



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero y
Ponente

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 13 de enero de 2011, ha examinado el *proyecto de orden por la que se adapta el procedimiento de comunicación electrónica del contenido de los contratos de trabajo y sus copias básicas, en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 24 de noviembre de 2010 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al proyecto de orden por la que se adapta el procedimiento de comunicación electrónica del contenido de los contratos de trabajo y sus copias básicas, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 30 de noviembre de 2010, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 1.499/2010, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Madrid López.

Primero.- El proyecto.

El proyecto de orden sometido a dictamen consta de un preámbulo, ocho artículos y una disposición final.



El proyecto de orden sometido a dictamen tiene el siguiente contenido:

- El artículo 1 establece su objeto.
- El artículo 2 se refiere a la presentación de la comunicación electrónica de los contratos de trabajo y sus copias básicas.
- El artículo 3 regula los sujetos obligados.
- El artículo 4 determina la identificación y autenticación de la persona solicitante.
- El artículo 5 fija los documentos sujetos a comunicación y los datos a transmitir.
- El artículo 6 establece el cómputo de plazos.
- El artículo 7 indica los efectos de la presentación de escritos, solicitudes y documentos.
- El artículo 8 regula el sistema de consulta y seguimiento de la tramitación.

Por último, la disposición final establece su entrada en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León.

Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al proyecto de orden, además de un índice de los documentos que lo conforman, figuran los siguientes:

- Texto del primer borrador del proyecto de orden.
- Informe de la Unidad de Normativa y Procedimiento del Servicio Público de Empleo de 2 de agosto de 2010.
- Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Economía y Empleo de 6 de octubre.



- Memoria justificativa del proyecto de 20 de octubre de 2010.
- Texto del proyecto de orden que se somete a dictamen del Consejo Consultivo.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.

El artículo 33 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, prevé que el Consejo Consultivo de Castilla y León es el superior órgano consultivo de la Junta y de la Administración de la Comunidad y encomienda al legislador autonómico la regulación de su composición y competencias.

La Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo, califica en su artículo 4.1.d) como preceptiva la consulta en el procedimiento de elaboración de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las Leyes, así como sus modificaciones.

En el presente caso, corresponde la competencia para emitir el dictamen solicitado a la Sección Primera, según lo establecido en la regla A), apartado a), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

2ª.- Contenido del expediente y procedimiento de elaboración.

El artículo 51.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, dispone que las solicitudes de dictamen deberán incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de los documentos.



Para el supuesto de los proyectos de disposición de carácter general se entiende como documentación necesaria la que, de acuerdo con el artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, se recoge en el artículo 75.3 del citado texto legal.

Examinada la documentación que forma parte del expediente remitido puede afirmarse que el proyecto no cumple las exigencias establecidas para la elaboración de disposiciones de carácter general.

El expediente carece del informe del Secretario General de la Consejería de Economía y Empleo y de la documentación acreditativa de haberse concedido el trámite de audiencia (artículos 39.1 g), 75 y 76 de la Ley 3/2001, de 3 julio. Además, en su caso, carece también del informe de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios de la Consejería de Hacienda (artículo 76.2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León).

3ª.- Observaciones en cuanto al fondo.

Única.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.

El artículo 33 del Estatuto de Autonomía considera al Consejo Consultivo de Castilla y León como el superior órgano consultivo de la Junta y de la Administración de la Comunidad, encomendando al legislador autonómico la regulación de su composición y competencias.

La Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, en su artículo 4.1.d) califica como preceptiva la consulta para el supuesto de proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones.

Ahora bien, una vez examinado el contenido del proyecto de decreto, ha de llegarse a la conclusión de que no corresponde a este Consejo Consultivo la emisión de dictamen preceptivo, reservado para el supuesto de reglamentos de carácter ejecutivo-normativo y no en el de los de carácter meramente organizativo, como es el sometido a dictamen.



Este carácter organizativo del reglamento, propio del proyecto remitido, se desprende no sólo de su propio contenido, que escasamente innova el ordenamiento jurídico, sino de que en la práctica es una aplicación del Decreto 40/2005, de 19 de mayo, que regula la utilización de técnicas de administración electrónica por la Administración de la Comunidad de Castilla y León. Esta afirmación se fundamenta en que la finalidad de la norma no es la creación de un procedimiento administrativo que ya existe, sino la adaptación de la normativa de la Comunidad para hacerlo accesible de forma electrónica.

