

**DICTAMEN 6/2011 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE
ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY ANDALUZA
DE PROMOCIÓN DEL TRABAJO AUTÓNOMO**

*Aprobado por el Pleno en sesión celebrada el día 18 de
mayo de 2011*

Índice

- I. Antecedentes**
- II. Contenido**
- III. Observaciones generales**
- IV. Observaciones al articulado**
- V. Conclusiones**

I. Antecedentes

El Consejo Económico y Social de Andalucía, en virtud de lo establecido en el artículo 4.1 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, tiene reconocida la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los anteproyectos de leyes que regulen materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el día 26 de abril de 2011 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía, escrito de la Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley Andaluza de Promoción del Trabajo Autónomo.

La solicitud de Dictamen fue trasladada, ese mismo día, por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía, a la Comisión de Trabajo de Empleo y Formación.

II. Contenido

La Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía remite a este Consejo Económico y Social de Andalucía un Anteproyecto de Ley con el que se pretende, según reza en la Exposición de Motivos del mismo, establecer las políticas públicas de promoción del trabajo autónomo, necesarias para contribuir al fortalecimiento del mismo a través de una relación ágil, directa y eficaz entre la Administración y los trabajadores y trabajadoras autónomos y sus asociaciones, basada en los principios de la buena gobernanza y la utilización de medios electrónicos accesibles.

La Consejería de Empleo, a través del Servicio Andaluz de Empleo, promueve esta norma que tiene su origen en la constatación de la enorme importancia que para la economía andaluza tiene la labor desempeñada por los autónomos y autónomas de nuestra Comunidad, que suponen alrededor del 17% del PIB autonómico. Actualmente, cerca de medio millón de personas están afiliadas a la Seguridad Social como trabajadores y trabajadoras autónomos en Andalucía, caracterizándose por su profesionalidad y autoorganización.

El Anteproyecto que este Consejo dictamina se encuadra en las competencias que la Constitución española, el Estatuto de Autonomía para Andalucía, la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo y la Ley 4/2002, de 16 de diciembre, de creación del Servicio Andaluz de Empleo, otorgan a Andalucía y a las instituciones autonómicas para la formulación de políticas de apoyo y fomento del trabajo autónomo. Por otro lado, el VII Acuerdo de Concertación Social de Andalucía, de 24 de diciembre de 2009, contempla, entre otras medidas destinadas a apoyar el autoempleo y el trabajo autónomo, la de impulsar la elaboración del anteproyecto de Ley del Trabajo Autónomo en Andalucía y su posterior desarrollo reglamentario con la participación de los agentes firmantes.

Pasando al análisis de la estructura del texto que se dictamina hay que señalar que consta de dieciocho artículos distribuidos en cinco capítulos a los que acompañan una disposición adicional, una derogatoria y ocho finales. Además el articulado viene precedido de una Exposición de

motivos que se encarga de encuadrar jurídicamente, explicar los objetivos, justificar y hacer un somero análisis del contenido de la norma.

Este contenido es el siguiente:

CAPÍTULO I. “DISPOSICIONES GENERALES” (Artículos 1 a 4)

En él se establecen el ámbito de aplicación y el objeto de la Ley. Asimismo se define el Plan Estratégico del Trabajo Autónomo como instrumento de diseño, planificación y evaluación de las políticas públicas en el ámbito del trabajo autónomo en Andalucía. También se establecen en este Capítulo sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos.

CAPÍTULO II. “FOMENTO DEL TRABAJO AUTÓNOMO” (Artículos 5 a 7)

En este Capítulo se marcan las líneas generales de las políticas activas de fomento y apoyo al autoempleo, se posibilita la definición de ámbitos preferentes en las implantación de las políticas activas de fomento del trabajo autónomo y se define el Distintivo Andaluz al Trabajo Autónomo de Excelencia como reconocimiento a los méritos en el desarrollo de una actividad por cuenta propia.

CAPÍTULO III. “FOMENTO DE LA SEGURIDAD Y LA SALUD EN EL TRABAJO AUTÓNOMO” (Artículos 8 a 11)

En este Capítulo se establecen medidas destinadas a fomentar la seguridad y salud en el ámbito del trabajo autónomo.

CAPÍTULO IV. “PARTICIPACIÓN SOCIAL” (Artículos 12 a 16)

En él se definen las asociaciones profesionales del trabajo autónomo de Andalucía, se establece la obligación de tales asociaciones de inscribirse en el Registro constituido al efecto en el seno del Consejo de Relaciones Laborales y se delimitan los criterios para que sean consideradas como asociaciones representativas en la Comunidad Autónoma de Andalucía. También se prevé la inscripción en un registro establecido al efecto de los acuerdos de interés profesional.

Por otra parte se prevé la creación de una Comisión para la declaración de asociación profesional representativa del trabajo autónomo y se crea el Consejo Andaluz del Trabajo Autónomo, adscrito a la Consejería competente en materia de trabajo autónomo, como órgano consultivo y de asesoramiento.

