

Expediente Núm. 93/2007
Dictamen Núm. 97/2007

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
Bastida Freijedo, Francisco
Del Valle Caldevilla, Luisa Fernanda
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General Adjunto:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 19 de julio de 2007, con asistencia de los señores y señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V.E. de 17 de abril de 2007, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se regula el régimen de autorización y actuación de los organismos de control en materia de seguridad industrial en el Principado de Asturias.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del proyecto

El proyecto sometido a consulta se inicia con un texto que, a modo de preámbulo, señala los presupuestos normativos de la regulación que aborda. En él se menciona que la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, “configura los Organismos de control como instrumentos de apoyo a las actuaciones de las Administraciones Públicas para comprobar el cumplimiento de las disposiciones y requisitos de seguridad industrial”, y que el “marco reglamentario ha sido definido por medio del Reglamento de la Infraestructura para la Calidad y la

Seguridad Industrial, aprobado por el Real Decreto 2200/1995, de 28 de diciembre”.

Después de señalar los reales decretos de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado al Principado de Asturias en materia de industria y energía, indica que la “experiencia en la aplicación de la normativa básica vigente, lleva a la necesidad de desarrollar y concretar las condiciones que, para el funcionamiento en el ámbito territorial del Principado de Asturias, han de reunir estos Organismos”.

Finalmente, indica que la disposición “se dicta al amparo del artículo 10.1.31 de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias”, siendo su “objetivo básico (...) el conseguir la adecuada estructura de medios para el eficaz desarrollo de la red de infraestructuras (...) para la seguridad industrial”.

La parte dispositiva del proyecto de Decreto está integrada por veintinueve artículos, agrupados en seis capítulos, una disposición adicional, dos transitorias y dos finales, así como cinco anexos.

El capítulo I, denominado “Disposiciones Generales”, se compone de tres artículos, que regulan, respectivamente, el objeto, las competencias y los campos de actuación. El capítulo II, “Autorización de un Organismo de control”, contiene los artículos 4 a 10, que se refieren a: procedimiento; notificación de la actuación; medios personales y materiales; condiciones de acreditación de los inspectores; formación, altas, bajas y actuación de los inspectores; modificación de las condiciones de la autorización y vigencia de las condiciones de la autorización. El capítulo III, denominado “Actuación del Organismo de control”, abarca los artículos 11 a 19 y se ocupa de los siguiente aspectos: condiciones de actuación, procedimiento de actuación, obligaciones, acceso a instalaciones, exclusividad de actuación, acceso de los organismos de control a información, tratamiento de reclamaciones, disconformidad con actuaciones y cese de actividades de los organismos de control. El capítulo IV se titula “Control de la actuación” e incluye los artículos 20 a 24, dedicados

respectivamente a: inspección, acceso a las instalaciones y documentación, comunicación periódica de resultados de actuaciones, tarifas y publicidad de los organismos de control. El capítulo V, "Régimen Sancionador", consta de un único artículo, el 25, también denominado régimen sancionador. El capítulo VI, "Comités Técnicos de Seguridad", está integrado por cuatro artículos, del 26 al 29, que regulan: creación, funciones, composición y funcionamiento.

La disposición adicional única tiene por objeto establecer el equipamiento mínimo de los organismos de control; la transitoria primera se refiere a la adaptación de los organismos de control autorizados y la segunda a la formación y experiencia exigible al personal ya inscrito. Finalmente, la disposición final primera habilita a la persona titular de la Consejería para efectuar el posterior desarrollo reglamentario que se precise, y la segunda dispone la entrada en vigor de la norma el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Principado de Asturias.

La norma proyectada incluye cinco anexos, titulados respectivamente: "Relación de documentos y justificantes que deben de acompañar a la solicitud de autorización (Inicio de la actividad de Organismo de control)", "Relación de documentos y justificantes que deben de acompañar a la notificación de inicio de actividades (Inicio de la actividad de un Organismo de control ya autorizado)", "Listado de campos reglamentarios", "Comunicación trimestral de actividades" y "Contenido de la Memoria Anual de Actividades".

2. Contenido del expediente

Por Resolución del Consejero de Industria y Empleo, de fecha 29 de septiembre de 2006, se ordena el inicio del correspondiente procedimiento para la elaboración del proyecto de Decreto.

Con fecha 23 de noviembre de 2006, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Industria y Empleo (en adelante Secretaria General Técnica) remite a la Asociación de Organismos de Control del Principado de Asturias (en adelante Asorco Asturias) una copia, que figura como borrador, del

anteproyecto de Decreto que se pretende aprobar, a fin de que puedan “realizar las alegaciones que consideren oportunas al referido texto”.

