

Expediente Núm. 84/2008
Dictamen Núm. 54/2008

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
Bastida Freijedo, Francisco
Del Valle Caldevilla, Luisa Fernanda
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 22 de mayo de 2008, 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 31 de marzo de 2008, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se crea y regula el Registro de Empresas Acreditadas en el Sector de la Construcción en el Principado de Asturias.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del proyecto

El proyecto de Decreto sometido a consulta se inicia con un texto, a modo de preámbulo, en el que se enuncian los presupuestos normativos de la regulación que aborda, concretamente la Ley 32/2006, de 18 de octubre, Reguladora de la Subcontratación en el Sector de la Construcción, y el Real Decreto 1109/2007, de 24 de agosto, por el que se desarrolla la Ley citada.

La parte dispositiva del proyecto aparece integrada por trece artículos y cuenta, además, con una disposición transitoria, dos disposiciones finales, y dos anexos.

Los artículos, todos ellos titulados, se refieren al objeto del reglamento proyectado; adscripción, naturaleza, fines y funciones del Registro; ámbito de aplicación; solicitud, procedimiento, denegación y efectos de la inscripción; renovación y cancelación de inscripciones y procedimientos para llevarlas a cabo; variación de datos; inscripción de empresas que desplacen trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional, e incumplimiento de la obligación de registro.

La disposición transitoria única, conforme a la cual “la obligación de inscripción en el Registro de Empresas Acreditadas sólo podrá exigirse a partir del 26 de agosto de 2008”, reproduce prácticamente el mandato contenido en la disposición transitoria primera del Real Decreto 1109/2007, de 24 de agosto.

La disposición final primera contiene una habilitación a favor del titular de la Consejería competente en materia laboral para dictar las normas necesarias para el desarrollo y ejecución del Decreto pretendido. La disposición final segunda establece que la norma entrará en vigor “al día siguiente de su publicación” en el Boletín Oficial del Principado de Asturias.

El anexo I regula los modelos de solicitud de inscripción o renovación, de comunicación de la variación de datos y de solicitud de cancelación, mientras que el anexo II determina el modelo de solicitud de inscripción aplicable a las empresas que se desplacen a España con sus trabajadores en virtud de una prestación de servicios transnacional.

2. Contenido del expediente

El expediente se inicia mediante Resolución del titular de la Consejería de Industria y Empleo, de 3 de marzo de 2008, en la que se destaca que la finalidad de la norma es atender a la obligación, impuesta por la normativa estatal, de crear un Registro de Empresas Acreditadas en el que deberán

inscribirse todas las que pretendan ser contratadas o subcontratadas para trabajos en obras de construcción, y se señala que el procedimiento se incoa a propuesta de la Dirección General de Trabajo, Seguridad Laboral y Empleo.

El día 4 de marzo de 2008, el Director General de Trabajo, Seguridad Laboral y Empleo suscribe sendos informes, uno de carácter económico financiero, en el que pone de manifiesto la ausencia de repercusiones presupuestarias derivadas de la aplicación de la norma, “dado que se van a utilizar los medios materiales de los que ya se dispone en la Dirección General, y el personal funcionario que ya presta servicios en la misma, por lo que tampoco supone un incremento de plantilla”, y otro, enunciado como “justificación y adecuación de la propuesta a los fines que persigue la norma y su incidencia en el marco normativo en que se integre”, en el que refiere que el Decreto proyectado se adecúa a la regulación y finalidad perseguida por las normas estatales de las que trae causa.

Con fecha 3 de marzo de 2008, se remite el texto de la norma en elaboración, a través del correo electrónico, a las distintas Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias “con el objeto de que se formulen las observaciones que se estimen oportunas”.

Consta incorporado al expediente, a continuación, el borrador del Decreto, compuesto por 12 artículos, una disposición transitoria y dos finales.

El día 6 de marzo de 2007 (*sic*), la Jefa del Servicio de Presupuestos, con la conformidad de la Directora General, emite informe en el que se reflejan la estructura y contenido de la norma y se reproducen textualmente las conclusiones establecidas en el informe económico financiero suscrito por el Director General de Trabajo, Seguridad Laboral y Empleo

Con fecha 17 de marzo de 2008, una Asesora Jurídica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad formula, con la conformidad de la Jefa del Secretariado del Gobierno, observaciones al proyecto de Decreto, entre las cuales se recogen algunas sobre aspectos de técnica normativa y otras en relación con el contenido material de la norma cuya aprobación se pretende.