CAPÍTULO V. “SISTEMA EXTRAJUDICIAL DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS EN ANDALUCÍA DEL TRABAJO AUTÓNOMO ECONÓMICAMENTE DEPENDIENTE” (Artículos 17 y 18)

En este Capítulo se crea el Sistema Extrajudicial de Resolución de Conflictos en Andalucía del Trabajo Autónomo Económicamente Dependiente y se establece que él asumirá el preceptivo intento de conciliación o mediación previo a la vía judicial en este ámbito.

DISPOSICIÓN ADICIONAL ÚNICA. *Procedimiento reglamentario de inscripción de asociaciones profesionales del Trabajo Autónomo de Andalucía.*

DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA. *Derogación normativa.*

DISPOSICIONES FINALES

Primera. Título competencial.

Segunda. Elaboración del primer Plan estratégico del trabajo autónomo.

Tercera. Creación del Registro de acuerdos de interés profesional de Andalucía.

Cuarta. Regulación y constitución de la Comisión encargada de declarar y revisar la condición de asociación profesional del trabajo autónomo representativa de Andalucía.

Quinta. Constitución del Consejo Andaluz del Trabajo Autónomo.

Sexta. Puesta en marcha del Sistema Extrajudicial de Resolución de Conflictos en Andalucía del Trabajo Autónomo.

Séptima. Habilitación de desarrollo reglamentario.

Octava. Entrada en vigor.

III. Observaciones Generales

El Anteproyecto de Ley que se somete a dictamen encuentra su fundamento en el artículo 157.4 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, que recoge como principio básico de la política económica de Andalucía la promoción de la capacidad emprendedora y de la actividad económica de los emprendedores autónomos, así como en su artículo 172.1 que dispone que una ley del Parlamento de Andalucía regulará las políticas de apoyo y fomento de la actividad del trabajador autónomo. Otros preceptos estatutarios a tener en cuenta a estos efectos son los artículos 63, que atribuye competencias ejecutivas a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de empleo y relaciones laborales; 173, que establece que la Comunidad Autónoma de Andalucía tendrá una política propia de relaciones laborales; y 150, que faculta a la Junta de Andalucía para establecer los instrumentos y procedimientos de mediación y conciliación en la resolución de conflictos en las materias de su competencia.

Al mismo tiempo, la norma que se dictamina viene a aplicar en nuestra Comunidad las previsiones de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo, optándose, a diferencia de lo acontecido hasta el momento en el resto de las Comunidades Autónomas, por una norma con rango de Ley como vía de articulación del reparto competencial entre el Estado y la Comunidad Autónoma en esta materia.

Por otra parte, no podemos olvidar que en el marco de la concertación social también ha sido objeto de tratamiento singular el autoempleo y el trabajo autónomo. Así, en el contexto del anterior Acuerdo de Concertación Social, se aprobó el Decreto 175/2006, de 10 de octubre, conocido coloquialmente como “Mas Autónomo”, norma que ahora se deroga, y el actual y vigente VII Acuerdo de Concertación Social recoge una batería de actuaciones a favor del trabajo autónomo, entre las que destaca la de impulsar la elaboración de una Ley del Trabajo Autónomo en Andalucía.

Desde el CES valoramos positivamente esta iniciativa del Gobierno andaluz, además de considerar que se trata de una ley oportuna y necesaria en tanto que reconoce el papel que juega el colectivo de trabajadoras y

trabajadores autónomos en el desarrollo económico y social de nuestra Comunidad.

En Andalucía, el trabajo autónomo ha representado y representa un factor fundamental en la generación de riqueza y en la creación y mantenimiento del empleo, siendo su presencia especialmente significativa en sectores como los servicios, la agricultura o la construcción. A fecha de 31 de marzo de 2011 en Andalucía existen 468.542 afiliados por cuenta propia en la Seguridad Social, que representan el 15,0% del total nacional, y 322.830 autónomos propiamente dicho (no integrados en sociedades mercantiles, cooperativas u otras entidades societarias, ni colaboradores familiares, ni parte de ningún colectivo especial de trabajadores), lo que supone 16,4% del total de autónomos propiamente dicho a nivel nacional. Solo Cataluña supera estas cifras con un total de 536.514 afiliados por cuenta propia en la Seguridad Social.

A pesar de la incidencia de la crisis, el colectivo de trabajadoras y trabajadores autónomos ha conseguido alcanzar un peso sustancial en nuestro tejido productivo, acentuado por fenómenos productivos y organizativos como la descentralización y desconcentración empresarial, poniendo de manifiesto que la figura del autónomo no se identifica ya solamente con quienes desempeñan actividades en el sector primario, de escasa rentabilidad y reducidas dimensiones, sino que incorpora también a trabajadoras y trabajadores que desarrollan su esfuerzo profesional en actividades de alto valor añadido y fuertes dosis de componente innovador.

