

Expediente Núm. 30/2018
Dictamen Núm. 82/2018

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
García Gutiérrez, José María
Zapico del Fueyo, Rosa María
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 3 de mayo de 2018, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 2 de febrero de 2018 -registrada de entrada el día 11 de ese mismo mes-, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Asesor de Consumo del 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 preámbulo en el que se recogen los presupuestos normativos de la regulación que aborda; en concreto, el artículo 51 de la Constitución, que consagra la defensa de los consumidores como principio rector de la política social y económica, y la Ley del Principado de Asturias 11/2002, de 2 de diciembre, de los Consumidores y Usuarios.

Se reseña que esta última “instituye el Consejo Asesor de Consumo del Principado de Asturias como órgano con funciones consultivas y de asesoramiento”, estableciendo su composición y remitiendo al reglamento su “régimen de organización y funcionamiento”.

La parte dispositiva del proyecto de Decreto está integrada por un artículo único, que aprueba el “Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo Asesor de Consumo del Principado de Asturias”, y tres disposiciones finales, la primera de las cuales ordena la aplicación de la normativa sobre órganos colegiados recogida en la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público en “todo lo no previsto en el presente Reglamento”, la segunda faculta al titular de la Consejería competente en materia de sanidad para dictar las disposiciones de desarrollo y ejecución del Decreto y la tercera explicita la entrada en vigor del mismo a los veinte días de su publicación en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias*.

Por su parte, el proyecto de Reglamento consta de trece artículos, todos ellos titulados y agrupados en tres capítulos.

El capítulo I, denominado “Normas generales”, comprende dos artículos, que se ocupan de la “Naturaleza y adscripción” del órgano y de sus “Funciones”.

El capítulo II (artículos 3 a 8) lleva por rúbrica “Composición del Consejo” y aborda su “Composición”, la “Duración del mandato”, la “Presidencia”, la “Secretaría”, los “Derechos de los miembros” y la “Gratuidad de los cargos”.

El capítulo III (artículos 9 a 13) regula el “Funcionamiento del Consejo”. El primero de los artículos lleva la misma denominación, el 10 se titula “Pleno. Composición y funciones”, el 11 “Funcionamiento del Pleno”, el 12 “Comisiones” y el 13 “Apoyo administrativo”.

2. Contenido del expediente

Por Resolución del Consejero de Sanidad de 9 de junio de 2017, y a propuesta de la Directora de la Agencia de Sanidad Ambiental y Consumo, se

ordena el inicio del procedimiento para la elaboración de una disposición de carácter general por la que se regule la organización y funcionamiento del Consejo Asesor de Consumo.

Se incorpora al expediente la certificación de haberse sustanciado el trámite de consulta previa a la redacción del texto mediante publicación en el Portal de Transparencia del Principado de Asturias con “plazo para realizar aportaciones: 14-06-2017 – 28-06-2017”.

Incorporado un borrador de la norma, con fecha 30 de junio de 2017 el Jefe del Servicio de Consumo elabora una memoria económica y justificativa en la que se razona que la propuesta no supone incremento del gasto ni de medios personales, y se incluye una tabla de vigencias.

El texto se somete a consideración, mediante audiencia directa, de las entidades afectadas (asociaciones y sindicatos), recibándose únicamente una propuesta de incrementar el número de representantes de las organizaciones sindicales en el Consejo Asesor de Consumo. Con fecha 3 de octubre de 2017, el Jefe del Servicio de Consumo libra informe acerca de la modificación propuesta, razonando que no cabe alterar la composición del Consejo en cuanto está determinada por el artículo 53 de la Ley del Principado de Asturias 11/2002, de 2 de diciembre, de los Consumidores y Usuarios.

El día 13 de octubre de 2017, la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria, con el conforme del Director General de Presupuestos, emite informe en cumplimiento de lo establecido en el “artículo 38.2 del Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario”. En él se señala, a la vista de la memoria económica que figura incorporada al expediente, que carece de repercusiones presupuestarias.

Remitido el proyecto en elaboración por la Consejería instructora a los titulares de las Secretarías Generales Técnicas de las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias, se reciben observaciones, de índole formal, de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Servicios y Derechos Sociales y de la Jefa del Secretariado de Gobierno.

