

Expediente Núm. 55/2019  
Dictamen Núm. 123/2019

**V O C A L E S :**

*Sesma Sánchez, Begoña,*  
Presidenta  
*González Cachero, María Isabel*  
*Iglesias Fernández, Jesús Enrique*  
*Menéndez Sebastián, Eva María*  
*García García, Dorinda*

Secretario General:  
*Iriondo Colubi, Agustín*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 3 de mayo de 2019, con asistencia de las señoras y el señor que al margen se expresan, emitió por mayoría el siguiente dictamen. La Consejera doña María Isabel González Cachero votó en contra:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 1 de marzo de 2019 -registrada de entrada el día 6 de ese mismo mes-, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se regula la Habilitación y el Régimen de 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**

La parte expositiva del texto comienza con la cita del artículo 10.1.31 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, sobre la competencia

estatutaria exclusiva en materia de industria. Cita a continuación la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, y el Real Decreto 1072/2015, de 27 de noviembre, que modifica 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, en virtud del cual se sustituye “el régimen de autorización por un régimen de habilitación (...) mediante la presentación de una declaración responsable”. Esta reforma en la normativa básica estatal “hace necesario modificar” el Decreto 262/2007, de 10 de octubre, por el que se regula la Autorización y Actuación de los Organismos de Control en Materia de Seguridad Industrial en el Principado de Asturias, y teniendo en cuenta que “esta adaptación implica la modificación de un considerable número de preceptos (...) se ha optado por redactar un nuevo decreto que sustituya al anterior. En el mismo se regula la habilitación y actuación de los organismos de control, la supervisión y el control de las actuaciones y los Comités Técnicos de Seguridad”.

La parte dispositiva del proyecto de Decreto consta de veinticuatro artículos, una disposición transitoria, una adicional, una derogatoria y dos finales.

Los artículos llevan por título: objeto y ámbito; procedimiento de habilitación; cese de actividad; condiciones de actuación; información previa de actuaciones; procedimiento de actuación; actuaciones en caso de defectos graves; actuaciones en caso de defectos muy graves; obligaciones de los organismos de control en relación con sus actuaciones; acceso a instalaciones; exclusividad de actuación; acceso de los organismos de control a información; disconformidad de actuaciones. Tratamiento de las reclamaciones; definición y objeto de los planes de inspección; solicitudes de planes de inspección; justificación de planes de inspección; supervisión administrativa; información necesaria para la supervisión y el control de las actuaciones de organismos de control habilitados en otras Comunidades Autónomas; comunicación de

resultados de actuaciones; creación (de los Comités Técnicos de Seguridad); funciones; composición; funcionamiento, y régimen sancionador.

La disposición transitoria precisa que los Comités Técnicos de Seguridad ya existentes se regirán por lo dispuesto en el nuevo decreto; la adicional regula la posibilidad de que la puesta en servicio o autorización de industrias e instalaciones industriales requiera la intervención de organismos de control “a través de informes o certificaciones”; la derogatoria determina la derogación expresa del Decreto 262/2007, de 10 de octubre, por el que se regula la autorización y actuación de los organismos de control en materia de seguridad industrial en el Principado de Asturias; la final primera habilita al titular de la Consejería competente para dictar las disposiciones necesarias para la ejecución y el desarrollo del Decreto, y la segunda fija su entrada en vigor a los dos meses desde su publicación en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias*.

## 2. Contenido del expediente

Por Resolución del Consejero de Empleo, Industria y Turismo de 31 de octubre de 2017, se ordena el inicio del procedimiento para la elaboración de la disposición de carácter general objeto de dictamen.

Previamente a la Resolución de inicio, el proyecto había sido publicado en el Portal de Transparencia del Principado de Asturias el día 9 de junio de 2017, y durante el plazo habilitado el Secretario General de la Asociación de Organismos de Control y Afines del Principado de Asturias presentó, mediante correo electrónico fechado el 26 de junio de 2017, un escrito de alegaciones que fue analizado por la Jefa del Servicio de Industria el día 18 de septiembre de 2017.

También con carácter previo a la resolución por la que se acuerda el inicio del procedimiento, se incorpora al expediente una memoria justificativa y un texto del proyecto normativo.

Los días 2 y 28 de febrero de 2018, respectivamente, se emiten los informes de evaluación de impacto en la infancia y adolescencia, en la familia y en materia de género.

Con fecha 9 de marzo de 2018, se elabora una memoria económica en la que se concluye que la entrada en vigor del texto reglamentario no precisará de “créditos presupuestarios adicionales a los ya disponibles”.

Mediante oficio de 5 de abril de 2018, la Jefa del Servicio de Industria remite el proyecto de Decreto a la Asociación de Organismos de Control y Afines del Principado de Asturias y a la Federación Española de Asociaciones de Organismos de Control en trámite de alegaciones por el plazo de un mes.