El progresivo desarrollo del trabajo autónomo desde el punto de vista económico y social no estaba acompañado de un tratamiento global y uniforme desde la perspectiva normativa. Las referencias constitucionales susceptibles de ser aplicadas al trabajo autónomo (artículos 38, 35, 40.2) solo contaban a nivel legislativo inferior con un desarrollo acabado en lo relativo a Seguridad Social y Prevención de Riesgos Laborales. A esta situación vino a poner fin la aprobación de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo que, supuso el primer ejemplo de regulación sistemática y unitaria del trabajo autónomo en el conjunto de la Unión Europea.

Siguiendo la estela del legislador estatal, y en cumplimiento de los mandatos estatutarios y derivados de la concertación social ya mencionados, este Anteproyecto de Ley, amén de regular las políticas públicas de apoyo y fomento del trabajo autónomo, viene a desarrollar en el ámbito territorial de Andalucía, a través de una norma del máximo rango, el Título V de la Ley 20/2007, de 11 de julio y a aplicar algunas de las previsiones de esta última en lo concerniente a la representación colectiva del trabajo autónomo.

En este contexto, desde el CES entendemos preciso y necesario el establecimiento de un marco normativo autonómico que permita desarrollar, de modo eficaz y eficiente, políticas públicas de fomento del empleo autónomo y que regule, de forma clara, concisa e integral, el conjunto de instrumentos destinados a la promoción y protección de un colectivo tan importante para el tejido productivo andaluz.

Sentado lo anterior, es necesario realizar algunas consideraciones adicionales sobre la opción de la norma estatal en materia de representación colectiva del trabajo autónomo y su eventual incidencia en el Anteproyecto de Ley que se dictamina.

La Ley 20/2007, de 11 de julio le ha reconocido al autónomo para la defensa de sus intereses colectivos una triple opción: afiliarse a un sindicato; afiliarse a una organización empresarial; afiliarse y fundar asociaciones profesionales específicas de trabajadores autónomos. Se trata de una alternativa que, como concreción de los derechos fundamentales de libertad sindical (artículo 28.1 CE) y asociación (artículo 22 CE), permite al autónomo elegir la forma y tipología de organización o asociación que más se adapte a sus intereses personales y profesionales. No obstante, si bien el legislador realiza esta primera atribución de forma aséptica y sin ningún tipo de diferenciación en cuanto a las consecuencias subsiguientes al ejercicio del derecho asignado, posteriormente la Ley 20/2007, de 11 de julio, dibuja un panorama muy distinto en lo que a facultades representativas y de acción respecta, en función de cual sea la organización de representación a la que el trabajador autónomo haya decidido afiliarse. Así, sólo a asociaciones profesionales de autónomos y a sindicatos se les reconoce el derecho a la defensa y tutela colectiva de los intereses profesionales de los trabajadores autónomos (artículos 19.2 y 19.4 LETA),

y solo tales sujetos colectivos pueden ser titulares de las facultades inherentes a la singular posición jurídica (artículos 19.3 y 21.5 LETA).

Se trata de unas previsiones legales de dudosa justificación constitucional desde la perspectiva de los artículos 14 y 22 de la Constitución. Los autónomos, como titulares de actividades empresariales, no solo ostentan el derecho constitucional a afiliarse a las organizaciones empresariales, sino que a su vez éstas últimas ostentan el derecho constitucional a la defensa y promoción de los intereses de sus asociados (artículo 7 CE), entre ellos los de sus autónomos. Se vulneraría la previsión constitucional, si los instrumentos legales, facultades jurídicas de actuación de las asociaciones empresariales fueran reducidas respecto de los autónomos, especialmente cuando en términos comparativos se les niegan ciertas facultades que se les reconocen a otras asociaciones, incurriendo con ello en tratamiento discriminatorio (artículo 14 CE).

Ante esta situación la norma autonómica no puede permanecer ajena y, en la medida en que su ámbito competencial lo permita, debe dar respuesta adecuada. Desde esta perspectiva y centrando el debate en los sujetos susceptibles de gozar de la posición jurídica singular a la que alude el artículo 15.5 del Anteproyecto de Ley sujeto a dictamen, los ya indicados artículos 63.1, 172 y 173, unidos a los artículos 46 (que establece la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Andalucía en lo relativo a la organización y estructura de sus instituciones de autogobierno) y 79 (que establece la competencia exclusiva sobre el régimen jurídico de las asociaciones que desarrollen principalmente sus funciones en Andalucía, respetando las condiciones básicas establecidas por el Estado para garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho y la reserva de ley orgánica) del Estatuto de Autonomía para Andalucía, permiten concluir que no existe ningún obstáculo competencial a la eventual intervención de la ley autonómica andaluza en la regulación de los sujetos que en su ámbito territorial y en relación a sus propios órganos de gobierno pueden ostentar la singular posición jurídica, siempre que en todo caso se le reconozca a las organizaciones y asociaciones a quienes se las atribuye la legislación estatal. La cuestión es especialmente significativa en lo que a las asociaciones empresariales respecta, porque como ya hemos indicado, a las organizaciones sindicales la norma estatal sí les reconoce la singular posición jurídica.