Han presentado alegaciones al anteproyecto normativo la mercantil, como miembro de Asorco Asturias, mediante escrito registrado el día 4 de diciembre de 2006, y las asociaciones Asorco Asturias (registro de fecha 7 de diciembre de 2006) y Asorco Nacional, según escrito del Secretario General, de 5 de diciembre de 2006, que no figura registrado. Todas las alegaciones son similares, en algunos casos idénticas, y complementarias. Se refieren fundamentalmente a: los campos de actuación, defendiendo una nueva redacción del artículo 3 y del anexo III; los medios personales y materiales, indicando que no deben señalarse con tanta minuciosidad o que alguno de ellos (superficie mínima del local o residencia obligatoria de los trabajadores) deberían eliminarse; las condiciones de acreditación y actuación de los inspectores, oponiéndose a las específicas de formación y prácticas, al entender que basta con la otorgada por la Entidad Nacional de Acreditación (en adelante ENAC), y señalando que debería contemplarse una excepción a la limitación que se establece a tres campos reglamentarios por inspector; la vigencia de las condiciones de autorización, manifestando su oposición a que, en caso de cese de la actividad, los expedientes deban ser entregados a la Administración; el procedimiento de actuación, indicando que debe modificarse la redacción, aclarando a quién corresponde la paralización de la instalación en casos de grave riesgo; las obligaciones de actuación, opinando que, en algunos supuestos, debe aceptarse que no se presten los servicios por razones de fuerza mayor, carga de trabajo, etc., desaprobando igualmente la prestación gratuita de servicios a la Administración que se impone en el artículo 13 de la norma; las tarifas, proponiendo un sistema de horquilla de mínimos y máximos, con la obligación del organismo de control de comunicar las suyas dentro de ese rango; la prohibición de publicidad de estos organismos, defendiendo que no resulta justificada; el tratamiento que se recoge, en la disposición transitoria segunda, para los inspectores ya autorizados, al creer que debe contemplarse

el supuesto de que no dispongan de la titulación exigida en este momento, poniendo como ejemplo los técnicos especialistas en salud ambiental, y, finalmente, las obligaciones de comunicación de actividades y memoria anual, previstas en los anexos IV y V, afirmando que parte de su contenido resulta reiterativo y que debería establecerse un sistema telemático para la remisión de esa información.

Con fecha 22 de enero de 2007, y a través del correo electrónico, se remite una copia de la norma proyectada a las Secretarías Generales Técnicas de las demás Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias, "al objeto de que se formulen observaciones (...) a la mayor brevedad posible". El proyecto normativo que se remite en este momento incorpora determinadas modificaciones con relación al primer borrador sometido al trámite de alegaciones.

Con fecha 24 de enero de 2007, una ingeniera industrial perteneciente al Servicio de Industria de la Consejería de Industria y Empleo analiza las alegaciones presentadas, proponiendo motivadamente la admisión o el rechazo de las mismas.

Con fecha 29 de enero de 2007, la Secretaria General Técnica de la Consejería de la Presidencia remite a la Secretaria General Técnica un escrito de observaciones de la Inspección General de Servicios. El escrito efectúa una serie de consideraciones de índole técnico-jurídica en relación con: el artículo 1, sobre la forma de definir el objeto; el artículo 4, señalando que resulta necesario añadir el sentido del silencio administrativo; el artículo 29.2, indicando que en el caso de las propuestas de los comités técnicos de seguridad no cabe hablar de silencio administrativo; y la disposición final segunda, entendiendo que no resulta justificada la entrada en vigor inmediata del reglamento que se contempla en la disposición final segunda, suprimiendo la *vacatio legis*. También propone dos correcciones materiales al texto.

Figuran incorporadas al expediente una memoria y una memoria económica, ambas de fecha 29 de enero de 2007, suscritas por el Director

General de Minería, Industria y Energía. En la última se indica que “la puesta en práctica del referido proyecto de Decreto no supone incremento de gasto ni disminución de ingresos ni la necesidad de incremento o dotación de medios personales”.

Con fecha 8 de febrero de 2007, la Secretaria General Técnica analiza el escrito de observaciones remitido desde la Consejería de la Presidencia, señalando que se admiten todas ellas, salvo la relativa a la *vacatio legis*, puesto que, razona, la norma ha sido sometida “al trámite de audiencia de las entidades y organismos afectados”, resultando el mismo “innecesario”.

