

Rº Ordinario 70/09

**TRIBUNAL SUPREMO**  
**Sala de lo**  
**Contencioso-Administrativo**  
**Sección: CUARTA**

**SENTENCIA**

*Francisca Herrera Robledo*

**Fecha de Sentencia:** 12/07/2010

**REC.ORDINARIO(c/d)**

**Recurso Núm.:** 70/2009

**ES COPIA**

**Fallo/Acuerdo:** Sentencia Estimatoria

**Votación:** 07/07/2010

**Procedencia:** MIN. DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES

**Ponente:** Excmá. Sra. D<sup>a</sup>. Celsa Pico Lorenzo

**Secretaría de Sala:** Ilma. Sra. D<sup>ña</sup>. María Josefa Oliver Sánchez

**Escrito por:** PMS

**Nota:**

COLEGIO DE ABOGADOS EN EJERCICIO PROCURADORES DE MADRID

RECEPCION

21 JUL 2010

22 JUL 2010

Artículo 151.2 L.E.C. 1/2000

**REAL DECRETO 197/2009 DE 23 DE FEBRERO. NULIDAD 16.1.d) y 18.2. CONTRAVENCIÓN NORMAS SUPERIOR RANGO. EXIGENCIA DESPROPORCIONADA.**

Rº Ordinario 70/09

**REC.ORDINARIO(c/d) Num.: 70/2009****Votación: 07/07/2010****Ponente Excm. Sra. Dª.: Celsa Pico Lorenzo****Secretaría Sr./Sra.: Ilma. Sra. Dña. María Josefa Oliver Sánchez**

**TRIBUNAL SUPREMO.  
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN: CUARTA**

**SENTENCIA**

**Excmos. Sres.:****Presidente:****D. Ricardo Enríquez Sancho****Magistrados:****D. Enrique Lecumberri Martí****D. Santiago Martínez-Vares García****Dª. Celsa Pico Lorenzo****D. Antonio Martí García**

**ES COPIA**

ILUSTRE COLEGIO PROCURADORES DE MADRID	
RECEPCIÓN	NOTIFICACIÓN
21 JUL 2010	22 JUL 2010
Artículo 157.2 L.P.C. 1/2000	

En la Villa de Madrid, a doce de Julio de dos mil diez.

Visto por la Sección Cuarta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, el recurso contencioso administrativo que con el número 70/2009 interpuesto por la Procuradora de los Tribunales Doña Francisca Herrero Redondo en nombre y representación de la entidad Asociación de Autónomos para el Fomento de la Formación para el Empleo y la Competitividad en el Medio

R° Ordinario 70/09

Rural (AFFEC) contra el Real Decreto 197/2009, de 23 de Febrero del Ministerio de Trabajo e Inmigración, por el que se desarrolla el Estatuto del Trabajo Autónomo en materia de contrato de trabajador autónomo económicamente dependiente y su registro, y se crea el Registro Estatal de asociaciones profesionales de trabajadores autónomos. Ha sido parte recurrida, la Administración del Estado, representada y defendida por el Abogado del Estado.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Por la representación procesal de la entidad Asociación de Autónomos para el Fomento de la Formación para el Empleo y la Competitividad en el Medio Rural (AFFEC) se interpuso recurso contencioso administrativo el cual fue admitido por la Sala y reclamado el expediente administrativo, una vez recibido se entregó a la recurrente para que formalizase la demanda dentro del plazo de veinte días, lo que verificó con el oportuno escrito en el que, después de exponer los hechos y alegar los fundamentos de derecho que estimó oportunos, terminó suplicando a la Sala que se anule la resolución impugnada, con expresa condena en costas para la Administración demandada.

**SEGUNDO.-** El Abogado del Estado se opuso a la demanda con su escrito en el que, después de exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimó oportunos, terminó suplicando a la Sala que se desestime el recurso.

**TERCERO.-** Concluidas las actuaciones, por providencia de 1 de junio de 2010 se señaló para votación y fallo el 7 de julio de 2010, en cuya fecha tuvo lugar el referido acto.