Sometido a la consideración del Consejo Asesor de Consumo del Principado de Asturias, su Secretaria certifica que en la sesión celebrada el 21 de diciembre de 2017 el Consejo acordó informar favorablemente el proyecto.

El expediente se completa con un informe, suscrito por la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora el 11 de enero de 2018, en el que se razona el ajuste de la propuesta a los principios de buena regulación, se recoge la evaluación de impacto en materia de género y de infancia, adolescencia y familia, se alude a la competencia del Principado de Asturias en la materia y se resume la tramitación efectuada, justificándose la necesidad de recabar dictamen del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

El proyecto de Decreto es examinado e informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos en la reunión celebrada el 22 de enero de 2018, según certificación emitida ese mismo día por el Secretario de la citada Comisión, añadiendo que "el expediente debe ser remitido al Consejo Consultivo con objeto de recabar el preceptivo dictamen, de conformidad con el artículo 13 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004".

Se incorporan al expediente, por último, una tabla de vigencias y un "cuestionario para la valoración de propuestas normativas" cumplimentado sobre modelo normalizado.

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 2 de febrero de 2018, 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 aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Asesor de Consumo del Principado de Asturias, adjuntando a tal fin el expediente original.

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 aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo Asesor de Consumo del Principado de Asturias.

La autoridad consultante solicita la emisión de dictamen con carácter preceptivo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 13.1.e) y 17.a) de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre. El proyecto ejecuta normativamente el artículo 53.3 de la Ley del Principado de Asturias 11/2002, de 2 de diciembre, de los Consumidores y Usuarios (“Reglamentariamente se determinará el régimen de organización y funcionamiento del Consejo Asesor de Consumo del Principado de Asturias”). Su inclusión en la categoría de “Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones”, a los efectos de dictaminarlo con carácter preceptivo, la hemos motivado en nuestro Dictamen Núm. 242/2016, al que nos remitimos. Baste ahora recordar que el Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias acoge una concepción formal en la delimitación del reglamento ejecutivo, tal y como se refleja en la Sentencia de 23 de mayo de 2016 -ECLI:ES:TSJAS:2016:1458-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª. En ella expresa que debe incluirse en la categoría de “reglamento ejecutivo” (en contraposición a la categoría de reglamentos organizativos, y a efectos de emitir, con carácter preceptivo, nuestro dictamen) “toda la norma reglamentaria que desarrolle cualquier remisión normativa o reenvío legal o una ulterior formación que ha de efectuar la Administración como complemento de la ordenación que la propia ley establece, aunque esta no incorpore una específica y parcial regulación material de lo que está llamado a desarrollar o complementar el reglamento y únicamente estarán excluidos del preceptivo dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico, los Reglamentos independientes, autónomos o *praeter legem*, en el reducido ámbito en que resultan constitucional y legalmente posibles y especialmente en

el organizativo interno y en el de la potestad doméstica de la Administración y los Reglamentos de necesidad”.

Atendiendo a lo expuesto, y por razones de seguridad jurídica, emitimos nuestro dictamen sobre el asunto sometido a consulta con carácter preceptivo y 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, 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

El procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general se encuentra regulado en el título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), y en los artículos 32 a 34 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).

El procedimiento para la elaboración del Decreto cuyo proyecto analizamos se inicia mediante Resolución del Consejero de Sanidad de 9 de junio de 2017, a propuesta de la Directora de la Agencia de Sanidad Ambiental y Consumo.

Obran en el expediente las correspondientes memorias justificativa y económica, así como la pertinente tabla de vigencias y el cuestionario para la valoración de propuestas normativas que incluye la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias de 2 de julio de 1992, junto con los sucesivos borradores de la norma. Asimismo, se han efectuado las evaluaciones de impacto de género (en cumplimiento de lo previsto en la Ley del Principado

de Asturias 2/2011, de 11 de marzo, para la Igualdad de Mujeres y Hombres y la Erradicación de la Violencia de Género), de impacto en la infancia y en la adolescencia (artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de Modificación del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil), y de impacto en garantía de la unidad de mercado (artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado). El proyecto se ha sometido al trámite de consulta previa y se ha recabado el pertinente informe en materia presupuestaria, necesario en todos los proyectos de decreto a tenor de lo establecido en el artículo 38.2 del Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario, aprobado por Decreto Legislativo del Principado de Asturias 2/1998, de 25 de junio. Finalmente, la norma proyectada se ha enviado a las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias en trámite de observaciones, y se ha emitido informe favorable por la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora y por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos.