El Director General de Trabajo, Seguridad Laboral y Empleo eleva a la Secretaria General Técnica de la Consejería de Industria y Empleo un informe, fechado el 24 de marzo de 2008, sobre las alegaciones presentadas. En él considera que “pueden ser estimadas en su práctica totalidad”, a excepción de la relativa a la entrada en vigor de la norma, por la necesidad de hacer operativo el Registro en la fecha señalada en la norma estatal.

El día 24 de marzo de 2008, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Industria y Empleo emite un informe sobre las alegaciones formuladas, en el que se detallan las que se asumen y las que, de forma razonada, se rechazan.

Con fecha 18 de marzo de 2008, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Industria y Empleo emite informe sobre la norma proyectada en el que, tras citar los fundamentos jurídicos en los que se basa y referir cuáles son los objetivos de la misma, resume la tramitación efectuada.

El nuevo texto, con el carácter de proyecto de Decreto, es analizado e informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos el día 25 de marzo de 2008.

Pone fin al expediente una certificación de la Secretaria Accidental de la citada Comisión, de fecha 26 de marzo de 2008, acreditativa de la emisión de dicho informe favorable, a lo que añade 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 31 de marzo de 2008, registrado de entrada el día 4 del mes siguiente, 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 crea y regula el Registro de Empresas Acreditadas en el Sector de la Construcción en el Principado de Asturias, adjuntando a tal fin copia autenticada del mismo.

A la vista de tales antecedentes, formulamos la siguiente consideración fundada en derecho:

ÚNICA.- El expediente remitido se refiere a un proyecto de Decreto por el que se crea y regula el Registro de Empresas Acreditadas en el Sector de la Construcción en el Principado de Asturias. El Consejo Consultivo emite su dictamen, solicitado con el carácter de preceptivo por el Presidente del Principado de Asturias, con base en lo dispuesto en el artículo 13.1, letra e), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre (en adelante Ley del Consejo), en relación con el artículo 18.1, letra e), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y 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.

Antes de cualquier otra consideración, debemos examinar si la consulta planteada tiene el carácter preceptivo que se le atribuye en la solicitud, pues, de no ser así, y a falta de un planteamiento de la misma con carácter potestativo, este Consejo no debería emitir dictamen, so pena de infringir la Ley que lo regula. Para dilucidar esta cuestión, debemos analizar el precepto de la Ley del Consejo alegado por el solicitante y verificar si, por su contenido, el proyecto normativo sometido a consulta se subsume en el mismo.

El mencionado artículo 13.1, letra e) dispone que este Consejo será consultado preceptivamente sobre "Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones", tramitados por "los órganos de la Administración Pública del Principado o las entidades locales radicadas en su territorio". Ha de tratarse, por tanto, de proyectos de disposiciones "de carácter general", no de mera autoorganización administrativa, sin trascendencia externa.

En apariencia, la norma proyectada responde a ese carácter, pues su objeto es regular un registro de empresas de la construcción. Sin embargo, un

estudio de la competencia del Principado de Asturias para regular dicha materia y un examen del contenido del proyecto de Decreto ponen de manifiesto que no se está ante una disposición de carácter general, con trascendencia externa, sino ante una norma de autoorganización que, en realidad, se limita a un acto de ejecución, el establecimiento de un registro público cuya plena regulación se encuentra en la normativa estatal y que el proyecto de Decreto no hace otra cosa que reproducir, aunque no con total exactitud.

En efecto, la norma que se pretende aprobar se dicta, según se explica en su preámbulo, para dar cumplimiento al mandato contenido en la Ley 32/2006, de 18 de octubre, Reguladora de la Subcontratación en el Sector de la Construcción, y en el Real Decreto 1109/2007, de 24 de agosto, que la desarrolla. Con tal finalidad se “crea y regula el Registro de Empresas Acreditativas en el Sector de la Construcción en el Principado de Asturias”. Sin embargo, no se menciona cuál es el título competencial que habilita al Principado de Asturias para la regulación de esta materia, calificada como “legislación laboral” por las citadas normas estatales en sus respectivas disposiciones finales, al amparo de lo establecido en el artículo 149.1, 7ª de la Constitución.

El Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias tiene en materia “laboral”, según su artículo 12.10, sólo la competencia de “ejecución de la legislación del Estado, en los términos que en la misma se establezca”, reconociendo que de “conformidad con el número 7 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, corresponde al Estado la competencia sobre la legislación laboral y la alta inspección”. Desde su temprana Sentencia 18/1982, el Tribunal Constitucional viene sosteniendo que “cuando la Constitución emplea el término ‘legislación laboral’ y la atribuye a la competencia estatal incluye también en el término los reglamentos tradicionalmente llamados ejecutivos, es decir, aquellos que aparecen como desarrollo de la Ley y, por ende, como complementarios de la misma (...). Mientras que, por el contrario, no aparecen necesariamente incluidos dentro del concepto de legislación los

reglamentos que carecen de significación desde el citado punto de vista por referirse a los aspectos organizativos. Y que, finalmente dentro de éstos deben incluirse los que afectan a la mera estructuración interna de la organización administrativa” (fundamento jurídico 5). Es decir, en materia “laboral” el ámbito normativo de las Comunidades Autónomas se limita a la emanación de “reglamentos internos de organización de los servicios” (Sentencia del Tribunal Constitucional 249/1988, fundamento jurídico 2º, y más recientemente, Sentencias 230/2003 y 158/2004). En consecuencia, la regulación pretendida ha de enmarcarse en el ámbito normativo de la organización interna de la Administración autonómica.

Pudiera pensarse que no es así, por la evidente relación externa del mencionado Registro con las empresas que en él deben inscribirse, pero resulta que, como dispone aquella legislación estatal y reconoce el preámbulo del proyecto de Decreto, el establecimiento de este Registro es un “mandato” del legislador estatal, que es el que en realidad lo crea, asignándole incluso un número de identificación específico al que se constituya en cada Comunidad Autónoma. La proyección externa supuestamente atribuible al Decreto en proyecto, y que es la que le daría a su regulación el carácter de “disposición general”, está por completo contenida en aquella normativa estatal, no haciendo otra cosa la norma proyectada que reproducirla en su articulado punto por punto, aunque no siempre con la fidelidad exigible. A otra conclusión pudiera llegarse si, al establecer este Registro, el Principado de Asturias, con base en una competencia distinta, la de desarrollo legislativo del régimen jurídico de la Administración, añadiese al proyecto de Decreto, desde esta perspectiva procedimental, nuevos preceptos no contemplados en la normativa estatal y que pudieran tener una repercusión *ad extra*, como, por ejemplo, la regulación de la inscripción telemática de las empresas afectadas. Sin embargo, no es éste el caso.

En suma, el Decreto proyectado no añade nada a la pormenorizada regulación estatal del Registro que se pretende implantar, pues lo que

aparentemente innova, como es la inserción de un anexo II, no es más que una ubicación distinta de lo ya establecido en el citado Real Decreto y, de no serlo, sería inconstitucional por invadir la competencia estatal sobre la materia. En consecuencia, el establecimiento del Registro de Empresas Acreditadas en el Sector de la Construcción en el Principado de Asturias, tal cual se presenta en el proyecto de Decreto, se reduce a lo que, de manera más adecuada, habría que calificar como acto de ejecución de la normativa estatal, que se inscribiría en el ejercicio de la competencia que tiene el titular de la Consejería de Industria y Empleo para organizar y gestionar sus servicios, en los términos del artículo 38, epígrafes a) e i), de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias.

Siendo ello así, y dado el contenido del proyecto normativo sometido a consulta, la puesta en funcionamiento de este Registro creado por la legislación estatal no debería realizarse mediante una disposición con rango de decreto, sino a través de una resolución del titular de la Consejería competente, de conformidad con el artículo 21.4 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias. En coherencia con lo expuesto, el título de tal resolución no debería hacer mención a la “creación” del Registro, que como tal aparece ya creado en la legislación estatal, sino a su establecimiento y o implantación en el seno de la Consejería de Industria y Empleo.

Ahora bien, de introducirse innovaciones en el proyecto de Decreto, éstas tendrían que basarse en un título competencial diferente del referido a la materia laboral y, de afectar los nuevos preceptos a las empresas obligadas a la inscripción registral, habría de valorarse si por su contenido sustancial debería solicitarse al Consejo Económico y Social del Principado de Asturias el correspondiente informe preceptivo, conforme a lo señalado en el artículo 3.1, letra a), apartado 1º, de su Ley reguladora 2/2001, de 27 de marzo. Igualmente, en tal supuesto, al dejar de ser el establecimiento del Registro un simple acto de ejecución o de autorregulación interna de la Consejería y

constituir una “disposición general”, su rango debería ser el de decreto, de conformidad con el artículo 21.2 de la mencionada Ley sobre Régimen Jurídico del Principado de Asturias, y, en consecuencia, debería solicitarse el preceptivo dictamen de este Consejo antes de su aprobación.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que, dado el contenido del proyecto de Decreto remitido, no procede pronunciarse sobre el mismo, al no tener la consulta el carácter preceptivo con el que se solicita.”

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.