El día 28 de mayo de 2018, la Asociación de Organismos de Control y Afines del Principado de Asturias presenta un escrito de alegaciones que es analizado por la Jefa del Servicio de Industria el 14 de septiembre siguiente, proponiendo motivadamente la aceptación o el rechazo de cada una de ellas.

Con fecha 3 de julio de 2018 se somete el proyecto al trámite de información pública en el Portal AsturiasParticipa, y el 24 de septiembre de 2018 vuelve a publicarse en el mismo portal, según las dos certificaciones que obran en el expediente, sin que conste la presentación de aportaciones o sugerencias.

Mediante correo electrónico de 4 de julio de 2018, reiterado el 17 de septiembre del mismo año para subsanar un error material, se remite el proyecto normativo a las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias con el objeto de que formulen las observaciones que estimen oportunas, que se efectúan tan solo por parte de la Jefa del Secretariado de Gobierno de la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana, quien en un extenso informe plantea cuestiones formales y materiales al título, a la parte expositiva, a la práctica totalidad del articulado y a la parte final.

El día 6 de julio de 2018 emite informe en materia presupuestaria la Dirección General de Presupuestos, sin hacer observaciones desde ese punto de vista.

Con fecha 17 de octubre de 2018, la Jefa del Servicio de Industria elabora un informe con relación a las alegaciones realizadas, que asume con carácter general, motivando la no aceptación de alguna de ellas por las razones que expone.

El día 2 de enero de 2019, la Jefa del Servicio de Industria suscribe una "ampliación de la memoria económica" en la que detalla las cargas administrativas que impone la norma, las que se suprimen o reducen y las que se mantienen, efectuando un cálculo de los costes que conlleva. Concluye que los organismos de control habilitados en otras Comunidades Autónomas obtienen un ahorro de 183 €/año, y los que se habiliten en esta Comunidad Autónoma de 179,18 €/año. Añade que la nueva disposición "no introduce ninguna restricción u obstáculo al acceso de nuevos operadores", y que "la carga nueva que se les impone no evita su actuación en ningún caso, sino que facilita el control *a posteriori* por parte de la Administración", siendo una práctica habitual en otras Comunidades Autónomas, por lo que "este Decreto (...) no afecta a la unidad de mercado" y se "ajusta a lo previsto en el artículo 14 de la Ley 20/2013, de Garantía de Unidad de Mercado".

Obran incorporados al expediente, asimismo, una tabla de vigencias y el cuestionario para la valoración de propuestas normativas.

Con fecha 11 de febrero de 2019, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora emite un informe sobre la norma en elaboración que considera correctamente tramitada.

Finalmente, el proyecto de Decreto es examinado e informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos en la reunión celebrada el 18 de febrero de 2019, según certifica la Secretaria de dicha Comisión al día siguiente.

**3.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 1 de marzo de 2019, 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 la Habilitación y el Régimen de Actuación de los Organismos de Control en Materia de Seguridad Industrial en el Principado de Asturias, adjuntando a tal fin copia autenticada del expediente en soporte electrónico.

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 la Habilitación y el Régimen de 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, 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).

Sobre la tramitación realizada, este Consejo considera oportuno reiterar la necesidad de respetar escrupulosamente lo establecido en el artículo 32 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias, y en especial la competencia del titular de la Consejería para disponer el inicio del procedimiento, al que debe seguir la fase de tramitación (entre otros, Dictámenes Núm. 120/2013, 102/2015 y 218/2018); criterio coincidente con el que ahora recoge el Protocolo para la elaboración y mejora de la calidad de las disposiciones de carácter general en el Principado de Asturias, elaborado por la Comisión de Simplificación Administrativa y aprobado por Acuerdo de 28 de diciembre de 2017, del Consejo de Gobierno (*Boletín Oficial del Principado de Asturias* de 5 de enero de 2018), cuando establece, por ejemplo, en su apartado 4.2 -"Consulta pública"- que "Tras la resolución de inicio y con carácter previo a la elaboración de la propuesta de texto articulado y a salvo de que concurra alguna de las causas señaladas en el punto anterior; de acuerdo con lo previsto en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015 se realizará una consulta pública, a través del portal web del Principado de Asturias, en la que se recabará la opinión de los sujetos potencialmente afectados y de las organizaciones más representativas".