Con fecha 16 de febrero de 2006, la Jefa del Servicio de Presupuestos, con el “conforme” de la Directora General correspondiente, suscribe un informe indicando que, “a efectos económicos, no hay observaciones que hacer a la propuesta”.

Se ha incorporado al expediente un “Cuestionario para la valoración de propuestas normativas” y un informe suscrito por la Secretaria General Técnica, con fecha 20 de marzo de 2007, donde se resumen las competencias del Principado de Asturias en la materia, los objetivos de la norma que se pretende y la tramitación, señalando que “se considera correctamente tramitado (...) procediendo -de acuerdo con el artículo 34 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo- su elevación al Consejo de Gobierno a efectos de su aprobación”.

Finalmente, el texto del proyecto de Decreto se somete a la consideración de la Comisión de Secretarios Generales Técnicos y Secretarías Generales Técnicas, según certifica la Jefa del Secretariado del Gobierno y Secretaria de la citada Comisión, el día 12 de abril de 2007, la cual informa “favorablemente con las siguientes observaciones (...): El Secretario General Técnico de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras deja constancia de que en el texto del Decreto no se hace referencia a los organismos de control en materia de seguridad ambiental, que serán promovidos en el futuro por la propia Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras./ Por indicación de la Comisión de

Secretarios Generales Técnicos, la Consejería proponente introducirá modificaciones en el texto de la exposición de motivos del proyecto y adaptará la redacción del mismo, en la medida de lo posible, a las previsiones de uso del lenguaje no sexista". Por último, añade la certificación que, "analizado el proyecto de Decreto se remite al Consejo Consultivo del Principado de Asturias para emisión de dictamen".

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 17 de abril de 2007, registrado de entrada el día 19 del mismo mes, V.E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al proyecto de Decreto por el que se regula el régimen de autorización y actuación de los organismos de control en materia de seguridad industrial en el Principado de Asturias, adjuntando a tal fin copia autenticada del mismo.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- Objeto del dictamen y competencia

El expediente remitido se refiere a un proyecto de Decreto por el que se regula el régimen de autorización y actuación de los organismos de control en materia de seguridad industrial en el Principado de Asturias. El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra e), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra e), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- Tramitación del procedimiento y contenido del expediente

En el curso del procedimiento, se ha remitido el anteproyecto a la asociación de ámbito autonómico que agrupa a los organismos de control del Principado de Asturias, en trámite de audiencia, y a las diferentes Consejerías de la Administración del Principado de Asturias, en trámite de observaciones, debiendo valorarse positivamente la realización de un informe técnico motivado sobre las alegaciones y observaciones formuladas. Finalmente, se ha emitido informe por la Secretaria General Técnica sobre la tramitación realizada y sobre el fondo de la norma que se pretende aprobar. Además se ha incorporado el informe económico previsto en la normativa sectorial del Principado de Asturias antes citada. En consecuencia, debemos señalar que la tramitación del proyecto resulta acorde, en lo esencial, con lo establecido en los artículos 32 y 33 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias (en adelante Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias).

Al margen de lo anterior, observamos que alguna de las fases de elaboración reglamentaria no queda suficientemente reflejada en el expediente que se nos remite. Así debemos destacar que en el "borrador" o anteproyecto que se envía a las diferentes Consejerías, mediante correos electrónicos de fecha 22 de enero de 2007, se han introducido cambios sobre el documento inicial, cambios que parecen tener su origen en las alegaciones presentadas en el trámite de audiencia. Sin embargo tales alegaciones no son informadas, formalmente, hasta el día 24 de ese mismo mes por el Servicio de Industria de la Consejería proponente. Resulta por tanto incoherente, desde un punto de vista formal, que las alegaciones se informen el día 24 de enero de 2007 y, como decimos, hayan supuesto la modificación del anteproyecto y la remisión de un nuevo texto a las Consejerías dos días antes.

TERCERA.- Base jurídica y rango de la norma

El Principado de Asturias ostenta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.1.31 de su Estatuto de Autonomía, “competencia exclusiva”, entre otras materias, en “Industria, sin perjuicio de lo que determinen las disposiciones del Estado en el ejercicio de sus competencias por razones de seguridad, sanitarias o de interés militar y las relacionadas con las industrias que estén sujetas a la legislación de minas, hidrocarburos y energía nuclear”.

