

Dictamen Núm. 81/2021

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 13 de mayo de 2021, con asistencia de las señoras y el señor que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 19 de abril de 2021 -registrada de entrada el día 22 del mismo mes-, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se regula la Organización y el Funcionamiento del Registro Industrial 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 texto expositivo que, rubricado como preámbulo, recoge los presupuestos normativos de la regulación que aborda; en concreto, la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, cuyo título IV, en su rúbrica actual -Registro Integrado Industrial-, es fruto de la profunda modificación producida tras la aprobación de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de Modificación de Diversas Leyes para su Adaptación a la Ley sobre el Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su

Ejercicio, y ello en el marco de un proceso iniciado tras la aprobación de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su Ejercicio, a través de la cual se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

En el marco que se acaba de describir, la Administración General del Estado aprobó el Real Decreto 559/2010, de 7 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Integrado Industrial, cuyo artículo 3, según se recoge en el preámbulo de la norma en elaboración, “prevé la posibilidad de que las Comunidades Autónomas establezcan Registros Industriales en sus respectivos territorios, debiendo garantizarse la interoperabilidad de los distintos sistemas”.

Consigna el preámbulo a continuación la finalidad de la norma cuya aprobación se pretende, consistente en regular la organización y el funcionamiento, “en el ámbito del Principado de Asturias, de un Registro Industrial, de carácter informativo y destinado a constituir un instrumento integrado de información sobre la actividad industrial en todo el territorio de la Comunidad Autónoma, como un servicio a las Administraciones Públicas, a la ciudadanía y, particularmente, al sector empresarial, que a su vez permita garantizar la interoperabilidad de los datos del registro a otras Administraciones Públicas así como suministrar a los servicios competentes de las Administraciones Públicas los datos precisos para la elaboración de los directorios de las estadísticas industriales”.

La parte dispositiva del Decreto está compuesta por veintiún artículos, todos ellos titulados, agrupados en cuatro capítulos, también titulados, una disposición transitoria y dos disposiciones finales.

El capítulo I, “Disposiciones Generales”, se ocupa en los artículos 1 a 6 de las siguientes cuestiones: objeto, naturaleza del Registro Industrial del Principado de Asturias, definiciones, fines, ámbito territorial y subjetivo y ámbito material.

El capítulo II, "Contenido y estructura del Registro", artículos 7 a 12, aborda el contenido del Registro, los datos básicos, los datos complementarios, la estructura del Registro, las secciones y el número de inscripción en el Registro.

El capítulo III, dedicado a los "Procedimientos", abarca los artículos 13 a 20, que versan sobre la inscripción en el Registro; las variaciones esenciales; la baja en el Registro; la diligencia de puesta en servicio; la inscripción de las actividades de distribución y suministro de energía y productos energéticos, y de investigación y aprovechamiento de yacimientos minerales y demás recursos geológicos; la coordinación y cooperación entre órganos de las Administraciones públicas; la comunicación de datos al Registro Integrado Industrial de ámbito estatal, y el acceso a la información y normas de confidencialidad.

Por su parte el capítulo IV, "Infracciones y Sanciones", establece en un único artículo, el 21, el régimen de aplicación a las infracciones y sanciones.

Completan la parte dispositiva una disposición transitoria única, dedicada a los "Establecimientos, empresas y entidades inscritos", y dos disposiciones finales que versan sobre el "Desarrollo normativo", la primera, y la "Entrada en vigor", la segunda.

2. Contenido del expediente

Por Resolución del titular de la Consejería de Industria, Empleo y Promoción Económica de 3 de marzo de 2020, se acuerda iniciar la tramitación del procedimiento para la elaboración de un Decreto por el que se habilita y regula el Registro Industrial del Principado de Asturias.

La iniciativa se somete a consulta pública previa mediante su inserción en el Portal de Participación de la Administración del Principado de Asturias entre el 3 y el 19 de junio de 2020, sin que se reciba observación alguna.