En la norma examinada, tal como queda reflejado en los antecedentes, el órgano competente acordó el inicio del procedimiento para la elaboración de la disposición el día 31 de octubre de 2017. Sin embargo, con carácter previo, el 9 de junio de 2017, el proyecto ya había sido publicado en el Portal de Transparencia del Principado de Asturias, y el Secretario General de la Asociación de Organismos de Control y Afines del Principado de Asturias había presentado, mediante correo electrónico fechado el 26 de junio de 2017, un escrito de alegaciones que fue informado por la Jefa del Servicio de Industria el 18 de septiembre siguiente; todo ello antes de haberse dictado el acuerdo de inicio del procedimiento para la elaboración del texto, lo que si bien no tiene especial trascendencia en el caso analizado, contraviene las pautas de elaboración de disposiciones generales antes señaladas.

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. Igualmente, se ha incorporado al mismo la evaluación de impacto de la normativa en infancia y adolescencia, en atención a lo establecido en el artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de Modificación Parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, y, de conformidad con lo previsto en el artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, consta en la memoria económica que la norma proyectada no afecta a la unidad de mercado.

No obstante, debemos reparar en el tenor de la memoria de evaluación de impacto de género que se incorpora al expediente, que consideramos erróneo, dado que no se atiene al contenido necesario de este documento de evaluación y se confunde con la obligación de evitar el empleo de un lenguaje sexista. En efecto, los artículos 4 y 5 de 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, disponen dos mandatos diferentes, pues mientras que el artículo 4 determina la necesidad de incorporar en “la tramitación de los proyectos de ley, de los proyectos de decreto y de los planes de especial relevancia económica, social, artística y cultural que se sometan a la aprobación del Consejo de Gobierno” un “informe de evaluación de impacto de género”, el artículo 5 establece para los poderes públicos la obligación de emplear un “lenguaje no sexista”. En el primer caso, según el citado Protocolo para la elaboración y mejora de la calidad de las disposiciones de carácter general, el informe debe “valorar qué impacto causará dicha intervención sobre la situación de mujeres y hombres y, por ende, sobre la igualdad de género” (anexo primero). Sin embargo, el informe incorporado al expediente de la disposición sometida a nuestra consideración no analiza la “pertinencia de

género” ni su “impacto”, limitándose a efectuar una serie de consideraciones de índole lingüística sobre la redacción del texto, incumpliendo las propias previsiones aprobadas por el Consejo de Gobierno que, incluso, recogen un “Modelo de informe de análisis del impacto de género de la normativa” (páginas 44 y 45).

El proyecto de Decreto ha sido sometido al trámite de consulta en el Portal de Transparencia del Principado de Asturias y de información pública en el Portal AsturiasParticipa, así como al de audiencia de las asociaciones de organismos de control. También se ha solicitado 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, y se ha enviado a las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias para que formulen observaciones. Por último, se ha emitido informe favorable por la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora en relación con las alegaciones y la tramitación efectuada y por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos.

No obstante, juzgamos incoherente que la remisión del texto a las Secretarías Generales Técnicas a efectos de observaciones -que se efectúa por correo electrónico de 4 de julio de 2018- se haya antepuesto al trámite de información pública en el Portal AsturiasParticipa, pues según las certificaciones que obran en el expediente la norma se publicó en dos ocasiones, la primera entre el 4 y el 31 de julio de 2018 y la segunda entre el 24 de septiembre y el 22 de octubre de 2018. Este Consejo Consultivo considera que la remisión del texto a las Secretarías Generales Técnicas debe efectuarse una vez evacuado el trámite de alegaciones y resueltas, en su caso, las que hubieran podido presentarse.

Con la salvedad de lo observado, estimamos que la tramitación del proyecto resulta acorde con la normativa de aplicación.

### **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”, señalando, 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 (en adelante RICSI).

Posteriormente, la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de junio de 2011 -ECLI:ES:TS:2011:4941- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección

3.ª) declaró la inaplicabilidad de la necesidad de autorización administrativa a los organismos de control, salvo que el Estado justificase la concurrencia de una razón imperiosa de interés general o que resultase obligado para el cumplimiento de sus obligaciones comunitarias o internacionales. De ahí que la Ley 32/2014, de 22 de diciembre, de Metrología, en su disposición final tercera, modificara una serie de artículos de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, regulando los requisitos y condiciones exigibles a los organismos de control y estableciendo que la competencia técnica se evalúe a través de la acreditación, y que una vez obtenida esta estimara suficiente y proporcionado un régimen de declaración responsable que habilite para el ejercicio de la actividad. En la misma línea, el RICSI ha sido modificado por el Real Decreto 1072/2015, de 27 de noviembre, para articular el novedoso régimen de habilitación mediante la presentación de una declaración responsable en sustitución del anterior régimen de autorización.

Por otro lado, interesa señalar que los artículos 13 a 16 de la citada Ley de Industria, relativos al régimen de los organismos de control, así como los artículos 41 a 48 del RICSI, de conformidad con lo establecido respectivamente en el artículo 1 y en las correspondientes disposición finales de ambas normas, 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 149.1.1.ª y 13.ª de la Constitución.