En el ámbito de la competencia estatal, la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, indica, en su exposición de motivos, que se pretende “adaptar la regulación de la actividad industrial en España a la derivada de nuestra incorporación a la Comunidad Económica Europea y la constitución del mercado interior, lo que implica, entre otras consecuencias, la necesidad de compatibilizar los instrumentos de la política industrial con los de la libre competencia y circulación de mercancías. En materia de seguridad y calidad industriales, se tiene particularmente en cuenta el objetivo de eliminación de barreras técnicas a través de la normalización y la armonización de las reglamentaciones e instrumentos de control, así como el nuevo enfoque comunitario basado en la progresiva sustitución de la tradicional homologación administrativa de productos por la certificación que realizan empresas y otras entidades, con la correspondiente supervisión de sus actuaciones por los poderes públicos”, indicando, más adelante, que se configuran “los Organismos de Control como entidades, con personalidad jurídica, que habrán de disponer de medios materiales y humanos, así como de solvencia técnica y financiera, para verificar que las instalaciones y los productos industriales cumplen las condiciones de seguridad fijadas en los Reglamentos”.

En desarrollo de esa normativa, se dictó el Real Decreto 2200/1995, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Infraestructura para la Calidad y la Seguridad Industrial, que tiene por objeto , según señala el preámbulo, reordenar “el conjunto de entidades y organismos que conforman la infraestructura para la calidad y la seguridad industrial que, atendiendo a los

criterios comunitarios al respecto, interrelaciona cada vez más ambos campos, utilizando las normas voluntarias de la calidad para garantizar el cumplimiento de los reglamentos de seguridad industrial”, desarrollando las disposiciones de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria “en referencia a los organismos y entidades que operan en el campo de la calidad y de la seguridad industrial”.

En concreto, el Reglamento dedica los artículos 41 a 48 al desarrollo del régimen de los organismos de control, contemplados en el título III de la citada Ley de Industria (artículos 13 a 16). Estos preceptos de la Ley, de acuerdo con lo establecido en el artículo 1 y en la disposición final de ésta, tienen el carácter de bases de ordenación del sector industrial y de criterios de coordinación entre las Administraciones, dictadas al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.1ª y 13ª de la Constitución, e idéntico carácter tienen los artículos 41 a 48 del Reglamento citado, a tenor de la disposición final primera del Real Decreto 2200/1995, de 28 de diciembre, que lo aprueba.

Consecuentemente, a la vista de las competencias asumidas en su Estatuto de Autonomía, y respetando la legislación de bases y coordinación señalada, debemos considerar con carácter general que el Principado de Asturias resulta competente para dictar la norma reglamentaria cuyo proyecto es objeto de este dictamen y, asimismo, entendemos que el rango de la norma -decreto- es el adecuado, a tenor de lo establecido en el artículo 25.h) de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, y en el artículo 21.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

CUARTA.- Observaciones de carácter general al proyecto

I. Ámbito material de la norma.

De una primera comparación entre el título estatutario habilitante y el objeto de la norma proyectada, debemos concluir que no se aprecia exceso en el ejercicio de sus competencias por el Principado de Asturias.

II. Técnica normativa.

El proyecto que analizamos reproduce en parte preceptos de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, y del Reglamento de la Infraestructura para la Calidad y la Seguridad Industrial, aprobado por Real Decreto 2200/1995, de 28 de diciembre, que, como hemos dicho, constituyen normativa de bases y de coordinación dictada al amparo de las competencias que atribuye al Estado el artículo 149.1.1ª y 13ª de la Constitución. Junto con esta reproducción, algunas veces parcial, o incluso introduciendo ciertas modificaciones en su literalidad, se entremezclan, sin la necesaria separación, contenidos normativos propios. Al respecto, este Consejo Consultivo ya se ha pronunciado en ocasiones anteriores, señalando un conjunto de criterios que, en lo que ahora interesa, pueden resumirse en los siguientes:

a) Preferentemente, no debe reiterarse la normativa básica, salvo que ello resulte necesario en aras de favorecer la sistemática del decreto que se desea aprobar, así como su comprensión y aplicación.

b) De estimarse necesaria la reiteración de la norma básica, debe fijarse un criterio coherente sobre qué se ha de transcribir y, en todo caso, la reproducción ha de ser literal, sin introducir modificaciones, para no tergiversar el sentido de aquella norma, evitando que el decreto incurra por esta causa en inconstitucionalidad.

c) Por último, y para el supuesto de que en la misma norma, junto con el texto de la norma básica, haya de introducirse un contenido dispositivo propio de la competencia autonómica, debe hacerse de tal modo que no exista confusión posible en cuanto al origen de cada uno de esos contenidos normativos, por lo que deberá citarse expresamente qué parte responde a la transcripción de la norma básica.