La iniciativa fue objeto del trámite de consulta previa a la redacción del texto, conforme a lo establecido en el artículo 133.1 de la LPAC, pero se ha omitido el trámite de audiencia e información pública abierto a los ciudadanos potencialmente afectados, sometiéndose únicamente a consulta directa de determinadas entidades de base asociativa o corporativa titulares de intereses colectivos o difusos, con lo que se reconoce implícitamente su incidencia sobre intereses legítimos de terceros. Al respecto, el artículo 133 de la LPAC dispone, en su apartado 4, que "Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas (...) en el caso de normas presupuestarias u organizativas (...) o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen./ Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta pública". En las directrices para la ordenación de la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración normativa en el ámbito de la

Administración del Principado de Asturias, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Gobierno 25 de enero de 2017, se reproduce el precepto transcrito, sin señalarse ulteriores restricciones para la omisión de estos trámites de información o consulta. Se advierte, en suma, que su tratamiento es común para el proceso de elaboración de normas “organizativas”, sin perjuicio de que la consulta previa pueda también omitirse por otros motivos que no amparan la sustracción del proyecto a la información pública. De ello se deriva que resultará admisible, en su caso, la omisión de ambos trámites o solo del preliminar de consulta, pero no a la inversa, de modo que si se estima procedente evacuar la consulta previa no es coherente prescindir después de la información pública, salvo que se aprecie que la norma no afecta a derechos o intereses de terceros. No obstante, se advierte que en el supuesto analizado la disposición proyectada es meramente organizativa y se reduce a ordenar, en ejecución de la ley, la actuación de un órgano colegiado que ya se encuentra en funcionamiento, por lo que su incidencia es singularmente limitada, concluyéndose que encaja en los supuestos legales que permiten orillar el cauce público participativo.

Ahora bien, dado que lo contemplado en la LPAC no es un régimen de exclusiones, sino unos supuestos en los que facultativamente puede prescindirse de la consulta o la información, pudiendo fundarse la impugnación de la norma en esa omisión, se estima que en aquellos casos en los que no se sustancie algunos de esos trámites conviene que se incorpore -ya sea en el preámbulo o en el expediente- la justificación que conduce a preterir una u otra forma de participación ciudadana, en este caso la de información pública.

No se ignora que el expediente relativo a este proyecto es objeto de publicidad en el Portal de Transparencia del Principado de Asturias “en cumplimiento del artículo 7.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno”, pero esa accesibilidad atiende a los fines de la mencionada Ley 19/2013 y no se debe confundir con la audiencia pública de la LPAC, la cual ha de incluir el

mecanismo por el que los ciudadanos afectados puedan -durante un tiempo tasado y antes de someter el proyecto a dictamen de este Consejo- trasladar sus criterios o aportaciones a la Consejería instructora. En el propio Portal de Transparencia se reseña que “Los trámites de audiencia e información pública se publican en el portal de participación ‘Asturias Participa’ donde se podrán formular alegaciones”.

Con la salvedad expuesta, la tramitación del proyecto resulta acorde con lo establecido en el título VI de la LPAC y en los artículos 32 a 34 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

TERCERA.- Base jurídica y rango de la norma

El Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias consagra en su artículo 11.8 la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de “Defensa del consumidor y del usuario”.

La protección de los consumidores y usuarios se configura en la Constitución como un principio rector de la política social y económica, informador de la actuación de los poderes públicos. A tal efecto, el artículo 51.2 de la norma constitucional establece que “Los poderes públicos promoverán la información y la educación de los consumidores y usuarios, fomentarán sus organizaciones y oirán a éstas en las cuestiones que puedan afectar a aquéllos, en los términos que la ley establezca”.

En el ámbito estatal, el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras Leyes Complementarias, recoge el derecho de las asociaciones de consumidores y usuarios de ámbito supraautonómico, legalmente constituidas e inscritas en el Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores y Usuarios, a “integrarse, en los términos que reglamentariamente se determine, en el Consejo de Consumidores y Usuarios”, que se configura como órgano nacional de consulta y representación

institucional de los consumidores y usuarios a través de sus organizaciones (artículos 37 y 38).