En definitiva y respecto a la posición jurídica singular de las asociaciones empresariales, al tratarse de una materia relativa a las relaciones entre tales organizaciones y las Administraciones Públicas (derecho de participación institucional, consulta y gestión de servicios con fondos públicos) concurre una indiscutible competencia para que la Comunidad Autónoma de Andalucía reconozca a las asociaciones empresariales la posición jurídica singular en su propio ámbito competencial.

Por lo demás, en relación a los derechos de participación institucional, que son en suma los que otorga la posición jurídica singular, el Tribunal Constitucional ha admitido expresamente la posibilidad de que las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias de organización, establezcan los sujetos participantes en los órganos consultivos que creen en su propio territorio [*“En cuanto a la representación institucional ante las Administraciones Públicas u otras Entidades y organismos de carácter estatal o de Comunidad Autónoma que la tengan prevista [artículo 6.3 a)], debe entenderse que la Ley se limita a establecer la capacidad representativa de los sindicatos que tengan el carácter de más representativos a nivel estatal o de Comunidad Autónoma (artículo 7.1 del Proyecto), pero no impide que las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias de organización, integren además en sus propios órganos a otros sindicatos que no tengan esta consideración legal”* STC 98/1985, de 29 de julio, F.J.11; *“En cuanto a la vulneración del artículo 148.1.1º de la Constitución, en relación con el 10.2 del Estatuto de Autonomía, cabe señalar que la Disposición adicional sexta no invade la competencia automática de organización de las instituciones de autogobierno, pues no impone la participación de las asociaciones empresariales en los órganos de la Comunidad Autónoma en cuanto que corresponde a ésta decidir dicha participación, limitándose la referida norma legal a seleccionar las asociaciones que, en caso de que esa previsión participativa sea establecida por la Comunidad, deben ostentar la representación institucional de los intereses generales de los empresarios, sin perjuicio de que la propia Comunidad pueda incorporar, además, a sus órganos, en los que haya previsto la participación empresarial, a asociaciones distintas de las contempladas en dicha Disposición adicional”* STC 57/1989, de 16 de marzo, F.J.1].

Las anteriores consideraciones justifican que desde el CES se abogue por un reconocimiento explícito y expreso en el Anteproyecto de Ley sometido a dictamen de la singular posición jurídica a que alude el artículo 15.5 en favor tanto de las organizaciones sindicales como de las empresariales. En el apartado relativo a las Observaciones al articulado recogemos los términos concretos de tal reconocimiento.

Por otra parte, la argumentación precedente pone de manifiesto la complejidad y pluralidad de vías de representación colectiva del trabajo autónomo; circunstancia ésta que deriva tanto de la normativa precedente a la Ley 20/2007, de 11 de julio -Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto de Libertad Sindical y Ley 19/1977, de 1 de abril, de Asociación Sindical-, como del propio Estatuto del Trabajo Autónomo. El panorama actual es el de un escenario con múltiples posibles sujetos representativos de este colectivo, lo que por otro lado, resulta coherente con su naturaleza jurídica, económica y social. Ahora bien, esta situación debe ser un factor a tener muy en consideración por el legislador autonómico (derivado de los artículos 15 y 16 de la presente Ley), y en todo caso, en su desarrollo reglamentario, al objeto de soslayar eventuales riesgos en orden a la representatividad.

Finalmente, reseñar que si bien el texto manifiesta un notable esfuerzo en la utilización de un lenguaje no sexista, la especial complejidad que a tales efectos representa el referente subjetivo del trabajo autónomo hace que aún contenga algunas expresiones inadecuadas, así como que se aprecie una cierta falta de uniformidad en las diversas opciones elegidas. Así, desde la primera perspectiva, aparecen expresiones como “los autónomos” (artículo 9 d), o “los trabajadores autónomos” (título del artículo 10); desde la segunda, aunque lo habitual es optar por la locución “trabajadoras y trabajadores autónomos” [artículo 9 a), b)], en ocasiones se altera el orden y se indica “trabajadores y trabajadoras autónomos” (Exposición de Motivos II, párrafo 1º; Exposición de Motivos IV, párrafo 8º) y no siempre se sigue el mismo criterio a la hora de incorporar el artículo determinado junto al sustantivo, pues mientras que se dice “las trabajadoras y trabajadores autónomos” en el artículo 9 c), en el artículo 10.1) se acoge la expresión “las trabajadoras y los trabajadores autónomos”. Por todo ello, sería conveniente un repaso general del Anteproyecto de Ley en esta materia.

Por lo demás, es aconsejable una revisión ortográfica y de puntuación global del texto que corrigiera errores como los del párrafo 1º del apartado I de la Exposición de Motivos donde se lee “**los** emprendedoras y emprendedores”, los del artículo 2 donde falta un punto tras el título del precepto, los del artículo 4 donde la palabra “diagnóstico” aparece sin acento o, en fin, los del apartado 2 del artículo 1 donde en lugar de la palabra “apartado”, figura la expresión “aparatado”.