A la vista de estos criterios, consideramos que la técnica normativa empleada en el proyecto de Decreto objeto de dictamen no es la más

adecuada, por cuanto los desconoce en varios de sus artículos. Por ello, debería procederse a una revisión íntegra del texto propuesto.

QUINTA.- Observaciones de carácter singular al proyecto

Al margen de la consideración anterior sobre técnica normativa, hemos de realizar las siguientes observaciones de carácter singular:

I. Al título.

La norma proyectada tiene por objeto la regulación del régimen de autorización de los organismos de control, a los que dedica gran parte de su contenido (los cuatro primeros títulos), pero también constituye su objeto la constitución, funciones, composición y régimen de funcionamiento de los comités técnicos de seguridad, directamente relacionados con los anteriores, desde el momento en que deben proponer a la Consejería competente el equipamiento mínimo de los organismos de control y diferentes medidas en relación con la actuación de éstos, cuyas competencias exceden dicho ámbito, reconociéndose, entre otras, la de efectuar propuestas, en general, en relación con la mejora de la seguridad industrial.

Según las directrices de técnica normativa contenidas en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno de fecha 2 de julio de 1992, en el título habrá de contemplarse el “objeto de la disposición”, señalándose que tal indicación “deberá ser precisa y completa pero también breve y concreta”. Consecuentemente, entendemos que en el título deberá hacerse una mención a que la norma también efectúa una regulación de esos comités técnicos de seguridad, a fin de realizar una referencia completa del objeto de la disposición.

Por otra parte, no resulta gramaticalmente congruente afirmar que “se regula el régimen”, dado que la regulación implica el establecimiento de las normas que, en su conjunto, constituyen un régimen. A mayor abundamiento, el régimen de autorización y actuación de los organismos de control

comprende, en primer término, las normas de ámbito estatal a las que nos hemos referido anteriormente y no estaría recogido en exclusiva en la norma proyectada. Por todo ello, sería conveniente suprimir la expresión “el régimen de” contenida en el título.

II. Parte expositiva.

El texto de carácter expositivo que antecede al articulado del proyecto de Decreto debería estar precedido de un título o enunciado, que habrá de ser el de “Preámbulo”. Tal consideración deriva de lo establecido en las directrices de técnica normativa citadas, donde no se distingue, en esta concreta materia, entre leyes y decretos.

En el párrafo segundo se citan tres Reales Decretos sobre traspaso, ampliación y adaptación de funciones y servicios de la Administración del Estado al Principado de Asturias en materia de industria y energía, afirmando que “confieren” a la Comunidad Autónoma “las competencias en las funciones de inspección y control en esta materia”. Dada la naturaleza y ámbito material de los Reales Decretos citados, no resulta correcto afirmar que confieren competencias a la Comunidad Autónoma. Las competencias de ésta le corresponden por su Estatuto de Autonomía, en virtud del título que se cita posteriormente en el párrafo quinto del preámbulo. Por lo expuesto, consideramos que podría suprimirse este segundo párrafo o, de mantenerse, que debería modificarse su redacción.

III. Parte dispositiva.

El artículo 1, al referirse al objeto, transcribe en parte el contenido del artículo 14 de Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria. Sin embargo, dicho artículo de la Ley no define el objeto de la norma que analizamos (básicamente el régimen de autorización y funcionamiento de los organismos de control), sino que se dedica al control administrativo de las disposiciones y requisitos de seguridad, en general, disponiendo que puede ejercerse de oficio o a instancia

de parte interesada, con medios propios de la Administración o a través de organismos de control. La norma proyectada pretende regular el funcionamiento (autorización, actuación y régimen de control) de estos organismos en todas las circunstancias, y no sólo en los casos de riesgo significativo. En consecuencia, debería modificarse la redacción, eliminando la mención a esas circunstancias excepcionales.

Por otra parte, y según hemos indicado a propósito del título, consideramos que debe hacerse referencia, en un apartado segundo, a que también constituye el objeto de la norma la regulación de los comités técnicos de seguridad.

Asimismo, reiteramos la observación realizada, al analizar el título de la disposición, acerca de la expresión “regular el régimen” y nuestra sugerencia al respecto.

