones, a las que la norma proyectada sólo añade la regulación de su funcionamiento.

Consta en el expediente la siguiente documentación:

- Informe de iniciativa reglamentaria, elaborado por el Servicio Canario de Empleo con fecha 2 de junio de 2016 (art. 44 de la Ley territorial 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como norma novena del anexo al Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura), en el que se incluye la memoria económica (art. 44 de la Ley territorial 1/1983 y norma novena del anexo al Decreto 15/2016) y el informe de evaluación del impacto empresarial (art. 17 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las Pymes en la Comunidad Autónoma de Canarias). Se adjunta asimismo el informe de valoración del impacto por razón de género (art. 6.2 de la Ley regional 1/2010, de 26 de febrero, de Igualdad entre Mujeres y Hombres), de fecha 18 de abril de 2016.

- Documentación relativa al cumplimiento del trámite de consulta a todas las Consejerías de la Administración autonómica [norma tercera, apartado 1.e), en relación con la norma octava.1 del citado Decreto 15/2016, de 11 de marzo], en el que formuló observaciones la Consejería de Turismo, Cultura y Deportes, que fueron

objeto de consideración en informe emitido por el Servicio Canario de Empleo con fecha 14 de julio de 2016.

- Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda de 19 de agosto de 2016 [art. 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, por el que se crean las oficinas presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias].

- Informe del impacto sobre la infancia y la adolescencia, de 7 de septiembre de 2016 (art. 22. quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor).

- Informe de la Dirección General de Modernización y Calidad de los Servicios, emitido con fecha 16 de septiembre de 2016 [art. 76.b) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, aprobado por el Decreto 382/2015, de 28 de diciembre].

- Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto de la Consejería de Economía, Hacienda y Seguridad, emitido con carácter favorable con fecha 19 de octubre de 2016 [art. 24.2.a) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Hacienda, aprobado por Decreto 86/2016, de 1 de julio].

- Informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos [art. 20.f) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico, en relación con el art. 22 del mismo, aprobado por el Decreto 19/1992, de 7 de febrero], emitido con fecha 19 de octubre de 2016 y cuyas observaciones han sido asumidas en su mayor parte.

- Informe conjunto de las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de Presidencia, Justicia e Igualdad y de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda, acerca de la legalidad, oportunidad y acierto del proyecto de reglamento [art. 44 de la citada Ley 1/1983 y 15.5.a) del Decreto 212/1991].

- Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno de 30 de noviembre de 2016 (art. 2 del Decreto 37/2012, de 3 de mayo).

Estructura del Proyecto de Decreto.

3. El Proyecto de Decreto consta de una Introducción a modo de preámbulo, 17 artículos, dos disposiciones adicionales y seis disposiciones finales.

El articulado propuesto crea el Consejo de Apoyo al Emprendimiento, al Trabajo Autónomo y a las Pymes Canarias (art. 1), determina su adscripción (art. 2), funciones (art. 3), régimen jurídico de funcionamiento (art. 4), composición (art. 5), nombramiento de sus miembros (art. 6), órganos (art. 7), Pleno (art. 8), Presidencia (art. 9), Vicepresidencia (art. 10), Secretaría (art. 11), funciones de las vocalías(art. 12), convocatorias, sesiones (art. 13), actas (art. 14), asesores (art. 15), comisiones de trabajo (art. 16) y reglamento de régimen interno (art. 17).

La disposición adicional primera declara la ausencia de impacto presupuestario, sin que exista disminución de ingresos públicos ni necesidades adicionales de financiación por la creación del Consejo.

La disposición adicional segunda regula las indemnizaciones por razón del servicio y gastos de asistencia de los miembros del Consejo.

La disposición final primera autoriza a la persona titular de la Consejería competente en materia de empleo para dictar cuantas disposiciones complementarias requiera el desarrollo de la norma.

La disposición final segunda regula la prestación de soporte administrativo al consejo por el Servicio Canario de Empleo

La disposición final tercera establece un plazo máximo de dos meses a partir de la entrada en vigor del Decreto para la constitución del Consejo.

La disposición final cuarta procede a la modificación del apartado 4 del art. 4 Decreto 122/2001, de 17 de mayo, por el que se crea el Registro de Centros y Entidades de Formación Profesional para el Empleo de la Comunidad Autónoma de Canarias y se regulan los procedimientos para la inscripción y/o acreditación de las entidades y centros de formación.

La disposición final quinta modifica el art. 4.2 del Decreto 118/2004, de 29 de julio, por el que se aprueba la estructura orgánica y de funcionamiento del Servicio Canario de Empleo, y añade un nuevo art. 15 al anexo del mismo.

Por último, la disposición final sexta dispone que la norma entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias.

II

Cobertura legal del Proyecto de Decreto.