Siendo Ponente la Excm. Sra. D<sup>a</sup>. CELSA PICO LORENZO,  
Magistrada de la Sala

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

Rº Ordinario 70/09

**PRIMERO.-** La representación procesal de la Asociación de Autónomos para el Fomento de la Formación para el Empleo y la Competitividad en el Medio Rural interesa se declare no ajustado a derecho el art. 16.1. d) y el art. 18.2 del RD 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, respecto a la exigencia de que se comuniqué al Registro, como condición inexcusable, para la inscripción de las entidades de la relación de asociados con especificación de los siguientes datos: número de asociado, nombre y apellidos, sexo, NIF y domicilio.

El tenor literal de los preceptos es:

*Artículo 16. Inscripción en el Registro.*

1. La inscripción en el Registro se formalizará mediante solicitud dirigida a la Dirección General de la Economía Social, del Trabajo Autónomo y de la Responsabilidad Social de las Empresas, conforme al modelo de solicitud correspondiente, a la que se acompañará la siguiente documentación:

d) Relación de asociados con especificación de los siguientes datos: número de asociado, nombre y apellidos, sexo, N.I.F y domicilio.

*Artículo 18. Comunicación de modificaciones.*

2. De forma cuatrienal, las Asociaciones, Federaciones, Confederaciones y Uniones Profesionales de Trabajadores Autónomos inscritas en el presente Registro estarán obligadas a remitir relación actualizada de sus asociados con especificación de los datos reseñados en la letra d) del artículo 16.1.

**SEGUNDO.-** 1. Arguye la recurrente que ninguna Ley exige a las entidades asociativas para acceder a un registro público los nombres, apellidos, sexo, NIF y domicilio de sus socios o asociados. Los únicos

Rº Ordinario 70/09

datos identificativos personales que acceden a los citados registros son los de los miembros del órgano de administración, apoderados generales y el de los socios constituyentes o promotores.

Sostiene que paradigma de tal legislación nacional es la propia Ley 1/2002, del Derecho de Asociación; Real Decreto 1497/2003, de 28 de Noviembre del Reglamento del Registro Nacional de Asociaciones; Real Decreto Legislativo 1564/1989 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades Anónimas; Ley 2/1995 de sociedades de Responsabilidad Limitada; Real Decreto 1784/1996 por el que se aprueba el Reglamento del Registro Mercantil; Ley 19/1977, de 1 de abril, sobre regulación del derecho de asociación sindical; Real Decreto 873/1977, de 22 de abril, sobre depósito de los estatutos de las organizaciones constituidas al amparo de la Ley 19/1977, reguladora del derecho de asociación sindical y la más moderna Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical.

Denuncia que la exigencia de comunicación de datos implica una injerencia desproporcionada en el derecho a la intimidad de los socios o asociados, al no ser necesaria, resultar arbitraria y ser excesiva para satisfacer el interés que pretende tutelar la Administración que, además no está explicitado y carecer de motivación suficiente.

2. Invoca los arts. 6 y 11 de la LO 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de datos.

Artículo 6. Consentimiento del afectado.

1. El tratamiento de los datos de carácter personal requerirá el consentimiento inequívoco del afectado, salvo que la ley disponga otra cosa.

2. No será preciso el consentimiento cuando los datos de carácter personal se recojan para el ejercicio de las funciones propias de las Administraciones públicas en el ámbito de sus competencias; cuando se refieran a las partes de un contrato o precontrato de una relación comercial, laboral o administrativa y sean necesarios para su

Rº Ordinario 70/09

mantenimiento o cumplimiento; cuando el tratamiento de los datos tenga por finalidad proteger un interés vital del interesado en los términos del artículo 7, apartado 6, de la presente Ley, o cuando los datos figuren en fuentes accesibles al público y su tratamiento sea necesario para la satisfacción del interés legítimo perseguido por el responsable del fichero o por el del tercero a quien se comuniquen los datos, siempre que no se vulneren los derechos y libertades fundamentales del interesado.

#### Artículo 11. Comunicación de datos.

1. Los datos de carácter personal objeto del tratamiento sólo podrán ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con el previo consentimiento del interesado.