En relación con el artículo 2, último párrafo, consideramos que debe modificarse la redacción, puesto que se equiparan determinados ámbitos competenciales (ejecución de planes y programas de inspección) con el instrumento en el que dichas competencias pueden plasmarse; instrumento que, según se indica en la norma, parece que serían los convenios de colaboración. A esta interpretación contribuye el inciso final carente de significado “cuando así se determine o se suscriba con la Administración del Principado de Asturias”. Sin embargo, hemos de recordar que, si tal fuera la finalidad pretendida, la dicción del precepto habría de revisarse incorporando la oportuna salvedad de que lo establecido no resultará de aplicación o se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas cuando el objeto se corresponda con los de los contratos regulados en dicha Ley o en normas administrativas especiales.

Observación ésta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21

de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

El artículo 3, enunciado como “Campos de actuación”, se inicia con la expresión “Son los definidos por”, sin que el concepto o los conceptos a que se refiere se hayan citado previamente, salvo en el título del artículo. Para evitar que, singularmente, dicho título deba pasar a formar parte de la disposición, debería modificarse la redacción inicial del apartado, citando los campos de actuación, establecidos por las correspondientes disposiciones específicas, en los que pueden actuar los organismos de control. Por otra lado, dado que al final del texto se emplea el término “definidos”, sería conveniente sustituirlo al inicio del artículo por “establecidos” o similar.

Teniendo en cuenta que los campos de actuación son los “definidos por las distintas disposiciones específicas”, sería conveniente indicar que el listado de los mismos que se incluye en el anexo III no es limitativo, pudiendo modificarse en función de esas disposiciones específicas.

En el artículo 4 se regula el procedimiento de autorización de los organismos de control. En el apartado 1, en coherencia con nuestra observación de carácter general acerca de la técnica normativa empleada, consideramos que ha de respetarse la redacción de los artículos 15.3 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, y 43.1 del Reglamento de la Infraestructura para la Calidad y la Seguridad Industrial.

En el apartado 2, el primer párrafo debería redactarse de modo que no contenga el incongruente mandato imperativo de dictar resolución “de autorización” y “en los campos reglamentarios que hayan sido solicitados”. Ello se lograría estableciendo de modo directo la que, creemos, pretensión de la norma, es decir, el órgano competente para resolver. De considerarse necesario disponer que la solicitud de autorización ha de indicar cada uno de los campos

reglamentarios en que se pretende actuar, podría efectuarse en el apartado 1 del mismo artículo o en el anexo correspondiente de la norma en proyecto.

En relación con el plazo para resolver sobre la solicitud, en el segundo párrafo del apartado 2 que analizamos, debe hacerse referencia al plazo para notificar la resolución, y no sólo al plazo para dictar la resolución, a fin de garantizar la seguridad jurídica y los derechos de los particulares, todo ello en consonancia con lo dispuesto en el artículo 42.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de la Administración Pública y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), y en congruencia con la regulación posterior del mismo apartado. Entendemos, por tanto, que la redacción del párrafo ha de sustituirse por la siguiente o similar: “el plazo para adoptar y notificar la resolución sobre la solicitud”.

Observación ésta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

El artículo 6 se dedica a establecer los medios personales y materiales exigibles para la autorización y para la actuación en nuestro ámbito territorial de esos organismos de control, y entre ellos figura la exigencia de que todo el personal, habrá “de tener residencia en esta Comunidad Autónoma”. Este requerimiento de residencia (y no sólo de destino laboral permanente o indefinido) supone, en realidad, una limitación al derecho fundamental que tiene cualquier ciudadano de elegir libremente su residencia (art. 19 de la Constitución); limitación que, para no vulnerarlo, ha de tener fundamento bastante, una justificación clara, objetiva y razonable, y no consideramos que tales circunstancias confluyan, con ese carácter general, en la totalidad de la plantilla de todos y cada uno de los diferentes organismos de control que, en los diferentes ámbitos reglamentarios y campos de actuación, puedan ser autorizados en nuestra Comunidad Autónoma. Finalmente, desde un punto de

vista práctico, no puede sostenerse la conveniencia de tal limitación, puesto que, dada la mejora de las comunicaciones con las Comunidades limítrofes, y la propia extensión de nuestra Comunidad Autónoma, la residencia en alguno de los municipios más alejados de las zonas industriales no garantiza, sino más bien todo lo contrario, la presencia inmediata del personal de inspección en casos de urgencia.