1. La Ley 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las Pymes en la Comunidad Autónoma de Canarias, regula en su Título IV el Consejo de Apoyo al Emprendimiento, al Trabajo Autónomo y a las PYMES Canarias, al que configura en su art. 26 como un órgano colegiado que asiste a la Comunidad Autónoma en la elaboración de las políticas de emprendimiento y de apoyo a los autónomos y las pymes, órgano que este mismo precepto, en su apartado 1, adscribe a la Consejería competente en materia de empleo.

El Proyecto de Decreto establece que serán funciones del citado órgano informar previa y preceptivamente sobre el plan de apoyo al emprendimiento, trabajo autónomo y pymes, proponer mejoras continuas en las actuales políticas de emprendimiento, trabajo autónomo y pymes, con el objetivo de adaptarlas y hacerlas más eficaces, proponer medidas de simplificación administrativa que faciliten la puesta en marcha y el funcionamiento de las nuevas actividades económicas, y, por último, evaluar periódicamente la carga administrativa que soportan los trabajadores autónomos y pymes canarias, en relación con el resto del Ordenamiento jurídico estatal y autonómico. Por su parte, el Capítulo II del Título IV de la ley está dedicado a regular la composición y la organización del Consejo, remitiendo la regulación de las normas de funcionamiento del Consejo a un posterior Decreto de la Consejería competente en materia de empleo. Además de ello, se establecen el número de miembros a designar por las distintas Administraciones públicas, agentes económicos, asociaciones empresariales y organizaciones de trabajo autónomo, agentes sindicales, cámaras de comercio y universidades canarias.

La Ley regula asimismo en sus arts. 27 y 28 las funciones que corresponden a este órgano, así como su composición, remitiendo el apartado 6 del último de los preceptos citados la regulación de sus normas de funcionamiento a un posterior Decreto de la Consejería competente en materia de empleo.

Por último, la disposición adicional primera ordena al Gobierno de Canarias la creación del Consejo en el plazo máximo de tres meses a partir de la entrada en vigor de la Ley.

Sobre la competencia.

2. La Ley 5/2014, sobre la que en su fase de proyecto recayó el Dictamen de este Consejo 7/2014, de 3 de enero, fue dictada al amparo de diversos títulos competenciales. Sobre esta cuestión señalamos en el citado dictamen lo siguiente:

«En cuanto al marco competencial, puesto que la norma propuesta es de carácter transversal, son varios los títulos competenciales que sirven de cobertura señalados en la exposición de motivos de la PPL.

El Estatuto de Autonomía de Canarias en su art. 31 apartados 2,3 y 4 atribuye a Canarias competencia exclusiva, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria y crediticia estatal y en los términos de lo dispuesto en los arts. 38, 131, 149.1.11ª y 13ª de la Constitución, en materia de industria, comercio interior y ordenación y planificación de la actividad económica regional.

Asimismo, el art. 32 apartados 1, 17 y 18 del Estatuto de Autonomía de Canarias establece que corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de enseñanza, creación de instituciones que fomenten la plena ocupación, la formación profesional y el desarrollo económico social y ciertos aspectos de Seguridad Social».

Sentada pues la competencia autonómica para la aprobación de la citada norma legal, ningún obstáculo se plantea en orden a la competencia autonómica para la creación del citado órgano colegiado, que por lo demás constituye desarrollo de la ley que le sirve de cobertura.

III

1. El presente Proyecto de Decreto da cumplimiento a la disposición adicional primera de la Ley 5/2014, al margen del plazo legalmente establecido para la creación del Consejo (tres meses a partir de la entrada en vigor de la ley).

La citada disposición adicional primera constituye una norma jurídica imperativa que impone a su destinatario (Gobierno de Canarias) el cumplimiento de un mandato sometido a plazo temporal.

El Proyecto de Decreto no se limita a la creación de este órgano, sino que regula así mismo su adscripción, funciones, composición y régimen de funcionamiento.

El contenido de la norma propuesta suscita por ello una primera observación, pues la específica habilitación que concede la disposición adicional primera de la ley al Gobierno para proceder a la creación del Consejo se acompaña también de otra específica habilitación a la Consejería competente en materia de empleo para la

aprobación mediante Decreto las normas de funcionamiento del citado Consejo (art. 28.6 de la Ley 5/2014).

El Gobierno de Canarias ostenta potestad reglamentaria de acuerdo con lo previsto en el art. 15.2 del Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobado por la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, y en los arts. 22 y 33 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias. Ello no impide que la ley conceda específica habilitación a la referida Consejería a los efectos de la regulación de las normas de funcionamiento del Consejo, asumiendo tal carácter las que se contemplan en los arts. 7 a 17 del Proyecto de Decreto.

Ello no es óbice para que el Gobierno de Canarias pueda fijar las normas de funcionamiento del Consejo, al amparo de lo establecido en el art. 129.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que atribuye la habilitación para el desarrollo reglamentario de las leyes, al Gobierno o Consejo de Gobierno respectivo. La atribución directa a titulares de las Consejerías, o a otros órganos dependientes o subordinados de ellos, tendrá carácter excepcional y deberá justificarse en la ley habilitante.