Obra incorporada al expediente una memoria justificativa elaborada el 3 de marzo de 2020 por la Directora General de Industria. En ella se exponen los objetivos que se pretenden alcanzar con la aprobación de esta norma,

consistentes en “integrar la información sobre la actividad industrial en todo el territorio del Principado de Asturias que sea necesaria para el ejercicio de las competencias atribuidas en materia de supervisión y control en materia industrial, en particular sobre aquellas actividades sometidas a un régimen de comunicación o de declaración responsable y de las instalaciones de los establecimientos regulados por reglamentos de seguridad industrial (...). Constituir el instrumento de información sobre la actividad industrial en todo el Principado de Asturias, como un servicio a las Administraciones Públicas, los ciudadanos y, particularmente, al sector empresarial (...). Suministrar a los servicios competentes de la Administración del Principado los datos precisos para la elaboración de los directorios de las estadísticas industriales, así como ejercer sus competencias administrativas (...). Suministrar la información al Registro Integrado Industrial del Estado, otorgando numeración y ordenándola previamente”. Desde otro punto de vista, se hace especial hincapié en que esta norma “no supondrá en ningún caso un aumento de cargas administrativas para el ciudadano, ya que las inscripciones se realizarán de oficio a partir de los datos contenidos en las autorizaciones, en las declaraciones responsables, comunicaciones y documentación de puesta en servicio de instalaciones presentadas por los titulares. La inscripción pasa a ser un procedimiento interno de la Administración en el que no interviene directamente el interesado. La Administración tendrá que prever para ello que los modelos de solicitudes, declaraciones responsables y comunicaciones contengan los datos necesarios para la inscripción./ No obstante lo anterior, podrán aportar los datos necesarios para su inscripción en el registro una vez iniciada la actividad, los titulares de empresas o establecimientos que no se encuentren inscritos y que realicen o en los que se realicen actividades no sujetas a autorización o que no precisen la presentación de una declaración responsable”.

También con fecha 3 de marzo de 2020, la Directora General de Industria suscribe una memoria económica en la que expresa que la aprobación del Decreto en tramitación no supone incremento de gasto ni disminución de ingresos, ni la necesidad de incremento o dotación de medios personales. Esta

memoria económica incluye un estudio acreditativo del coste/beneficio que ha de representar la norma que se proyecta.

Con idéntica fecha y procedencia, se libran los informes de impacto de género (que se estima "neutro") y en la infancia y adolescencia ("sin impacto").

El día 28 de julio de 2020, la Jefa del Servicio de Industria incorpora al expediente un informe de evaluación de impacto en la familia ("sin impacto").

También con fecha 28 de julio de 2020, la Jefa del Servicio de Industria suscribe un informe en materia de unidad de mercado en el que concluye que "el proyecto de Decreto no incide en la unidad de mercado nacional, por lo que no resulta preciso el intercambio de información previsto en la Ley 20/2013". Razona al efecto que "las previsiones contenidas en el proyecto de Decreto garantizan el principio de simplificación de cargas, excluyendo a los operadores de presentar en esta Administración cualquier documentación que hubiera sido presentada en su comunidad de origen (...). Los medios de intervención que se prevén se han analizado frente a la existencia de otras medidas que afecten a la misma actividad ya establecidas por otras autoridades competentes, las cuales son inexistentes. Asimismo, la redacción del proyecto de Decreto asegura que los medios de intervención no recaen sobre los mismos aspectos en caso de concurrencia de varias Administraciones y no genera costes adicionales para las empresas incluidas en el ámbito de aplicación en comparación con la intervención de una única Administración (...). El proyecto de norma no establece ni modifica requisitos de acceso o ejercicio a una actividad económica respecto al resto de la normativa de las demás autoridades competentes (...). Por otro lado, el proyecto de norma se someterá a información pública previendo que los agentes económicos interesados se manifiesten al respecto".

Solicitado el preceptivo informe a la Dirección General de Presupuestos, el 6 de agosto de 2020 la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria señala que "no hay observaciones desde el punto de vista presupuestario".