Sostiene que en el presente caso, la aportación de datos al nuevo registro creado no están exentos del consentimiento a que se refiere el apartado 2. del artículo 6 antes citado pues, ni son necesarios que se recojan para el ejercicio de las funciones propias de las Administraciones públicas en el ámbito de sus competencias; ni se refieren a un contrato o precontrato de una relación comercial, laboral o administrativa; ni tienen por finalidad proteger un interés vital del interesado en los términos del artículo 7, apartado 6, de la Ley; ni los datos a suministrar figuran en fuentes accesibles al público.

Aduce que los datos exigidos por la norma que se impugna deberán cumplir inexorablemente el mandato del artículo 11, apartado 1 de la Ley en el sentido de que será necesario el consentimiento del interesado para su comunicación pues no existe ningún "cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario". Se trata más bien de una exigencia meramente gratuita y sin fundamento alguno de la norma. No se alcanza qué fin persigue dicha exigencia.

3. Añade que de facilitar los datos requeridos se incurriría en la infracción prevista en el art. 44 c de la antedicha LO 15/1999 siendo responsables los sujetos enumerados en el art. 43.

Rº Ordinario 70/09

Por el contrario, si en cumplimiento de la Ley de Protección de Datos de Carácter Personal, el responsable no facilita los datos, la entidad sería castigada con la sanción de archivo de la petición e inscripción, como señala el artículo 16, apartado 3. de la norma que se impugna, esto es, "cuando la solicitud o los documentos acompañados a la misma no reúnan los requisitos exigibles..... el Registro le tendrá por desistido de su petición ... procediendo al archivo de su petición".

En definitiva, se les privaría de ejercer el derecho de asociación conculcando el artículo 22 de la Constitución Española y de los demás derechos que las Leyes otorgan a las asociaciones inscritas en el Registro que se crea.

4. Alega que el propio Real Decreto que impugna pretende ser escrupuloso con la garantía de la protección de datos personales, al menos formalmente con aplicación de la Ley 15/1999 de Protección de datos de carácter Personal, así como con la Ley Orgánica 1/1982 de protección del derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen, por lo que incurre en flagrante incoherencia interna.

Así, el artículo 7.1 del mismo regula la "información sobre los contratos" a los representantes de los trabajadores. El apartado 2. establece los elementos del contrato que deberá notificar a dichos representantes: Identidad del Trabajador autónomo; objeto del contrato; lugar de ejecución y fecha de comienzo y duración del contrato.

A continuación, añade: "De esta información se excluirá en todo caso el número de documento nacional de identidad, el domicilio, estado civil, y cualquier otro dato que pudiera afectar a la intimidad personal, de acuerdo con la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de Mayo, que establece la protección civil de los derechos fundamentales al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, y con la Ley Orgánica 15/1999,

Rº Ordinario 70/09

de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal”.

Señala que el propio Real Decreto entiende que estos datos (número de documento nacional de identidad, domicilio y cualquier otro dato que afecte a la identidad de las personas) deben ser excluidos de la información que debe darse a los representantes de los trabajadores. Defiende que esos mismos datos deberían ser excluidos del conocimiento público general a través del Registro creado por la norma que se impugna.

A su entender la exigencia de comunicación de datos personales que exige el Real Decreto conculca el artículo 53.1 de la Constitución Española por cuanto la limitación de un derecho fundamental debe realizarse exclusivamente por Ley, no por una norma infralegal como la que se impugna. Se vulnera, por tanto el derecho fundamental a la intimidad que regula el artículo 18.1 de la CE.

5. Reputa discriminatoria la norma al no exigirse a otras entidades asociativas.

6. Invoca como jurisprudencia aplicable la emanada de la STS de 13 de setiembre de 2002, sobre comunicación de datos de las asociaciones judiciales y la identidad de sus afiliados. También la STS de 15 de abril de 2002 sobre tratamiento de datos personales entre administraciones públicas.

**TERCERO.-** Objeta el recurso el Abogado del Estado manifestando que con la aprobación y la entrada en vigor del Estatuto del Trabajo Autónomo, aprobado por la Ley 20/2007, de 11 de julio, se ha establecido un nuevo punto de partida para los trabajadores autónomos y el reconocimiento de sus derechos entre ellos, el de su asociación profesional y los relacionados o derivados de la representatividad de sus

Rº Ordinario 70/09

asociaciones.