En consecuencia, entendemos que tal limitación general no es acorde a derecho y debe eliminarse. Observación ésta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

El apartado 1.c).4º del mismo artículo 6 dispone, en su segundo párrafo, que el personal que realice inspecciones ha de ser contratado en la categoría correspondiente a su titulación, “no admitiéndose ningún tipo de contrato formativo, ya sea en prácticas, para la formación o de similares características”. Tal limitación, en su literalidad, podría interpretarse como extraña a las competencias autonómicas, por lo que debería matizarse que la no admisión lo es a efectos de cumplir el requisito que se regula; de hecho, en el artículo 7 del proyecto de disposición se exige experiencia bajo la supervisión de un inspector acreditado.

En el artículo 7, apartado 2, debe corregirse la cita del “apartado c)” sustituyéndola por una al “apartado 1.c)”.

El artículo 13 recoge las obligaciones de los organismos de control, y entre ellas la de “atender las solicitudes que les sean presentadas de acuerdo con los precios que hayan comunicado”, obligaciones que se establecen en la normativa básica estatal, concretamente en el artículo 47.1.d) y k) del Reglamento aprobado por el Real Decreto 2200/1995, de 28 de diciembre, ya

citado. El incumplimiento de la obligación de atender una petición daría lugar, según el proyecto normativo que analizamos, “con carácter preventivo” a la “suspensión de la autorización” (artículo 13.2) y, si no existiesen causas que lo justificasen (entre las cuales se cita expresamente el exceso de carga de trabajo), a la “suspensión de la autorización y la apertura del correspondiente expediente sancionador”. Se adentra así el proyecto de Decreto en el régimen sancionador como consecuencia de un incumplimiento reglamentario; régimen que se encuentra incluido en el título V de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria. No cabría establecer una sanción diferente a la que se contempla en dicha normativa legal, entre otras razones, por una simple cuestión de reserva de ley, y, en todo caso, su imposición habría de ser consecuencia de un procedimiento instruido y terminado con arreglo a derecho, sin que pueda fijarse, vía reglamentaria, una sanción consistente en la “suspensión” (no indica el proyecto durante qué periodo, y la Ley de Industria dispone que únicamente en supuestos de infracción muy grave -que difícilmente puede apreciarse de modo general en este momento- podrá acordarse la suspensión de la actividad y por un plazo máximo de cinco años) de la autorización de ese organismo de control. Por los motivos indicados, hemos de entender que la suspensión “de la autorización”, a que pretende referirse el proyecto de Decreto, constituye una medida de carácter provisional en los términos de lo dispuesto en los artículos 72 y 136 de la LRJPAC. Siendo así, los citados preceptos legales exigen que la adopción de tales medidas se produzca de modo simultáneo o posterior al acto de inicio del procedimiento, no admitiéndose con anterioridad, salvo en supuestos previstos en una norma con rango de Ley, que no concurre en este caso. Por ello, ha de modificarse la redacción del precepto proyectado con el fin de adecuarla a los límites y requisitos legales expuestos.

Observación ésta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

En relación con el apartado 3, a tenor del cual “podrán suscribirse convenios de colaboración entre la Administración y el Organismo de control para establecer las condiciones de prestación de los servicios por éste”, reiteramos nuestra observación sobre el particular al analizar el artículo 2 del proyecto de Decreto.

Observación ésta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

En el artículo 18, al establecer los plazos de reclamación en caso de disconformidad, ante el organismo de control o ante la Administración, debería completarse la norma con la determinación del día inicial a efectos de cómputo de los mismos, en aras del respeto a la seguridad jurídica.

El artículo 19.1 se refiere a los supuestos de cese o suspensión de actividades de estos organismos, estableciendo la obligación de transferir a la Administración sus registros y expedientes. Tal obligación figura en el artículo 43.6 del Reglamento aprobado por el Real Decreto 2200/1995, de 28 de diciembre, ya citado, pero referida a los supuestos de “revocación de la autorización o cese de la actividad”. Consecuentemente con lo que acabamos de señalar a propósito del artículo 13, debe modificarse la referencia a la suspensión, adaptando la literalidad del precepto a la norma básica citada.

Observación ésta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

En relación con el apartado 2 del mismo artículo 19, y puesto que la actuación de los organismos de control se materializará ordinariamente a través de una relación entre el titular de la instalación y el organismo de control, no

parece coherente con ese régimen de funcionamiento lo dispuesto en este apartado. Podría resultar más eficaz, de modo particular para actuaciones no resueltas, que la documentación se entregue a la Administración y que, una vez que el titular de la instalación comunique la contratación de los servicios con un organismo de control de entre los autorizados para el campo reglamentario de actuación correspondiente, sea a dicho organismo a quien se transfiera la misma, reservando el complejo procedimiento actualmente proyectado para aquellos casos en que no se produzca comunicación en plazo. Deberían modificarse en esta línea los apartados 2 y 3 de este artículo 19.