Por lo tanto, el Gobierno de Canarias puede aprobar la creación del Consejo y establecer las normas de su funcionamiento, sin perjuicio de la potestad reglamentaria de la Consejería competente, en materia de empleo para dictar las disposiciones complementarias que requiera el desarrollo de este Proyecto de Decreto (tal como contempla la disposición final primera del Proyecto de Decreto que se pretende aprobar).

2. Observaciones al Proyecto de Decreto.

Sobre el preámbulo del Proyecto de Decreto.

El art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas dispone que en el ejercicio de la potestad reglamentaria se justificará la adecuación del proyecto a los principios de buena regulación, reservando la denominación de «preámbulo» para los proyectos de reglamento, en el que se deberá inexcusablemente justificar el cumplimiento de los citados principios de buena regulación.

- Artículo 2.

Este artículo dispone la adscripción del Consejo a la Consejería competente en materia de empleo, lo que resulta acorde con lo dispuesto en el art. 26.2 de la Ley 5/2014.

Sin embargo, contempla seguidamente su integración en la estructura orgánica del Servicio Canario de Empleo, lo que no se ajusta literalmente con lo dispuesto en el precepto legal, que fija su adscripción a la citada Consejería y no a este Organismo autónomo.

En concordancia con este reparo, tampoco se adecua a lo previsto en la Ley 5/2014 la modificación del Decreto 118/2014, de 29 de julio, por el que se aprueba la estructura orgánica y de funcionamiento del Servicio Canario de Empleo, que se aprecia en la disposición final quinta, pues precisamente se modifica a los efectos de incluir el Consejo en la estructura orgánica de este Organismo autónomo.

- Artículo 5.1.

Este precepto reproduce la composición del Consejo considerada en el art. 28.1 de la Ley 5/2014, si bien por lo que se refiere a los representantes designados por las asociaciones empresariales y por las centrales sindicales [apartados d) y g), respectivamente], incluye únicamente a las *más representativas*, introduciendo así una restricción que no se contempla en el texto legal.

No obstante, aunque no previsto en la Ley 5/2014, la participación institucional de estas asociaciones empresariales y sindicatos, atendiendo a su condición de más representativas, se observa, respectivamente, en la disposición adicional sexta del Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, y en el art. 7 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical.

El carácter de más representativas se establece así mismo en la Ley autonómica 10/2014, de 18 de diciembre, de Participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales de Canarias. En cualquier caso, sin embargo, se deberían completar los apartados d), f) y g), añadiendo «de Canarias», pues, entre otras disposiciones, el apartado g) del art. 7 de la Ley Orgánica de Libertad Sindical establece la consideración de sindicatos más representativos a nivel de Comunidad Autónoma.

En atención a todo ello se considera que la previsión contenida en las letras d) y g) del art. 5.1 del Proyecto de Decreto se ajusta al Ordenamiento jurídico.

- Artículo 5.3.

Dispone que «la composición del Consejo tendrá en cuenta, también en su modificación y renovación, lo dispuesto en el art. 12.2, apartados a) y b) de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres, respecto a la representación equilibrada de mujeres y hombres en la composición de los órganos colegiados de la Administración canaria». El numeral 3 del art. 5 se limita a reiterar lo dispuesto en la Ley 1/2010, de 26 de febrero, siendo innecesaria la repetición a través del presente Proyecto de Decreto.

- Artículos 7 al 17 del Proyecto de Decreto.

La regulación que se establece en los arts. 7 a 17 del Proyecto de Decreto no presenta reparos de legalidad, ajustándose su regulación a lo dispuesto en los arts. 15 a 18, de carácter básico, de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Por otra parte, la función de certificar las actuaciones del Consejo que el art. 11.3.f) atribuye al Secretario resulta reiterativa con la contemplada en la letra e) del mismo precepto.

Y en cuanto al art. 14, se deberá añadir la fórmula: «quienes acrediten la titularidad de un interés legítimo podrán dirigirse al Secretario para que les sea expedida certificación de sus acuerdos. La certificación será expedida por medios electrónicos, salvo que el interesado manifieste expresamente lo contrario y no tenga la obligación de relacionarse con las Administraciones por esa vía» (art. 17.7 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público).

Finalmente, en relación con el art. 17 del PD debería suprimirse la expresión «sin perjuicio». La posibilidad de establecer o completar sus propias normas de funcionamiento procede de la normativa básica (art. 15.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público, en relación con la disposición final decimocuarta.2)

C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Decreto por el que se crea y regula el funcionamiento del Consejo de Apoyo al Emprendimiento, al Trabajo Autónomo y las Pymes Canarias se ajusta al marco jurídico de aplicación, sin perjuicio de las observaciones señaladas en el Fundamento III de este Dictamen.