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 del presente dictamen, y entendemos asimismo 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 competencial y el contenido concreto del proyecto de Decreto, debemos concluir que no se aprecia objeción en cuanto a la competencia de la Comunidad Autónoma, que encuentra su apoyo con carácter general en las asumidas en nuestro Estatuto de Autonomía.

### II. Técnica normativa.

Reiteramos en este punto el contenido del Dictamen Núm. 97/2007 a propósito del Decreto precedente al que examinamos (y que ahora se deroga). Señalábamos entonces en él que “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 149.1.1.<sup>a</sup> y 13.<sup>a</sup> 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”.

Tales consideraciones son plenamente aplicables a la disposición que se analiza, en la medida en que el empleo de la correcta técnica normativa que preconizamos permitiría eliminar una parte sustancial de su articulado, ya que, o bien resulta una mera reproducción de normas estatales de carácter básico, o bien induce a confusión cuando su contenido no se ajusta a la literalidad del precepto legal que desarrolla.

#### **QUINTA.-** Observaciones de carácter singular al proyecto

##### I. Título.

Reiteramos también en este punto la observación que al respecto del título se contiene en el citado Dictamen Núm. 97/2007, a cuyo tenor, “según las directrices de técnica normativa contenidas en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general (...), 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 de la norma examinada debería hacerse una mención a la creación y regulación de los “Comités técnicos de Seguridad” a los que dedica el capítulo VI, artículos 20 a 23, al objeto de realizar una referencia completa del objeto de la disposición.

## II. Parte dispositiva.

### Artículo 1.- *Objeto y ámbito*

El párrafo inicial del artículo 1 define el objeto en función de la actuación de los organismos de control, indicando que les corresponde “la verificación del cumplimiento de carácter obligatorio de las condiciones de seguridad de productos, actividades e instalaciones industriales”. Sin embargo, el artículo 44 del RICSI, que como ya hemos señalado tiene la consideración de normativa básica, define la actuación de los organismos de control en un sentido más amplio, en relación con la verificación de las condiciones de seguridad “de diseños, productos, equipos, procesos e instalaciones industriales”. No encontramos justificación para que la norma reglamentaria haya efectuado una simplificación de los términos de la definición básica, por lo que este artículo debe ajustarse a la norma básica citada.

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.

El segundo párrafo del artículo 1 dispone, asimismo, que el Decreto en elaboración regula el régimen “sancionador” de los organismos de control. Es bien sabido, sin embargo, que en esta materia rige una reserva legal, tanto para la tipificación de las infracciones como para la delimitación de las sanciones -artículo 27, apartados 1 y 2, de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP)-, y que no solo opera la garantía de la reserva legal, sino que además, según expresión del Tribunal Constitucional, “el derecho fundamental contenido en el art. 25.1 CE, y extensible al ordenamiento administrativo sancionador”, incorpora también una garantía “de orden material y alcance absoluto” que “se traduce en la imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes (*lex scripta et lex praevia*)” (Sentencia 6/1994 -ECLI:ES:TC:1994:6-, de 17 de enero). No obstante, y de modo limitado, sí

cabe que por normas de rango reglamentario se complete la regulación de tales aspectos. Es por ello que el artículo 27.3 de la LRJSP establece que “Las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas informaciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes”.

No obstante, a la vista de lo dispuesto en el artículo 24 -Régimen sancionador- (único artículo del capítulo VII, de idéntico título) de la norma que analizamos, se concluye que el presente reglamento renuncia expresamente a efectuar cualquier posible desarrollo del régimen sancionador aplicable en este ámbito, limitándose a una remisión genérica a lo dispuesto en la Ley de Industria y en el “Reglamento del procedimiento sancionador general en la Administración del Principado de Asturias”, por lo que solo cabe interpretar que el precepto es un mero recordatorio del régimen de infracciones y sanciones establecido en la Ley. Por otro lado, la remisión que efectúa el precepto al Reglamento del procedimiento sancionador general en la Administración del Principado de Asturias tampoco aporta aquí un marco apreciable de seguridad jurídica, toda vez que la referida disposición procedimental está pendiente de un necesario ajuste o adaptación a la vigente legislación básica (LPAC) que regula el procedimiento sancionador con mayor detalle y amplitud que la precedente Ley 30/1992, y a la que deben en todo caso acomodarse los procedimientos. En consecuencia, de mantenerse la referencia al régimen sancionador, es preciso que la remisión a su disciplina adjetiva se complete anteponiendo la cita de la legislación básica a la del Reglamento del procedimiento sancionador general en la Administración del Principado de Asturias.