El Real Decreto crea el Registro Estatal de Asociaciones Profesionales de Trabajadores Autónomos, en el que deben inscribirse las asociaciones que desarrollen su actividad en el territorio del Estado, siempre que no lo hagan principalmente en una Comunidad Autónoma.

Señala que el Registro depende orgánicamente del Ministerio de Trabajo e Inmigración y está adscrito a esta Dirección General de la Economía Social, del Trabajo Autónomo y de la Responsabilidad Social de las Empresas (artículos 12 y 13 del mismo).

Invoca que tanto la Ley 201/2007 como el RD 197/09 constituyen disposiciones que han puesto en marcha el proceso de configuración del mapa representativo del movimiento asociativo autónomo, siendo el primer paso mediante el que las asociaciones de autónomos adquirlan una inscripción plena a efectos administrativos, y por tanto un reconocimiento de su funcionalidad propia.

Manifiesta que la norma ha diferenciado dos situaciones: las asociaciones ya creadas e inscritas en otros registros, ya sean asociaciones en general o asociaciones profesionales, y las asociaciones de nueva creación. En el primero de los casos la norma prevé una serie de adaptaciones transitorias -y por tanto, de exigencias- desde los registros originarios al registro específico de asociaciones de autónomos. En el segundo de los casos se requiere de la inscripción de la asociación.

En este contexto y para concluir este apartado introductorio, la Administración estima que debe poner respetuosamente en conocimiento de la Sala tres consideraciones:

1º Que a raíz del Auto de la Sala que acordó suspender la disposición impugnada resulta problemático evitar el efecto inmediato

Rº Ordinario 70/09

que de ella se deriva puesto que se traduce en que el reconocimiento expreso de las Asociaciones en el Estatuto del Trabajo Autónomo no se plasma en un reconocimiento real y tangible, ya que la suspensión de los artículos 16 d) y 18 del Real Decreto 197/2009, de 23 de febrero impide una efectiva inscripción de las asociaciones.

2ª Por otra parte, que un posible fallo judicial estimatorio para AFFEC podría bloquear el devenir del proceso de configuración del mapa representativo, manteniéndose una situación ciertamente inestable en el mapa asociativo del trabajo autónomo, al no quedar configurados los criterios objetivos a aplicar para determinar la representatividad de la asociación de trabajadores autónomos.

3ª Finalmente, que en el proceso de desarrollo reglamentario del Estatuto del Trabajo Autónomo (Ley 20/07), la previsión de su artículo 21.1 está actualmente en una fase muy avanzada, existiendo un texto de Real Decreto de creación y regulación del Consejo del Trabajo Autónomo que articula esas previsiones legales, fijando los criterios objetivos a valorar para determinar la representatividad de las asociaciones inscritas en el Registro.

Adiciona que los preceptos del borrador que tratan esa cuestión, literalmente transcritos, establecen lo siguiente:

*"Artículo 8. Criterios objetivos de determinación de la representatividad de las asociaciones de trabajadores autónomos.*

*1. Para elaborar la resolución con el fin de acreditar la suficiente implantación de las asociaciones de trabajadores inscritas en el Registro Estatal de Asociaciones Profesionales de Trabajadores Autónomos en los términos establecidos en el artículo 12.1 del real decreto por el que se desarrolla el Estatuto del Trabajo Autónomo en materia de contrato del trabajador autónomo económicamente dependiente y su registro y se*

Rº Ordinario 70/09

**crea el Registro Estatal de asociaciones profesionales de trabajadores autónomos se considerarán por el Consejo los siguientes criterios objetivos:**

**b) Numero de trabajadores autónomos afiliados a las asociaciones de trabajadores autónomos, y de sus federaciones, confederaciones y, aportando certificado acreditativo del numero de afiliados y listado que contenga nombre, apellidos, domicilio y NIF de los mismos".**

La nulidad de los apartados impugnados no puede apoyarse en ninguno de los factores a los que se refiere la recurrente en el FD 1º de su demanda puesto que, como es natural, ni "lo novedoso" de la previsión que recurre ("ninguna Ley que regula entidades asociativas exige el que accedan a un Registro Público los nombres, apellidos, sexo, NIF y domicilio de los socios o asociados"), ni su criterio sobre la necesidad o la utilidad de la previsión reglamentaria, constituyen parámetros admisibles para el contraste de la adecuación a derecho de un Real Decreto como el que cuestiona.