El artículo 149.1.7ª de la Constitución atribuye al Estado competencia exclusiva en materia laboral, sin perjuicio de su ejecución por las Comunidades Autónomas.

Por su parte, el artículo 76 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, que lleva por título "Competencias de ejecución", atribuye a la Comunidad la función ejecutiva en materia de empleo y relaciones laborales, políticas activas de ocupación, prevención de riesgos laborales, promoción de la salud y seguridad laboral.

En el supuesto de que el Estado ostente la competencia exclusiva sobre una determinada materia y una Comunidad Autónoma la función ejecutiva sobre ella, la jurisprudencia constitucional ha interpretado que la competencia estatal abarca la facultad de aprobar leyes y de dictar los reglamentos en desarrollo de ley o complementarios de ésta, incluyendo la competencia autonómica los reglamentos organizativos o internos y un amplio tipo de facultades de ejecución, que no comprende la aprobación de los reglamentos externos.

El Consejo de Estado recoge esta doctrina constitucional en su Dictamen 1.318/2006, al afirmar que "El Tribunal Constitucional ha señalado que la expresión `legislación`, que define la competencia exclusiva del Estado en materia laboral ha de ser entendida `en sentido material, sea cual fuere el rango formal de las normas` (STC 35/1982, de 14 de junio, fj 2), y comprendiendo, por tanto, no sólo las leyes, sino también los reglamentos. Así lo señaló la STC 18/1982, de 4 de mayo, respecto de los reglamentos ejecutivos, es decir, de los que aparecen como desarrollo de la ley y, por ende, como complementarios de la misma, pues, si ello no fuera así, se frustraría la finalidad del precepto constitucional de mantener una uniformidad en la ordenación jurídica de la materia (f.j. 5), así como, en general, respecto de



aquellos que afecten a la situación o derechos de los administrados (f.j.6). Desde la perspectiva inversa, no aparecen necesariamente incluidos dentro del concepto de legislación los reglamentos que carecen de significación desde el citado punto de vista por referirse a los aspectos organizativos, incluyendo dentro de éstos aquellos que afectan a la mera estructuración interna de la organización administrativa (f.j. 5). La exigencia de uniformidad que informa el título competencial del Estado sobre `legislación laboral´, ex art 149.1.7 EC (STC 227/1998, de 26 de noviembre, f.j. 9) determina, que `ningún espacio de regulación externa les resta a las Comunidades Autónomas, las cuales únicamente pueden disponer de una competencia de mera ejecución de la normación estatal´ (STC 195/1996, de 28 de noviembre, f.j. 11). Una reciente exposición y aplicación de esta doctrina se encuentra en la STC 51/2006”.

El Estatuto de los Trabajadores, texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, establece en su artículo 16.1, que “Los empresarios están obligados a comunicar a la oficina pública de empleo, en el plazo de los diez días siguientes a su concertación y en los términos que reglamentariamente se determinen, el contenido de los contratos de trabajo que celebren o las prórrogas de los mismos, deban o no formalizarse por escrito”.

En desarrollo de tal previsión, el Real Decreto 1.424/2002, de 27 de diciembre, por el que se regula la comunicación del contenido de los contratos de trabajo y de sus copias básicas a los servicios públicos de empleo, y el uso de medios electrónicos en relación con aquélla, establece el contenido de las comunicaciones, el uso de los medios electrónicos, los efectos que tiene su utilización y la información disponible para el usuario de la aplicación.

La disposición final primera de este Real Decreto prevé que el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en el ámbito de la Administración General del Estado, tiene que aprobar los programas, las aplicaciones, los diseños y las estructuras de datos e impresión que se tengan que utilizar en las comunicaciones de la contratación por vía electrónica.

La disposición final segunda del referido Real Decreto 1.424/2002, de 27 de diciembre prevé que “el procedimiento de comunicación del contenido de los contratos mediante el uso de medios telemáticos, establecido en este Real Decreto y en las normas que lo desarrollen, podrá ser de aplicación en las



comunidades autónomas que hayan asumido el traspaso de la gestión realizada por el Instituto Nacional de Empleo en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación, mientras no hayan aprobado sus propios programas, aplicaciones, diseños y estructuras de datos e impresión a utilizar en dichas comunicaciones que, en todo caso, garantizarán la comunicación al Servicio Público de Empleo Estatal de los datos definidos como obligatorios en este Real Decreto”.