Mediante diligencia extendida el 25 de septiembre de 2020, el Jefe del Servicio de Publicaciones, Archivos Administrativos, Documentación y

Participación Ciudadana deja constancia de que “una vez publicada con fecha 28 de agosto de 2020, entre dicha fecha y el 24 de septiembre de 2020 la propuesta de ‘Decreto por el que se habilita y regula el Registro Industrial del Principado de Asturias’, ha estado sometida al trámite de alegaciones en información pública dentro del Portal AsturiasParticipa”. La Jefa del Servicio de Industria informa que dentro del indicado plazo “no se ha recibido comentario ni alegación alguna al respecto en la dirección de correo indicada”.

Remitido el texto de la norma a las Secretarías Generales Técnicas de las distintas Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias, obran en el expediente las observaciones formuladas por la Jefa del Secretariado del Gobierno, con el visto bueno de la Directora General de la Vicepresidencia de la Consejería de Administración Autonómica, Medio Ambiente y Cambio Climático, y por la Jefa del Servicio de Asesoramiento Jurídico Administrativo, con el visto bueno de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia, todas ellas de índole técnica.

Figuran en el expediente, asimismo, una tabla de vigencias y el cuestionario para la valoración de propuestas normativas debidamente cumplimentado.

El día 5 de abril de 2021, el Secretario General Técnico de la Consejería instructora incorpora al expediente el informe establecido en el artículo 33.4 de la Ley del Principado de Asturias 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias.

Finalmente, el proyecto de Decreto es examinado e informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos en la reunión celebrada el 7 de abril de 2021, según certifica al día siguiente el Secretario de la citada Comisión.

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 19 de abril de 2021, 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 Organización y el Funcionamiento del Registro Industrial del Principado de

Asturias, adjuntando a tal fin copia autenticada del expediente tramitado en soporte digital.

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

PRIMERA.- Objeto del dictamen y competencia

El expediente remitido se refiere al proyecto de Decreto por el que se regula la Organización y el Funcionamiento del Registro Industrial del 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), en los preceptos no afectados por la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo -ECLI:ES:TC:2018:55-, 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), debiendo considerarse también lo pautado en 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 del Consejo de Gobierno

de 28 de diciembre de 2017 (*Boletín Oficial del Principado de Asturias* de 5 de enero de 2018).

El procedimiento para la elaboración del Decreto cuyo proyecto analizamos se inicia formalmente mediante Resolución del titular de la Consejería instructora de 3 de marzo de 2020.

En el presente procedimiento la iniciativa normativa se ha sometido a consulta pública previa a la redacción de un primer texto, conforme a lo establecido en el artículo 133.1 de la LPAC, y se han incorporado al expediente la memoria justificativa de la necesidad de la norma, una memoria económica en la que se incluye un estudio acreditativo del coste/beneficio que ha de representar su aprobación, una tabla de vigencias y un cuestionario para la valoración de propuestas normativas, cumplimentado en el modelo normalizado recogido en 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 junio de 1992.

Asimismo, se ha sometido el proyecto al trámite de información pública y se ha remitido a las diferentes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias para observaciones, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 33.2 y 34 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

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 Decreto Legislativo del Principado de Asturias 2/1998, de 25 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario.

También se han emitido los informes de evaluación de impacto de género, en cumplimiento de lo dispuesto 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; en la infancia y adolescencia y en la familia, 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 en

materia de unidad de mercado, conforme a lo señalado en el artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado.

Consta en el expediente el preceptivo informe del Secretario General Técnico de la Consejería instructora en relación con la tramitación efectuada, así como sobre la justificación y legalidad de la norma que se pretende aprobar. En él se examinan puntualmente las observaciones formuladas por las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias, motivándose su consideración. Consta igualmente que el proyecto de Decreto ha sido informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos.

En consecuencia, debemos concluir que la tramitación del proyecto resulta acorde con lo establecido en 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, en materia de “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 la específica materia objeto de regulación en el proyecto de Decreto sometido a dictamen, la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, dedica su título IV al Registro Integrado Industrial. En desarrollo de lo previsto en el artículo 27 de la citada Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, se aprobó el Real Decreto 559/2010, de 7 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Integrado Industrial, cuyo artículo 3.1 dispone que “La actuación del Registro Integrado Industrial se desarrollará sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas para establecer Registros Industriales en sus respectivos territorios”.