En el ámbito autonómico, la Ley del Principado de Asturias 11/2002, de 2 de diciembre, de los Consumidores y Usuarios, instaura el Consejo Asesor de Consumo del Principado de Asturias como órgano con funciones consultivas y de asesoramiento en el que se integran representantes de las asociaciones de mayor representatividad en el territorio e inscritas en el registro autonómico, remitiendo al desarrollo reglamentario su "régimen de organización y funcionamiento" (artículo 53).

El proyecto sometido a consulta se enmarca así en el mandato contenido en el artículo 53 de la Ley del Principado de Asturias 11/2002 y en el ejercicio de las competencias de autoorganización administrativa, sin perjuicio de que, en cuanto se disciplina el régimen de un órgano administrativo, han de respetarse las normas estatales básicas en materia de funcionamiento de órganos colegiados.

Por tanto, teniendo en cuenta las competencias asumidas en su Estatuto de Autonomía, debemos considerar que el Principado de Asturias resulta competente para dictar la norma reglamentaria objeto del presente dictamen, y que el rango de la misma -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 competencial y el contenido concreto del proyecto de Decreto, no se aprecia objeción en cuanto a la competencia de la Comunidad Autónoma, que encuentra su apoyo en las asumidas con carácter general en nuestro Estatuto de Autonomía en lo que

afecta, de acuerdo con la legislación básica del Estado, a la defensa y promoción de los intereses de los consumidores y el régimen jurídico de los órganos administrativos del Principado de Asturias, mediando habilitación legal expresa para este desarrollo reglamentario.

II. Técnica normativa.

En el proyecto remitido a este Consejo se distingue entre el Decreto aprobatorio y el propio Reglamento; forma que entendemos adecuada en el presente caso, dada la materia objeto de regulación y su origen en la Ley de los Consumidores y Usuarios.

Esta estructura formal parece la más apropiada para una disposición -un reglamento- que es ejecución de una ley y que se dicta con vocación de constituir un desarrollo general y completo de la materia objeto de regulación; una norma con sustantividad propia e independiente respecto del Decreto que lo aprueba y cuyo contenido queda entonces limitado a un único artículo de aprobación del Reglamento y a las disposiciones finales pertinentes.

En general, la técnica normativa aplicada en la redacción del proyecto de Decreto no ofrece reparos, con independencia de lo que puntualmente se señale sobre la redacción de algún concreto artículo o disposición.

QUINTA.- Observaciones de carácter singular al proyecto de Decreto

En la disposición final primera del proyecto de Decreto se establece la supletoriedad de lo dispuesto en la legislación general del Estado sobre órganos colegiados -tanto la concebida para todas las Administraciones como la específica de la estatal-, con cita de la norma vigente en la materia, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

La citada Ley, de naturaleza básica, recoge en su artículo 15.2 la regla que habilita a los órganos colegiados con representación de distintas Administraciones o en los que participen organizaciones representativas de intereses sociales -como es el caso de este Consejo Asesor- para "establecer o

completar sus propias normas de funcionamiento”, modulando con ellas la aplicación de las reglas comunes. Se suscita así la duda de si la proyectada remisión al bloque normativo general ha de entenderse efectuada a sus normas materiales o de fondo -con exclusión de la que consagra esa potestad de autoordenación del órgano colegiado- o si, por el contrario, ha de estimarse comprendida la regla de reenvío y amparada la potestad del órgano para, al menos, “completar sus propias normas de funcionamiento”, que serían de aplicación preferente al resto del derecho supletorio.