La Orden TAS/770/2003, de 14 de marzo, por la que se desarrolla el Real Decreto 1.424/2002, de 27 de diciembre, regula la aplicación telemática mediante la cual las empresas pueden cumplir por vía electrónica la obligación que tienen de comunicar los contratos de trabajo que formalicen, sus prórrogas y la copia básica.

Se pretende con estas medidas reducir así las cargas administrativas, para lo que se promueve el uso de las comunicaciones electrónicas en beneficio de los ciudadanos.

Como señala el preámbulo del presente proyecto, “verificada ampliamente la efectividad de esta aplicación, ha parecido adecuado que la misma aplicación esté disponible y sea accesible desde la web del Servicio Público de Empleo de Castilla y León (EcyL)”.

El Tribunal Supremo, en su Sentencia de 25 de junio de 2009, resume la copiosa jurisprudencia sobre las características definitorias de los llamados “reglamentos ejecutivos” frente a los “reglamentos organizativos”:

“(…) Así, en lo que se refiere a la categoría de los denominados reglamentos ejecutivos, extraemos de la sentencia de la Sección 4ª de esta Sala de 13 de octubre de 2005 (recurso 68/2003) -y en el mismo sentido pueden verse, entre otras, las sentencias de la Sección 4ª de 11 de octubre de 2005 (recurso 63/2003) y 9 de noviembre de 2003 (recurso 61/2003)- las siguientes consideraciones: ‘En cuanto a los supuestos en que dicho dictamen resulta preceptivo, conviene precisar, como señala la sentencia de 15 de julio de 1996 , que a tales efectos, son reglamentos ejecutivos los que la doctrina tradicional denominaba Reglamentos de ley. Se caracterizan, en primer lugar, por dictarse como ejecución o consecuencia de una norma de rango legal que, sin abandonar el terreno a una norma inferior, mediante la técnica deslegalizadora, lo acota al sentar los criterios, principios o elementos



esenciales de la regulación pormenorizada que posteriormente ha de establecer el Reglamento en colaboración con la Ley. Es también necesario, en segundo lugar, que el Reglamento que se expida en ejecución de una norma legal innove, en su desarrollo, el ordenamiento jurídico sin que, en consecuencia, deban ser considerados ejecutivos, a efectos del referido artículo 22.3 LOCE , los Reglamentos '*secundum legem*' o meramente interpretativos, entendiendo por tales los que se limitan a aclarar la Ley según su tenor literal, sin innovar lo que la misma dice; los Reglamentos que se limitan a seguir o desarrollar en forma inmediata otros Reglamentos (sentencia de esta Sala y Sección de 25 de octubre de 1991) y los Reglamentos independientes que *-extra legem-* establecen normas organizativas en el ámbito interno o doméstico de la propia Administración.

»En cuanto a los denominados reglamentos organizativos, la sentencia de 6 de abril de 2004 (casación 4004/01) declara que: 'Esta Sala ha considerado exentos del dictamen del Consejo de Estado tales disposiciones cuando se limitan a extraer consecuencias organizativas, especialmente en el ámbito de la distribución de competencias y organización de los servicios, de las potestades expresamente reconocidas en la Ley.

»La sentencia de 14 de octubre de 1997 resume la jurisprudencia en la materia declarando que se entiende por disposición organizativa aquella que, entre otros requisitos, no tiene otro alcance que el meramente organizativo de alterar la competencia de los órganos de la Administración competente para prestar el servicio que pretende mejorarse. En el mismo sentido, la sentencia de 27 de mayo de 2002, recurso de casación número 666/1996, afirma que los reglamentos organizativos, como ha admitido el Tribunal Constitucional (v. gr., sentencia 18/1982, fundamento jurídico 4), pueden afectar a los derechos de los administrados en cuanto se integran de una u otra manera en la estructura administrativa, de tal suerte que el hecho de que un reglamento pueda ser considerado como un reglamento interno de organización administrativa no excluye el cumplimiento del requisito que estamos considerando si se produce la afectación de intereses en los términos indicados".

A la vista de las consideraciones y doctrina expuestas, ante la falta de una tramitación adecuada y dado el carácter puramente organizativo del proyecto de orden examinado al contar con una escasa innovación normativa,



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

se considera que no resulta procedente la emisión de dictamen por este Consejo Consultivo.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

No procede emitir dictamen sobre el proyecto de orden por la que se adapta el procedimiento de comunicación electrónica del contenido de los contratos de trabajo y sus copias básicas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.