IV. Observaciones al articulado

Exposición de Motivos

- En el primer párrafo del apartado II sería necesario revisar los porcentajes y cifras manejadas en relación al número de trabajadoras y trabajadores autónomos afiliados a la Seguridad Social en nuestra Comunidad en la actualidad, para que se ajusten lo mejor posible a la realidad. A tales efectos, se hace constar que, según datos estadísticos oficiales correspondientes a abril de 2011, el número medio de autónomos afiliados a la Seguridad Social en Andalucía se situó en 468.304, lo que significa el 15% de los más de 3,1 millones de afiliados autónomos existentes en España. El grueso de autónomos en nuestra Comunidad Autónoma se concentra en el sector del comercio (30% del total), seguido por el sector de la hostelería (11% del total) y de la construcción (10,9% del total).

- El último párrafo del apartado II de la Exposición de Motivos presenta una redacción algo confusa, especialmente en su parte final. Sería conveniente una mejora en la expresión, que, entre otras, podría ser del siguiente tenor:

*“Por ello, puede asegurarse que, en el momento actual, entre las trabajadoras y trabajadores por cuenta propia priman la profesionalidad y la autoorganización, aunque también se les exige el máximo esfuerzo para aumentar su competitividad, introduciendo nuevos modelos que les ofrezcan refuerzos suficientes para afrontar los cambios **continuos del sistema económico, así como las situaciones de fluctuación y crisis**”.*

- En la referencia recogida al final del párrafo tercero del apartado III a los Consejos del Trabajo Autónomo en las Comunidades Autónomas parece conveniente, teniendo en cuenta la dicción literal del artículo 22.7 de la Ley 20/2007, de 11 de julio, sustituir la expresión “*el artículo 22 prevé...*”, por la de “*el artículo 22 **posibilita o permite***”.

- En el párrafo cuarto del apartado III se alude al artículo 173 del Estatuto de Autonomía como fundamento de las actuaciones que se llevan a

cabo en relación al trabajo autónomo. Este precepto está pensando principalmente en relaciones contractuales propias del trabajo por cuenta ajena, de ahí que en él se aluda a conceptos como relaciones laborales y conflictos laborales que, en sentido técnico jurídico, son típicos del trabajo subordinado regulado en el Estatuto de los Trabajadores y no de las relaciones jurídicas mercantiles o civiles previstas en el Estatuto del Trabajo Autónomo. Por ello, al objeto de evitar confusiones y mezcla de nociones pertenecientes a ámbitos del derecho claramente diferenciados, parece oportuno mencionar solo los aspectos que en dicho artículo estatutario tienen más directa conexión con el trabajo autónomo como el fomento del autoempleo, las políticas de prevención de riesgos laborales y protección de la seguridad y salud laborales o la promoción de medios de resolución extrajudicial de conflictos.

-En el último párrafo del apartado III se debe sustituir la expresión “*sobre la base a*” que figura tras el primer punto y seguido por la más correcta de “*sobre la base de*” o “*con base en*”.

Artículo 1. Ámbito de aplicación

Apartado 2

El inciso final de este apartado, al regular la relación de supuestos expresamente incluidos en el ámbito de aplicación del Anteproyecto de Ley, alude a eventuales limitaciones establecidas en normas reglamentarias. Teniendo en cuenta que es la norma estatal la que fija el ámbito subjetivo del trabajo autónomo, que no queda claro cuál es el sentido de tal referencia, que la norma reglamentaria no es la adecuada para llevar a cabo tales limitaciones y que el Anteproyecto de Ley que se somete a dictamen declara expresamente en su Exposición de Motivos que en el Capítulo I “se parte de los supuestos comprendidos en el ámbito de aplicación subjetivo del Estatuto del Trabajo Autónomo circunscritos al ámbito territorial de Andalucía”, parece necesario eliminar la frase final: “*con las limitaciones que se establezcan en las normas reglamentarias*” .

Apartado 3

La letra a) debe decir “*el personal funcionario*”, en lugar de “*al personal funcionario*”, pues se está refiriendo a las prestaciones de servicios excluidas del ámbito de aplicación de la Ley.

Artículo 2. Objeto

Al definir el objeto de la Ley, este precepto señala que uno de sus propósitos es regular la resolución de conflictos laborales del trabajo autónomo. La expresión conflictos laborales del trabajo autónomo es, desde el punto de vista técnico jurídico, un contrasentido. Si a ello unimos que en el Capítulo V dedicado a la regulación de esta materia se omite, con buen criterio, la expresión “conflictos laborales” respecto al trabajo autónomo, parece aconsejable que tampoco figure en este precepto. Se puede optar por eliminar simplemente la palabra “*laborales*”, o sustituirla por “*individuales y colectivos*”, tal como se indica en el artículo 17.2.

Por otro parte, desde el punto de vista ortográfico y de puntuación, parece oportuno separar por comas la frase “en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía” que figura al final de este precepto.