En concurrencia con esa duda interpretativa se plantea otra relacionada con el alcance e inserción de las disposiciones subordinadas que pueda dictar el titular de “la Consejería competente en materia de sanidad” en ejercicio de la habilitación de desarrollo normativo que le confiere la disposición final segunda del proyecto. Se deduce del texto de esa disposición que la reglamentación derivada sobre la organización y funcionamiento del órgano se atribuye al Consejero -que es su Presidente-, lo que puede entenderse como una reserva que sustrae al órgano en Pleno la potestad de completar su régimen de funcionamiento o como una habilitación para dictar reglas que se anteponen a esa autorregulación -sin excluirla- y al derecho supletorio. Al respecto, hay que tener presente que en esta suerte de órganos colegiados -a los que la legislación básica reconoce un grado de autonomía para ordenar su funcionamiento- nada impide en principio que la regulación que efectúe el titular de la potestad reglamentaria al ejecutar el mandato legal sea más o menos exhaustiva, incluso hasta agotar *de facto* la disciplina de su funcionamiento, pero no resulta plenamente congruente con la normativa básica entregar en exclusiva al titular de una Consejería -que ostenta al mismo tiempo la Presidencia del órgano- la ordenación secundaria de su organización y funcionamiento en detrimento del Pleno, en el que residen las atribuciones sustanciales del órgano colegiado.

Esa anomalía también se aprecia, en cuanto se omite cualquier consideración expresa sobre la potestad de autorregulación, respecto a lo

señalado en el artículo 5, letra h), del proyecto de Reglamento, que atribuye a la Presidencia aquellas funciones del Consejo Asesor que no estén “expresamente encomendadas a otros órganos del mismo”.

En todo caso, queda patente que la disposición final y el precepto reseñados amparan interpretaciones diversas o soluciones encontradas con las efectivamente perseguidas por el operador autonómico generando un problema de seguridad jurídica que es preciso salvar. Para ello, la cláusula de supletoriedad contenida en la disposición final primera debería llamar en primer término -en lo no previsto en el Reglamento, en sus disposiciones de desarrollo o en las que el Pleno del Consejo Asesor pueda adoptar sobre su propio régimen de funcionamiento- a las disposiciones generales que, respetando la normativa estatal de carácter básico, pueda dictar la Comunidad Autónoma en materia de funcionamiento y régimen interior de los órganos colegiados de la Administración, y como supletoria de segundo grado a la legislación general del Estado que se contempla en la disposición final primera del texto sometido a consulta.

En concordancia con lo anterior, en la disposición final segunda, sobre habilitación de desarrollo normativo, debería salvaguardarse la potestad que asiste al Consejo en Pleno para completar su propio régimen de funcionamiento, añadiendo que la habilitación al titular de la Consejería se entiende sin perjuicio de aquella potestad.

La disposición final segunda habilita al titular de “la Consejería competente en materia de sanidad” para dictar las disposiciones de desarrollo y ejecución del Decreto. Habida cuenta de la configuración legal del Consejo Asesor de Consumo como “órgano con funciones consultivas y de asesoramiento en materia de defensa de los consumidores y usuarios” (artículo 53.1 de la Ley Principado de Asturias 11/2002), lo correcto es identificar la habilitación por referencia al titular de la Consejería competente en esa materia, que es en la actualidad, pero no necesariamente siempre, la de Sanidad.

SEXTA.- Observaciones de carácter singular al proyecto de Reglamento

En el artículo 1 procede, en aras de una mayor precisión y mejor sistemática, desglosar su contenido en dos apartados, de los que el segundo estaría dedicado a establecer la adscripción del Consejo Asesor a la Consejería con competencia en materia de ordenación del consumo y defensa de los consumidores.

En el artículo 2 del proyecto de Reglamento se enumeran las funciones del Consejo Asesor, que la Ley del Principado de Asturias 11/2002 solo refiere como "consultivas y de asesoramiento en materia de defensa de los consumidores y usuarios" (artículo 53). Ahora bien, en el contexto del mandato constitucional esa atribución ha de entenderse con la suficiente amplitud como para abarcar en su seno la función de "Promover la defensa de los consumidores y usuarios y la solución extrajudicial de las controversias que les afecten" que ahora se explicita, y que es, en rigor, una finalidad inherente al órgano que ha de perseguirse a través de los instrumentos con los que se dota.

En el apartado b) del artículo 2 se consigna la función de "informar, con carácter facultativo y no vinculante, las disposiciones de carácter general del Principado de Asturias que se dicten en materia de consumo". Al respecto, se observa que la reducción del ámbito del informe a las disposiciones que se elaboren "en materia de consumo" resulta confusa, pues lo que atañe al órgano asesor "en materia de defensa de los consumidores y usuarios" es en cuanto afecte al interés de estos, ya se trate de regular el consumo mismo u otras realidades. Se estima, en suma, que este apartado debe revisarse para predicar la función de informe facultativo de las disposiciones de carácter general que afecten directamente a los derechos e intereses de los consumidores y usuarios.