Sostiene que la Memoria justificativa del Real Decreto 197/2009, para el cumplimiento de las funciones y del objeto del Registro Estatal de Asociaciones Profesionales de Trabajadores Autónomos, se estableció entre los requisitos formales mínimos para solicitar la inscripción el referido a la aportación de una:

.....

**d) Relación de asociados con especificación de los siguientes datos: número de asociado, nombre y apellidos N.I.F y domicilio**

La aportación documental que deben aportar las asociaciones, además de constituir requisito indispensable para la acreditación

Rº Ordinario 70/09

suficiente de los datos precisos para proceder a su registro como asociación profesional de trabajadores autónomos de conformidad con la Ley 20/2007 y en su consecuencia la Ley Orgánica 1/12002, permite al Ministerio de Trabajo e Inmigración comprobar los datos específicos de asociados para:

- en primer lugar determinar el ámbito territorial aplicable, es decir, ámbito estatal o autonómico ya que el domicilio de los afiliados asigna el registro de asociaciones de autónomo competente (artículo 12. 1 y 2 del RD 197/2009).

- y, además, verificar la implantación de estas asociaciones y su carácter de asociaciones profesionales de trabajadores autónomos representativas, que es una condición específica y cualificada que les permite, formar parte integrante de Consejo de Trabajo Autónomo (art. 22 de la Ley 20/2007) y gozar de una posición jurídica singular (art. 21 de la Ley 20/2007), que les otorga capacidad jurídica para actuar en representación de los trabajadores autónomos para: (a) Ostentar representación institucional ante las Administraciones Públicas u otras entidades u organismos de carácter estatal o de Comunidad Autónoma que la tengan prevista; (b) Ser consultadas cuando las Administraciones Públicas diseñen las políticas públicas que incidan sobre el trabajo autónomo; (c) Gestionar programas públicos dirigidos a los trabajadores autónomos en los términos previstos legalmente; y (d) Cualquier otra función que se establezca legal o reglamentariamente.

Considera que a todo ello, no al mero capricho o a la arbitrariedad, esta vinculada la exigencia de la documentación requerida.

Rechaza que cuanto se alega en los Fundamentos de Derecho 2º y 3º de la demanda respecto de la protección de datos de carácter personal constituye razón o fundamento que pueda determinar la nulidad de los preceptos impugnados.

Rº Ordinario 70/09

Aduce que la previsión de la letra d) del artículo 16 del Real constituye para la Administración Pública una exigencia imprescindible para el desempeño de sus atribuciones en el ejercicio de sus competencias, sin que ello conculque el principio de "libertad negativa de asociación" contenido en el artículo 2.3 de la Ley Orgánica 1/2002.

Reputa evidente que nadie puede ser obligado a pertenecer o en su caso a declarar su pertenencia a una asociación legalmente constituida pero no tiene que ver con la necesidad de que la Administración conozca el listado de asociados para poder cumplir con las funciones encomendadas al Registro Estatal de Asociaciones Profesionales de Trabajadores Autónomos.

Se trata de ámbitos distintos.

La declaración de pertenencia a una asociación pertenece al ámbito subjetivo, que incide en el derecho fundamental constitucionalmente protegido del derecho a asociación recogido en el artículo 22 de la Carta Magna y vinculado al artículo 28 de la misma por medio de la citada Ley Orgánica en su artículo 2.3. , lo cual supone la protección frente al imperativo a pertenecer o a declarar la pertenencia a una asociación o en su caso a un sindicato.

Mas, la letra d) del artículo 16 no implica vulnerar estos derechos fundamentales, por cuanto el terreno al que se refiere la referida exigencia de datos se circunscribe al ámbito objetivo, es decir el de los hechos. De este modo, exigir a la Asociación Profesional de Trabajadores Autónomos la lista de sus asociados, simplemente verifica y constata la pertenencia del asociado a la misma como condición *sine qua non* para la potestad de la Administración Pública en el ejercicio de las funciones del Registro sin ninguna repercusión subjetiva que suponga la declaración de tal pertenencia.