## Artículo 2.- *Procedimiento de habilitación*

El apartado 1 del artículo 2 determina que “Los organismos de control que inicien su actividad en el ámbito de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias deberán presentar, ante el órgano competente en materia de industria, una declaración responsable”. Cabe recordar que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 15.4 de la Ley de Industria y 43.3 del RICSI (ambos preceptos básicos), la presentación de una declaración responsable ante el órgano competente de cualquier Comunidad Autónoma habilita al organismo de control para desarrollar su actividad en todo el territorio español por tiempo indefinido. En consecuencia, la redacción del artículo puede inducir a confusión, dado que cabría interpretar que se exige la declaración responsable cuando un organismo de control *inicie* su actividad en nuestra Comunidad Autónoma cuando lo cierto es que también podría ejercerla, sin necesidad de presentar esa declaración responsable, si ya se encuentra habilitado en otra Comunidad Autónoma. De ahí que, si la pretensión es incorporar el criterio competencial consagrado en el citado artículo 15.4 de la Ley de Industria, lo adecuado sería añadir un párrafo en la disposición proyectada para concretar que la habilitación corresponde a la Administración del Principado de Asturias cuando el organismo de control acceda a la actividad para la que desea estar habilitado en su ámbito territorial. En definitiva, el apartado 1 podría quedar redactado de forma similar a la siguiente: “Los organismos de control que pretendan ser habilitados por la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias deberán presentar (...)”.

Abundando en el mismo planteamiento, y para disipar cualquier posible duda interpretativa, consideramos que el último inciso de este apartado 1 (“La presentación de la declaración responsable habilita al organismo de control para el ejercicio de la actividad”) debe completarse con la cita exacta del texto de la norma básica de aplicación (artículo 43.3 del RICSI): “(...) para la que ha sido acreditado en todo el territorio español por tiempo indefinido, sin perjuicio, en

su caso, de lo que disponga la normativa comunitaria a efectos de su reconocimiento en la Unión Europea”.

Por lo que se refiere al contenido de la declaración responsable, este Consejo Consultivo considera que el texto que se propone no distingue adecuadamente entre el contenido de la declaración, que es el documento que habilita a la entidad para iniciar su actividad, y otra posible información que, en virtud del deber de facilitar datos en relación con sus obligaciones, la Administración pueda requerir al organismo de control (*ex* artículo 45.2 del RICSÍ). En efecto, el artículo 43 del RICSÍ dispone el contenido de esa declaración responsable en su apartado 1, y en el 3 aclara que la presentación de la misma “habilita al organismo de control para actuar (...) sin que puedan imponerse requisitos o condiciones adicionales”. En el precepto examinado se observa, sin embargo, que el contenido de la declaración responsable que se determina en los apartados 2 y 3 de este artículo (y cuya plasmación se difiere a un modelo normalizado que se publicará en la *web* de la Administración) no se atiene al definido en la normativa básica citada, por lo que debe ser modificado.

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.

En todo caso, llamamos especialmente la atención sobre el contenido de la letra c) del apartado 2 del artículo 2 de la norma examinada -“Campos reglamentarios para los que dispone de acreditación”- porque la declaración ha de referirse a “las actividades que (el organismo de control) pretende desempeñar” (artículo 43.1 del RICSÍ). A tenor de lo establecido en el artículo 42.4 del RICSÍ, el certificado de acreditación especifica “los ámbitos reglamentarios, los productos o instalaciones específicos y, en su caso, los procedimientos de evaluación” para los que se ha acreditado al organismo, pero lo trascendente en el trámite de habilitación del organismo no es el alcance o la

extensión de su acreditación, sino los ámbitos en los que pretende ejercer su actividad -para los que, obviamente, ha de contar con acreditación-, aunque de ordinario puedan coincidir uno y otro.

El segundo inciso del apartado 4 del artículo 2 incorpora una redefinición de la normativa básica estatal que, si no se atiende a la consideración general realizada al inicio de este dictamen sobre técnica normativa, debe evitarse. Señala este apartado que "La inexactitud, falsedad u omisión de carácter esencial, en cualquier dato, manifestación o documento que se acompañe o incorpore a la declaración responsable, producirá los efectos previstos en el artículo 69.4 de la Ley 39/2015". La declaración responsable es -permítasenos la tautología- una simple declaración y, además, según el artículo 43.2 del RICSI, "No se podrá exigir la presentación de documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos junto con la declaración responsable". En consecuencia, no parece posible que esa declaración "incorpore" o "acompañe" documento adicional alguno a la presentación de la declaración responsable, debiendo acudir aquí a la cita textual de la norma básica de aplicación, sin perjuicio de que -en un apartado separado y al amparo de la novedad introducida por el artículo 69.4 de la LPAC- pueda también especificarse que la Administración podrá requerir la presentación de la documentación acreditativa del cumplimiento de los datos declarados y que la falta de presentación pueda determinar, constatado ese extremo, el cese o la revocación de la habilitación para ejercer la actividad. Al respecto debe advertirse que, en aplicación del vigente artículo 69.4 de la LPAC, entre los efectos vinculados a la presentación de la declaración responsable se dispone que no solo "la inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial", en la "declaración responsable" amparan la revocación de la habilitación para continuar con la actividad, sino que también "la no presentación ante la Administración competente de (...) la documentación que sea en su caso requerida para acreditar el cumplimiento de lo declarado" es un supuesto determinante de la imposibilidad de continuar con el ejercicio de la actividad desde el momento en que se tenga constancia (esto