Por otro lado, debe valorarse, en función del resto de las reglas de funcionamiento del órgano, si el plazo para la emisión de estos informes es el

de 10 días establecido en el artículo 80.2 de la LPAC, de estricta aplicación subsidiaria en ausencia de que una disposición -así este reglamento- o el cumplimiento del resto de los plazos del procedimiento permita o exija otro plazo mayor o menor. Todo ello, sin perjuicio de que se precise la reducción del plazo en los casos de urgencia.

El artículo 3, relativo a la composición del Consejo, debería encabezarse con la referencia al precepto legal que establece esa composición. Para ello puede acudirse al giro “de conformidad con lo establecido en” o similar, sin que sea preciso reproducir la literalidad de la ley, toda vez que la materia que se aborda reclama un ulterior desarrollo que habrá de desenvolverse, en todo caso, dentro de los márgenes del artículo 53 de la Ley del Principado de Asturias 11/2002.

En su función de complemento o desarrollo de la ley, la norma reglamentaria estaría aquí llamada a concretar el número de vocales que compete proponer a cada una de las asociaciones de consumidores y organizaciones sindicales más representativas, ya que se desconoce el modo en que los cuatro representantes de las primeras y los dos de las segundas se distribuyen. En efecto, al limitarse a reproducir la Ley que el reglamento está llamado a desarrollar y complementar -el Consejo estará integrado por “cuatro representantes de las Asociaciones de Consumidores y Usuarios con mayor representatividad dentro del territorio”-, la disposición proyectada abdica de su función, pues no especifica si se trata de un representante de cada una de las asociaciones dotadas de representatividad, hasta reunir el número de cuatro, o si cabe que una asociación llegue a proponer a más de un vocal, como estricto correlato a su representatividad, en cuyo caso podría mantenerse la redacción actual. Lo que es propio de un reglamento ejecutivo de la ley es que establezca directamente estos extremos, determinando los parámetros que permitan precisar qué se entiende a estos efectos por “mayor representatividad”. Lo mismo cabe decir de la alusión a los dos vocales que se asignan a “las

organizaciones sindicales más representativas”, aunque en este caso se suscitan *de facto* menos dudas por lo reducido del número y lo tasado de la condición (mayor representatividad), bien entendido que se refiere -y así ha de explicitarse- a las organizaciones sindicales de carácter intersectorial. En lo que atañe a los sindicatos, la disposición en elaboración debería referirse a un representante de cada una de las dos organizaciones sindicales intersectoriales más representativas en el ámbito territorial del Principado de Asturias.

Por lo que concierne a las asociaciones de consumidores, dado que no existe una norma que discipline la “mayor representatividad dentro del territorio del Principado de Asturias”, no cabe que el Reglamento proyectado omita la regulación de los elementos esenciales que posibiliten la aplicación de esta previsión legal, ni puede entenderse suplida con la habilitación de desarrollo (disposición final segunda) al titular de la Consejería competente en la materia, pues no procede entregar a una norma subordinada de inferior rango la determinación de una condición sustancial que, al lado de la comentada distribución de vocalías entre las asociaciones inscritas en el registro autonómico, delimita su efectiva participación en el Consejo y encierra un desarrollo directo del artículo 53 de la Ley del Principado de Asturias 11/2002. De ahí que se considere necesario fijar, en el artículo 3.2 del Reglamento, que una concreta autoridad (ya sea el titular de la Consejería o el de la Dirección General u órgano equivalente en materia de consumo) designará las asociaciones de consumidores y usuarios a las que corresponda proponer vocales, y el número de ellos que a cada una competa, en función de su representatividad, delimitando los criterios que ha de tomar en consideración, ya sea su implantación a nivel regional, el número de asociados, su capacidad técnica y su infraestructura y actividad efectiva, u otros similares que la autoridad que elabora la norma estime más pertinentes o significativos. Observación esta 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.