Artículo 5. Políticas activas de fomento del trabajo autónomo

Apartado 2

En el artículo 5 relativo a las políticas activas de empleo, se debería, desde su inicio, concretar en qué consistirán esas medidas genéricas relacionadas en su apartado segundo, así como determinar la duración temporal de cada una de ellas. Sería conveniente que la norma indicara más específicamente cuáles serán esos incentivos de apoyo financiero dirigidos a la puesta en marcha y acompañamiento del trabajo autónomo y a la creación de empleo estable por parte de los trabajadores y trabajadoras autónomos, al objeto de que tales medidas incentivadoras se pongan en práctica realmente tras la entrada en vigor del Anteproyecto de Ley.

Además, proponemos añadir a la relación de medidas recogidas en el apartado 2 del artículo 5 las siguientes:

“i) Eliminar los obstáculos que impidan el inicio y desarrollo de una actividad económica o profesional por cuenta propia.

j) Apoyar al asociacionismo como línea fundamental para garantizar la cohesión del colectivo de trabajadoras y trabajadores autónomos en general y por sectores de actividad, en particular.”

Artículo 6. Ámbito de atención preferente en las políticas activas de fomento del trabajo autónomo

Apartado 2

Entre los ámbitos de atención preferente en las políticas activas de fomento del trabajo autónomo, este apartado establece: “Especialmente se promoverá, entre otros, el acceso y permanencia de las mujeres **a la titularidad compartida de las explotaciones agrarias** que se encuentren íntegramente o en su mayor parte situadas en territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, mediante acciones de divulgación, información y asesoramiento técnico a ambos cónyuges o personas ligadas con una relación de análoga afectividad”.

El CES valora muy positivamente el fomento de las políticas de igualdad o conciliación familiar, pero considera que la consecución del objetivo de la titularidad compartida de las explotaciones agrarias es de difícil fomento si no existe el propósito de los interesados en tal sentido. Por lo demás, si bien en el sector agrario la medida puede revestir una singular incidencia, consideramos que la misma debería aplicarse también a otros sectores como el comercio, la hostelería, etc.

Por otra parte, al añadirse al apartado no solo el acceso a la titularidad compartida sino también la permanencia en ella, desde el punto de vista gramatical la redacción correcta del apartado sería la siguiente:

*“Especialmente se promoverá el acceso de las mujeres a la titularidad compartida de las explotaciones agrarias que se encuentren íntegramente o en su mayor parte situadas en territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y su **permanencia en ella**, mediante acciones de divulgación...”*

Artículo 7. Distintivo Andaluz al Trabajo Autónomo de excelencia

Este precepto regula el Distintivo Andaluz al Trabajo Autónomo de Excelencia como una forma de reconocimiento a quienes destaquen por sus méritos o por su trayectoria en el desarrollo de su actividad por cuenta propia en territorio andaluz. Sin desconocer la importancia de premiar a los que demuestren especiales virtudes en el desarrollo de su actividad económica en Andalucía, en momentos de crisis como los actuales la prioridad debe dirigirse a la creación y promoción del trabajo autónomo en cualquiera de sus formas, destinando todos los recursos disponibles a actuaciones generales en favor del trabajo autónomo como la elaboración de estudios o informes, la concesión de ayudas o cualquier otra medida de similar naturaleza.

Por otro lado, en el segundo punto de este artículo se hace referencia a “la norma que los regule”, sin fijarse un compromiso temporal concreto para que dicha norma sea elaborada y aprobada. Es cierto que, una vez publicada la mencionada norma, la periodicidad fijada para la concesión del Distintivo es anual, pero no se establece ese plazo inicial a partir del cual se procede a conceder cada año el Distintivo Andaluz al Trabajo Autónomo de Excelencia. Teniendo en cuenta esta circunstancia y en atención a las consideraciones señaladas en el párrafo precedente se debería incluir una disposición específica en la que se indicara que la norma reglamentaria reguladora del Distintivo Andaluz al Trabajo Autónomo entrará en vigor a los tres años de la publicación de la presente Ley, si en tal plazo ha sido objeto de total desarrollo, o desde que se apruebe el último reglamento de desarrollo de la misma. El lugar más adecuado para tal previsión sería como una nueva disposición final segunda, lo que supondría reenumerar las actuales disposiciones finales que le siguen.

En otro orden de consideraciones, desde el CES consideramos que, bien en el propio texto de la Ley o en su desarrollo reglamentario, en la lista de méritos a ser valorados para la concesión del Distintivo Andaluz al Trabajo de Excelencia deberían tenerse en cuenta específicamente méritos como la constancia y permanencia en la actividad, el mantenimiento de profesiones tradicionales, etc.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que mientras que la palabra “excelencia” figura en mayúsculas en el título de este precepto, en el índice aparece en minúsculas, por lo que se debe homogenizar.

Artículo 8. Promoción de la prevención de riesgos laborales

Al objeto de adaptar lo más posible la terminología utilizada en el precepto al concepto y significación del trabajo autónomo, se propone sustituir la frase final del artículo 8 por la que figura a continuación:

“La Administración de la Junta de Andalucía desplegará las políticas públicas necesarias para promover la prevención de riesgos laborales en el ámbito del trabajo autónomo, y velará por sus condiciones de seguridad y salud en el ejercicio de su actividad económica y/o profesional.”