es, desde que hayan transcurrido los plazos del requerimiento). En la medida en que la normativa básica sectorial aplicable al caso (artículo 43.2 del RICSI) no está actualizada en este punto al vigente régimen general establecido en la LPAC, nada impide a la Administración autonómica especificar que la imposibilidad de continuar en el ejercicio de la actividad puede derivar también de la falta de presentación de la documentación acreditativa de lo declarado, arbitrando para ello un mecanismo oportuno y proporcionado, como la previsión de un doble requerimiento.

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.

En el apartado 6 de este mismo artículo se indica que “La inscripción en el Registro Integrado Industrial se realizará de oficio a partir de los datos incluidos en la declaración responsable”. Se trata de una obligación que pesa sobre la Administración y que, con carácter general, contempla el artículo 22 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, y está prevista en el caso concreto de los organismos de control en el artículo 15.6 de Ley de Industria (“La inscripción de los Organismos de Control en el Registro Integrado Industrial regulado en el Título IV de esta Ley se realizará de oficio por la Administración Pública competente, con base en los datos incluidos en la declaración responsable”), desarrollado por el Real Decreto 559/2010, de 7 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Integrado Industrial. Por tanto, la reiteración de este mandato, exclusivamente dirigido a la Administración, en un reglamento sobre habilitación y actuación de los organismos de control supone la introducción de un precepto superfluo y ajeno al objeto de la norma que se pretende y puede eliminarse.

Resta un último pronunciamiento sobre el procedimiento de habilitación que se regula en este artículo 2, y es que a nuestro juicio el Decreto que se examina debe desarrollar el apartado 5 del artículo 43 del RICSI, en la medida

en que dispone una declaración responsable específica para “los organismos de control sin establecimiento en España que vayan a prestar sus servicios como consecuencia de reglamentación no armonizada a nivel europeo y que hayan sido legalmente habilitados como tales en otro Estado miembro de la Unión Europea”. Dado que esta declaración es diferente a la general del apartado 1 del citado artículo 43, debería el reglamento habilitar la aprobación de ese modelo de declaración.

### Artículo 3.- *Cese de actividad*

Este artículo viene a desarrollar lo dispuesto en el artículo 48.4 del RICSI sobre cese voluntario de la actividad. Sin embargo, ese artículo 48 del RICSI también regula los supuestos de extinción y suspensión temporal sobre los que la norma que analizamos guarda silencio, lo que resulta contradictorio con la opción de técnica legislativa adoptada con carácter general por el reglamento autonómico.

En particular, se estima conveniente explicitar que las habilitaciones podrán ser revocadas cuando concurra alguna de las causas establecidas en el artículo 48 del RICSI, y en concreto en el supuesto señalado anteriormente relativo a la falta de presentación de la documentación requerida para acreditar el cumplimiento de lo declarado. Durante la tramitación de los procedimientos sancionadores, de revocación o de inspección podrá adoptarse, previa audiencia del interesado, la medida de suspensión de la eficacia de la habilitación conforme a lo dispuesto en el artículo 48 del RICSI.

Por lo que se refiere al cese voluntario, consideramos que la redacción del párrafo final del apartado 1 (entrega de documentación) resulta confusa. En efecto, según el artículo 43.6 del RICSI, la “documentación ligada a su actuación” como organismo de control deberá entregarse a la Administración pública donde se presentó la declaración responsable, si bien lo que parece querer indicar la norma autonómica examinada es que esa documentación se clasificará en función de la Comunidad Autónoma donde se haya realizado la

actividad de control. En opinión de este Consejo, debe mejorarse la redacción del citado inciso en el sentido expuesto.

Finalmente, debe eliminarse el ordinal "1" del inicio del artículo.

#### Artículo 5.- *Información previa de actuaciones*

Según dispone el artículo 30.1 de la LPAC, los "plazos expresados por horas (...) no podrán tener una duración superior a veinticuatro horas, en cuyo caso se expresarán en días". Dado que el apartado 1 de este artículo 5 recoge un plazo "de 48 horas", debe modificarse en el indicado sentido.

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.