Se advierte que la Ley del Principado de Asturias 11/2002 no excluye a las cooperativas de consumidores y usuarios cuando integra en el Consejo "cuatro representantes de las asociaciones de consumidores y usuarios", ya que el artículo 23.3 de la misma Ley aclara que "se considerarán asociaciones de consumidores y usuarios". No obstante, debería explicitarse en la disposición reglamentaria que las mencionadas cooperativas participan en el Consejo en igualdad de condiciones con las asociaciones, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23.3 de la Ley del Principado de Asturias 11/2002.

Conviene también precisar que con ocasión de la renovación de cada mandato la representatividad de las asociaciones se someterá, en su caso, a reconsideración, al objeto de adaptar la configuración del Consejo a la evolución de la realidad regional.

Se observa que en este mismo artículo 3 se alude a la Secretaría del órgano, que se ejercerá por "un funcionario adscrito a la Dirección General u órgano equivalente competente en materia de consumo, no ostentando la condición de miembro del mismo". En este escueto apartado no se aborda la designación del Secretario, su carácter de permanencia, ni la suplencia de la persona titular de la Secretaría. Estimamos que la norma debe completarse para señalar la autoridad a la que compete el nombramiento y cese del titular de la Secretaría y de los suplentes, sin perjuicio de que en ausencia de todos ellos pueda actuar como Secretario un miembro del órgano.

En relación con el apartado 3 del artículo 3, se repara en que el nombramiento de vocales por resolución del titular de la Consejería se refiere únicamente a los "propuestos" por los distintos organismos y entidades. A fin de salvar la formal discordancia con el apartado 1 del mismo precepto, que alude a los "designados", resulta más adecuado indicar que el nombramiento de los vocales del Consejo y de sus suplentes se efectuará por resolución del titular de la Consejería competente en materia de consumo.

En el artículo 4, relativo a la duración del mandato, se pauta que el Consejo continuará en funciones hasta la toma de posesión de sus nuevos miembros, pero se omite cualquier referencia al plazo para la celebración de la sesión constitutiva y, con ella, el fin de esa situación de transitoriedad. Al efecto, se considera adecuado añadir un apartado en este precepto (el 4) que venga a concretar que en las sucesivas renovaciones por expiración del mandato de cuatro años el Consejo se constituirá en un plazo máximo (de dos meses, o el que se estime) desde la fecha de nombramiento de sus vocales.

En el artículo 11, que se ocupa del "Funcionamiento del Pleno", se contempla (apartados 1 y 2) su reunión en sesiones ordinarias o extraordinarias, anudándose confusamente al carácter de "ordinarias" las sesiones que tengan lugar "cuantas veces sea convocado por su Presidencia". En rigor, esa consideración debe reservarse para las reuniones regulares (dos veces al año), por lo que debe señalarse, con mejor técnica, que "El Pleno del Consejo se reunirá, como mínimo, en sesión ordinaria convocada por su Presidencia, dos veces al año", y a continuación se indicará que "Podrá reunirse, además, en sesión extraordinaria, cuando lo convoque la Presidencia, a iniciativa propia o a solicitud de, al menos (...)".

En el apartado 4 del artículo 11 se dispone que en caso de no alcanzarse el *quorum* fijado el Pleno quedará constituido, en segunda convocatoria -tal como permite el artículo 17.3 de la LRJSP para la generalidad de los órganos colegiados-, con un *quorum* reducido, exigiéndose entonces la presencia del Presidente, el Secretario "y cinco miembros del Consejo". De ordinario, habida cuenta de su composición, no entrará en juego la norma básica contenida en el párrafo segundo del artículo 17.2 de la LRJSP, pero no puede tampoco excluirse *a limine* su aplicación, por lo que se estima que debe explicitarse en este apartado que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17.2 de la LRJSP, el Presidente podrá considerar válidamente constituido el órgano, a efectos de

celebración de sesión, si asisten los representantes de las Administraciones Públicas y de las organizaciones representativas de intereses sociales miembros del órgano a los que se haya atribuido la condición de portavoces.

Por último, deberá revisarse el texto para corregir determinadas erratas o imprecisiones; por ejemplo, la redacción de la letra h) del artículo 5 no guarda concordancia con el encabezamiento del precepto, al haberse omitido el término “funciones” que ha de seguir a la expresión “Todas aquellas”.

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 atendida la observación esencial y consideradas las demás contenidas en el cuerpo del presente 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.