Artículo 12. Asociaciones profesionales del trabajo autónomo de Andalucía

Apartado 2

La mención a la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, al inicio de este apartado y a la “legislación estatal reguladora del derecho de asociación que resultan de común y directa aplicación en el conjunto del Estado”, es en gran parte reiterativa y puede inducir a confusión, pues la mencionada Ley Orgánica 1/2002 es la principal norma de la legislación estatal reguladora del derecho de asociación. Parece aconsejable eliminar alguna de las dos referencias.

Artículo 15. Representatividad de las asociaciones profesionales del trabajo autónomo de Andalucía

Apartado 6

La actual redacción del apartado 6 del artículo 15 es algo confusa. No queda claro si la remisión a la Ley Orgánica 11/1985 y a la normativa de aplicación a las asociaciones empresariales más representativas de Andalucía lo es a efectos de determinar la consideración de más

representativa o, lo que parece más probable, a efectos de atribuir a tales organizaciones facultades de representación en lo relativo al trabajo autónomo. De ser esta última la intención del legislador se debería optar por una redacción más nítida y precisa de lo que se pretende, en modo alguno delegada a lo que la norma reglamentaria pudiera establecer, pues no es la fuente del Derecho adecuada para desarrollar la materia.

Pero más importante es tener en cuenta que, desde la perspectiva material y por lo que a las organizaciones sindicales más representativas respecta, el artículo 21.5 de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo les atribuye, en los términos que en él se indican, la singular posición jurídica y las funciones a tal condición inherentes. Atribución que, sin embargo, el legislador estatal no hace extensible a las asociaciones empresariales más representativas pero que, en atención a lo expuesto en las Observaciones generales, supone una omisión que debe y puede ser corregida por el Anteproyecto de Ley que se dictamina.

Por todo ello se propone sustituir la redacción del actual apartado 6 del artículo 15 por la siguiente:

“Idéntica capacidad de representación y de actuación establecida en el apartado anterior se reconocerá a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de Andalucía”.

Artículo 16. Consejo Andaluz del Trabajo Autónomo

Nuevo apartado 3

El Anteproyecto de Ley aplica en este precepto la previsión recogida en el artículo 22.7 de la Ley 20/2007, de 11 de julio. Dado que el precepto desarrolla aspectos específicos del funcionamiento del Consejo Andaluz del Trabajo Autónomo tales como a quien corresponde su Presidencia y la posibilidad de delegación de tal cargo, parece aconsejable que sea la propia Ley la que establezca los sujetos que componen el mencionado órgano, sin dejar tal cuestión remitida en términos tan globales a la norma reglamentaria. Por ello, parece conveniente la inclusión de un nuevo apartado tercero en el artículo 16.

Teniendo en cuenta la composición fijada en el artículo 22.3 de la Ley 20/2007, de 11 de julio, para el Consejo del Trabajo Autónomo y la propia definición que el apartado uno de este artículo 16 da del Consejo Andaluz del Trabajo Autónomo, configurándolo como órgano de canalización del “derecho de participación institucional del conjunto de las organizaciones y asociaciones que representan a trabajadores o trabajadoras autónomos”, la redacción que se propone para el nuevo apartado tercero es la siguiente:

***“El Consejo estará compuesto por representantes de las asociaciones profesionales del trabajo autónomo intersectoriales representativas de Andalucía, las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de Andalucía, la asociación de entidades locales más representativa en el ámbito andaluz y la Administración de la Junta de Andalucía.*”**

La inclusión de un nuevo apartado 3 en el artículo 16 supone la necesidad de cambiar la numeración de los actuales apartados tercero y cuarto del artículo 16.

Artículo 17. Creación y Promoción

Apartado 1

La previsión de un Sistema Extrajudicial de Resolución de Conflictos en Andalucía del Trabajador Autónomo Económicamente Dependiente es una idea buena y positiva. Sin embargo, teniendo en cuenta la existencia y funcionamiento en Andalucía de un organismo destinado a la resolución extrajudicial de conflictos laborales con ya larga tradición y notables resultados, el CES considera que habría sido una mejor opción, en lugar de crear un sistema propio, integrar los procedimientos de resolución extrajudicial de conflictos relativos a los trabajadores autónomos económicamente dependientes en el sistema ya existente.

Apartado 5

El apartado 5 de este precepto surge al aceptarse la observación del Gabinete Jurídico de separar esta materia del inicial apartado 4 del artículo

17. Con ello, se desvincula la redacción del apartado del referente recogido en el artículo 17.4, por lo que parece aconsejable que, al objeto de una mejor redacción y claridad en los cometidos reguladores asignados a la norma reglamentaria, se mencione expresamente en el apartado 5 que la citada estructura orgánica, funcionamiento, normas de procedimiento y dotación de medios se refieren al Sistema Extrajudicial de Resolución de Conflictos en Andalucía. Una posible redacción en estos términos sería la siguiente:

“Reglamentariamente se determinarán la estructura orgánica y funcionamiento, las normas de procedimiento y la necesaria dotación de medios humanos, económicos y materiales que garanticen el eficiente funcionamiento del Sistema”.