Además, el apartado 2 del mismo artículo 30 de la LPAC dispone que, "Siempre que por Ley o en el Derecho de la Unión Europea no se exprese otro cómputo, cuando los plazos se señalen por días, se entiende que éstos son hábiles, excluyéndose del cómputo los sábados, los domingos y los declarados festivos". No procede, por falta de competencia, que el reglamento autonómico regule el cómputo de los plazos, por lo que el mantenimiento del párrafo indicado solo resultaría posible por remisión expresa a la norma de aplicación.

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.

#### Artículo 6.- *Procedimiento de actuación*

En el apartado 4 del artículo 6 se indica que "Los defectos serán calificados como leves, graves o muy graves", y a continuación se señala que la calificación como muy grave "comportará la emisión de un acta de inspección con calificación negativa". El párrafo siguiente, separado con un punto y aparte,

dispone que “Del documento correspondiente se remitirá una copia (...)”, con lo que cabe la duda de si ese “documento correspondiente” se refiere a toda acta de inspección con defectos “leves, graves o muy graves” o si solo se refiere a la última posibilidad, cuando el acta incluya defectos muy graves. Por otro lado, en vez de acudir a la remisión documental de copias de las actas u otros documentos que reflejen el resultado de la actividad de control con el objetivo de contribuir a la relación electrónica de la tramitación administrativa, configurada como derecho y obligación en el artículo 14 de la LPAC, cabría su sustitución por la implantación de una aplicación informática o telemática a la que pudieran acceder los organismos de control para incorporar o poner a disposición de la autoridad administrativa -periódicamente, en un plazo máximo, o de forma inmediata si se trata de defectos muy graves- el resultado de sus actuaciones. Debe repararse en que en la redacción proyectada tiene encaje la remisión electrónica de las actas, no solo la física, si bien el precepto no ampara la eventual opción de un sistema de acceso telemático con claves para la incorporación de datos por los organismos de control que, si se estima ventajoso o de probable implantación, debe ser objeto de previsión expresa en el reglamento.

También recoge el apartado 4 del artículo 6 que la Consejería podrá supervisar esas actas de inspección. Dada la indeterminación del concepto de “supervisión” empleado en este precepto, que puede inducir a considerar incluida, por ejemplo, la posibilidad de reelaborar el contenido de las actas o de recalificar los defectos apreciados por el organismo de control, resulta conveniente aclarar en qué consiste la supervisión que aquí se plantea y si viene limitada a la verificación de que cumplen unos determinados requisitos de contenido y forma. En cualquier caso, los defectos graves y los muy graves cuentan con una regulación específica (artículos 7 y 8), pero no los leves, cuyo tratamiento se entremezcla en este artículo 6 con menciones concretas a defectos muy graves, con los supuestos de “grave riesgo o emergencia” (apartado 5) y con el plazo de subsanación de defectos (apartado 6), entre

otros contenidos. Por ello, y al margen de las cuestiones puntuales expuestas, debe mejorarse la sistemática expositiva del conjunto de los artículos 6, 7 y 8 sobre el procedimiento de actuación de los organismos de control.

*Artículo 8.- Actuaciones en caso de defectos muy graves*

El apartado 1 del artículo 8 dispone que los defectos muy graves que se constaten en la inspección "serán comunicados a la persona interesada (...)", mientras que en el artículo 7.1 del propio texto establece, cuando se trata de defectos graves, que "éstos se notificarán a la persona interesada (...)". Estimamos necesario unificar el tratamiento, y consideramos más adecuado el empleo del término "notificación", tal y como determina el RICSI en su artículo 45.1, "Con carácter general, los organismos de control tendrán las siguientes obligaciones (...): g) Notificar al titular del producto, equipo o instalación y, en su caso, al proyectista, al instalador o al conservador o mantenedor las deficiencias y anomalías encontradas (...)".

*Artículo 13.- Disconformidad de actuaciones. Tratamiento de las reclamaciones*

En el apartado 2 del artículo 13 se dispone que, una vez recibida la reclamación en la Consejería, esta "iniciará de oficio un expediente de comprobación". Si esa actividad se realiza como consecuencia de la reclamación instada por un particular no resulta correcto decir que se efectúa "de oficio". Por tanto, ha de eliminarse tal mención.

*Artículo 18.- Información necesaria para la supervisión y el control de las actuaciones de organismos de control habilitados en otras Comunidades Autónomas*

El artículo 18 establece que los organismos que presentaron la declaración responsable en otra Comunidad Autónoma, "antes del inicio de las actuaciones", deben comunicar a la Administración autonómica determinados

datos. Tal como indicamos al comentar el artículo 2 sobre declaración responsable, el artículo 15.4 de la Ley de Industria dispone que “La declaración responsable habilitará al organismo de control para desarrollar la actividad para la que ha sido acreditado en todo el territorio español por tiempo indefinido”, a lo que el artículo 43.3 del RICSI añade que “sin que puedan imponerse requisitos o condiciones adicionales”. En consecuencia, exigir como requisito previo al *inicio* de actuaciones la obligación de presentar determinada información puede resultar contrario a la norma básica citada y debe eliminarse. En su lugar, el precepto podría redactarse como un deber genérico de colaboración al amparo de lo previsto en el artículo 45.2 del RICSI, disponiendo que los organismos de control que hayan presentado la declaración responsable en otra Comunidad Autónoma “facilitarán al órgano competente en materia de industria la siguiente información (...)”.