El artículo 23, en su apartado 5, contiene una referencia a la realización de publicidad por los organismos de control (de sus tarifas) que podría estar en contradicción con la restricción que se impone en el artículo 24, apartado 2, en el sentido de que la información contenida en la lista oficial elaborada por la Administración "será la única que podrá reproducirse y transmitirse por cualquier (...) organismo de control", por lo que sería conveniente revisar ambas disposiciones en aras de dotarlas de mayor claridad.

En el artículo 25 debe modificarse la referencia al capítulo V de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, puesto que el régimen de infracciones y sanciones se encuentra en el título V de dicha Ley.

En relación con las funciones que se reconocen en el artículo 27 a los comités técnicos de seguridad, consideramos que debe hacerse una referencia a la de proponer la relación de equipamiento mínimo del organismo de control, función que figura en el artículo 6.1.b) de la norma proyectada y que, sin embargo, no aparece reflejada en este artículo.

En relación con la disposición transitoria primera, en su apartado 2, consideramos más correcto referirse a que el transcurso del plazo sin efectuar

las adaptaciones oportunas dará lugar, mediante resolución motivada, a la declaración del cese en la actividad o revocación de la autorización por pérdida de los requisitos necesarios para su obtención, según proceda. La baja en los registros correspondientes será, por tanto, una consecuencia de esa resolución, pero la seguridad jurídica excluye que pueda entenderse producida por el mero transcurso del plazo de adaptación, sin más trámite.

Observación ésta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

En cuanto a la disposición final primera, puesto que, según determina el artículo 3 del proyecto normativo, los campos reglamentarios de actuación “son los definidos por las distintas disposiciones específicas (...) en materia de seguridad de productos e instalaciones industriales”, podría resultar muy útil que se habilitara al titular de la Consejería respectiva, no sólo para el desarrollo normativo preciso, sino también para la modificación del anexo III cuando fuera necesario a fin de adaptarse a esas disposiciones específicas.

Finalmente, respecto a la parte final del proyecto que analizamos, hemos de hacer notar que en nuestra Comunidad Autónoma existe una norma reglamentaria que debería verse afectada por la norma proyectada. El Decreto 79/1988, de 23 de junio, regula la actividad de las entidades de inspección y control reglamentario en materia de inspecciones de aparatos de elevación y mantenimiento. En dicho Decreto se contempla la actuación de las “entidades de Inspección y Control Reglamentario” en este campo de actuación concreto, campo que se corresponde con el número 9 del listado de campos del anexo III del proyecto, y, consecuentemente, entendemos que debe analizarse y establecerse, en esta parte final, la incidencia de la nueva norma sobre la existente; incidencia que podría ser la derogación total, la parcial o la

modificación de alguna de sus partes. Como resultado del análisis que se realice, habrán de introducirse en el proyecto de Decreto la disposición derogatoria y la final que correspondan.

Observación ésta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

En los anexos I y II del proyecto se requiere la aportación de justificante de disponer de las instalaciones, medios materiales, así como del personal con la adecuada formación profesional, técnica y reglamentaria necesarias, para atender, como mínimo, al cinco por ciento de las instalaciones existentes en el Principado de Asturias. Esta exigencia se corresponde con la establecida en el artículo 43.2 del Reglamento aprobado por el Real Decreto 2200/1995, de 28 de diciembre, pero no contiene referencia alguna a la que, en desarrollo y aplicación de la aquí reflejada, se incluye en el artículo 6 del proyecto, lo que debería subsanarse.

Finalmente, se debe revisar la ortografía, gramática, sintaxis y el empleo de las mayúsculas y minúsculas del proyecto de Decreto. En concreto, a título de ejemplo, la expresión “mandato reglamentario previsto”, contenida en el artículo 13.1, y los términos “deben de”, expuestos en los enunciados de los anexos I y II, que han de sustituirse por “deben”, reflejando el carácter imperativo de tales anexos a tenor de lo dispuesto en el articulado en proyecto.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que el Principado de Asturias ostenta competencia para dictar la norma proyectada y que, una vez atendidas las observaciones esenciales y

consideradas las demás contenidas en el cuerpo de este dictamen, puede someterse a la aprobación del órgano competente.”

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

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º
EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.-