Disposición adicional única. Procedimiento reglamentario de inscripción de asociaciones profesionales del Trabajo Autónomo de Andalucía

El precepto remite al Decreto 362/2009 la regulación tanto del procedimiento de inscripción de las asociaciones profesionales del trabajo autónomo como de la certificación de dichas asociaciones, por lo que se debe sustituir la expresión *“referidas”* por la de **“referidos”**.

Además se debe corregir la expresión *“asociaciones profesionales de trabajo autónomo”*, *sustituyéndola por la de “asociaciones profesionales del trabajo autónomo”*.

Conviene advertir, como ya hiciera en su momento el Gabinete Jurídico, que el título de la disposición no se corresponde con su contenido, pues éste alude no solo al procedimiento reglamentario de inscripción de las asociaciones profesionales del trabajo autónomo sino también al correspondiente a la certificación de tales asociaciones.

Disposición final tercera. Creación del Registro de acuerdos de interés profesional de Andalucía

De conformidad con el artículo 21 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, “los órganos de la

Administración de la Junta de Andalucía se crean, modifican y suprimen por decreto del Consejo de Gobierno, sin perjuicio del régimen establecido para los órganos colegiados”, por lo que parece que la intención del Anteproyecto de Ley en lo relativo al Registro de Acuerdos de Interés Profesional es habilitar a la norma reglamentaria para su creación y consiguiente regulación. Así parece desprenderse de la Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley (“Asimismo, y a efectos de depósito y publicidad, se habilita la creación del Registro de acuerdos de interés profesional de Andalucía, en el seno del Consejo Andaluz de Relaciones Laborales”) y de su artículo 14 (“Los acuerdos de interés profesional concertados entre las asociaciones profesionales del trabajo autónomo de Andalucía o sindicatos, que representen a las trabajadoras y los trabajadores autónomos económicamente dependientes, y las empresas para las que ejecuten su actividad, podrán ser presentados a los solos efectos de depósito y publicidad en el Registro de Acuerdos de Interés Profesional que se constituirá en el seno del Consejo Andaluz de Relaciones Laborales”). Sin embargo, el contenido de esta disposición induce a cierta confusión pues si bien en un primer momento se alude a la futura creación del Registro, cuando se menciona la habilitación a la norma reglamentaria se indica solamente que lo es para regulación del régimen de organización y funcionamiento del Registro. Una posible redacción alternativa de la disposición que solventara estos inconvenientes podría ser la siguiente:

“Disposición final tercera. Creación y regulación del Registro de acuerdos de interés profesional

En el plazo máximo de un año a partir de la entrada en vigor de la presente Ley se creará, por Decreto de la Consejería competente en materia de trabajo autónomo, el Registro de acuerdos de interés profesional de Andalucía contemplado en el artículo 14. Asimismo, a través del citado Decreto se aprobará la normativa reguladora del régimen de organización y funcionamiento del mencionado Registro.”

Disposición final sexta. Regulación y puesta en marcha del Sistema Extrajudicial de Resolución de Conflictos en Andalucía del Trabajo Autónomo

El título asignado a esta Disposición en el texto articulado, “Regulación y Puesta en marcha del Sistema Extrajudicial de Resolución de Conflictos en Andalucía del Trabajo Autónomo”, no coincide con el título con el que aparece en el índice, “Puesta en marcha del Sistema Extrajudicial de Resolución de Conflictos en Andalucía del Trabajo Autónomo”. Teniendo en cuenta el contenido de la mencionada disposición parece más conveniente acoger el título que figura en el texto articulado.

A efectos de claridad y mejora en su redacción, se propone que el apartado 1 de esta disposición quede redactado en los siguientes términos:

*“En el plazo de un año desde la entrada en vigor de la presente Ley se procederá a aprobar la normativa reglamentaria reguladora del Sistema Extrajudicial de Resolución de Conflictos en Andalucía del Trabajo Autónomo, y a la constitución e inicio **de su** funcionamiento material”.*

Disposición final séptima. Habilitación de desarrollo reglamentario

Se debe recoger la denominación correcta de la Ley 6/2006, tal como figura en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía. La expresión correcta es “Ley 6/2006, de 24 de octubre, **del** Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía”.

V. Conclusiones

En consecuencia, el Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender las Observaciones generales y al articulado presentadas en este Dictamen, así como, en la medida que lo considere razonable, incorporarlas al Proyecto de Ley Andaluza de Promoción del Trabajo Autónomo.

Sevilla, de 18 de mayo de 2011

LA SECRETARIA GENERAL
DEL CES DE ANDALUCÍA

VºBº
EL PRESIDENTE DEL CES DE
ANDALUCÍA

Fdo.: Alicia de la Peña Aguilar

Fdo.: Joaquín J. Galán Pérez