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.

#### Artículo 19.- *Comunicación de resultados de actuaciones*

En el apartado 4 se indica que los organismos de control habilitados en otras Comunidades Autónomas deberán remitir la información a la autoridad de origen “en el modelo que para el Principado de Asturias haya sido previamente establecido, con el fin de que la autoridad de origen remita dicha información a esta Comunidad Autónoma”. Dado que esa información debe presentarse ante la autoridad que los habilitó, no resulta posible que una norma reglamentaria del Principado de Asturias determine los modelos de presentación de los informes que solo competen a esas autoridades de origen. En consecuencia, el apartado 4 del artículo 19 debe eliminarse.

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.

#### Artículo 20.- *Creación* (de los Comités Técnicos de Seguridad)

Por lo que se refiere al ámbito de actuación, recomendamos que en el párrafo final se recoja la definición textual del artículo 44 del RICSI, a la que ya nos referimos al analizar el artículo 1, “diseños, productos, equipos, procesos e instalaciones industriales”. Además, en relación con la letra b) del artículo 22 de la norma en elaboración se concluye que se podrá crear un comité técnico de seguridad por cada “campo reglamentario”, característica que debe incorporarse a la definición del artículo 20 para aclarar su alcance.

#### Artículo 21.- *Funciones*

En el apartado b) del artículo 21 se indica que los comités técnicos de seguridad tienen como función, entre otras, la de “Coordinar y unificar las actuaciones de los organismos de control”. En la medida en que coordinar significa “dirigir y concertar varios elementos” y ello podría implicar atribuir a estos comités la posibilidad de imponer límites efectivos al ejercicio de competencias de los sujetos coordinados, resulta más conveniente reducir la función de coordinación a la posibilidad de formular recomendaciones o proponer medidas de unificación relativas a las actuaciones de los organismos de control. La supresión, en su caso, de esta función coordinadora debe realizarse asimismo en el artículo 20 de la norma proyectada, que hace referencia igualmente a la competencia de coordinación de los comités técnicos de seguridad.

#### Artículo 22.- *Composición*

Por lo que se refiere al contenido del apartado c) del artículo 22, consideramos que, sin perjuicio de la mención de la figura del Secretario/a como integrante del respectivo Comité de Seguridad, a falta de previsiones

legales sobre la constitución de órganos colegiados, resulta más propio de una disposición adicional la determinación de cómo ha de realizarse la primera sesión constitutiva de los comités técnicos de seguridad, toda vez que el órgano aún carece de secretaría y algún miembro deberá convocar la sesión y levantar acta de la elección, o del desacuerdo.

### III. Parte final.

En cuanto a la sistemática, deberá respetarse el siguiente orden: disposiciones adicionales, disposiciones transitorias, disposiciones derogatorias y disposiciones finales (apartado C de las Directrices de técnica normativa autonómicas), coincidentes con las propias de la Administración del Estado (Resolución de 28 de julio de 2005, *Boletín Oficial del Estado* de 29 de julio, apartado 34.)

Por aplicación de las Directrices autonómicas, estimamos que la disposición derogatoria, además de la cita expresa de la norma que deroga y sustituye, debe completarse con la fórmula que estas habitualmente incorporan: "Quedan asimismo derogadas a la entrada en vigor de la presente (Ley o Decreto) las disposiciones de igual o inferior rango emanadas de los órganos de la Comunidad Autónoma que se opongan a lo previsto en la misma".

Finalmente, recomendamos una revisión general del texto a fin de mejorar la redacción de su articulado (a título de ejemplo, deben modificarse los artículos 5.3, 19.1 y 19.4). Del mismo modo, consideramos necesario dar un tratamiento homogéneo a los plazos (así, observamos que en el artículo 5 se alude a "48 horas", en el 6 a "veinticuatro horas" y en el 13 a "diez días", "10 días" y "seis meses"), y también al denominado lenguaje no sexista, a fin de unificar expresiones que no obedecen a un único criterio expositivo, tales como "el personal inspector actuante", "el propio inspector o inspectora", "al titular o

responsable”, “Las personas titulares”, “instalador/a”, “conservador/a”, “el secretario”, “el secretario/a, con la conformidad del presidente”, etc.

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 contenidas en el cuerpo de este dictamen y consideradas las restantes, 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

LA PRESIDENTA,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.