Consecuentemente, a la vista de las competencias asumidas en su Estatuto de Autonomía, 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 singular al proyecto de Decreto

I. Título.

En cuanto al título de la norma, el proyecto se refiere al "Decreto por el que se regula la organización y el funcionamiento del Registro Industrial del Principado de Asturias".

En la memoria justificativa elaborada para la tramitación de la norma e incorporada al expediente remitido la Directora General de Industria ilustra la situación de partida, conforme a la cual en la actualidad no existe en el ámbito de la Comunidad Autónoma un registro industrial como tal, sino una serie de "datos contenidos en las autorizaciones concedidas en material industrial, y en las comunicaciones o las declaraciones responsables realizadas por los interesados"; por este motivo, en esta memoria justificativa se propone más adelante "la creación de un registro industrial", y ello como manera de evitar la actual "dispersión del conocimiento existente del sector industrial asturiano".

En la misma línea, la tabla de vigencias que se incluye entre la documentación incorporada al expediente remitido recoge que "la aprobación del Decreto por el que se crea y se regula la organización y el funcionamiento del Registro Industrial del Principado de Asturias, no implica la derogación de ninguna norma sobre esta materia, ya que únicamente permite la creación de dicho Registro Industrial".

En consonancia con ello consideramos conveniente proceder a una modificación del título del Decreto proyectado, que podría pasar a tener la siguiente, o similar, redacción: "Decreto por el que se crea el Registro Industrial

del Principado de Asturias y se regula su organización y funcionamiento”; redacción que, por lo demás, no hace sino retomar sustancialmente la del texto del proyecto de Decreto inicial en esta materia, tal y como el mismo fue objeto de información pública y sometido al posterior trámite de observaciones del resto de Consejerías.

Con la redacción propuesta para el título del Decreto se consigue, además, un estricto desarrollo de la normativa estatal de referencia, tanto de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, cuyo artículo 21.2 establece que “La creación del Registro Integrado Industrial se entenderá sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas para establecer Registros Industriales en sus respectivos territorios”, como del Real Decreto 559/2010, de 7 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Integrado Industrial, que dispone en su artículo 3.1, por lo que aquí interesa, que “La actuación del Registro Integrado Industrial se desarrollará sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas para establecer Registros Industriales en sus respectivos territorios”.

II. Parte dispositiva.

De ser atendida la observación realizada con respecto al título de la norma, el artículo 1 del Decreto podría tener la siguiente, o parecida, redacción: “El presente Decreto tiene por objeto la creación y la regulación de la organización y el funcionamiento del Registro Industrial del Principado de Asturias”.

Teniendo en cuenta que una parte significativa de las actividades industriales que se incorporan al Registro son llevadas a cabo por personas jurídicas, sería preferible que en el apartado a) del artículo 3 se sustituya el término “ciudadano” por el de “entidades y empresas”, o por un concepto equivalente.

Por respetar la coherencia con el resto del texto, en el apartado a) del artículo 4 donde dice "Comunidad Autónoma" debería decir "Principado de Asturias".

En el artículo 6 del proyecto se recoge, como corresponde a un Registro que ha de asegurar su interoperabilidad con el estatal, un desglose de actividades o instalaciones paralelo al establecido en el artículo 4 del Reglamento del Registro Integrado Industrial. No obstante, parece haberse omitido por error uno de los apartados contemplados en la norma estatal que hace referencia a empresas y entidades que tienen presencia en nuestra región -"e) Las industrias de fabricación de armas, explosivos y artículos de pirotecnia y cartuchería y, aquellas que se declaren de interés para la defensa nacional"-), por lo que procedería su inclusión.

En el artículo 6.2 la letra a) dispone *in fine* que "En este apartado se incluyen los servicios que prestan las empresas habilitadas en materia de seguridad industrial". Dado que algunas de ellas (organismos de control, laboratorios y otros agentes) se contemplan en el apartado b) del mismo precepto, debe despejarse si las comprendidas en el apartado a) son las habilitadas en materia de seguridad industrial distintas a las del apartado b) y cuál es, en su caso, la ubicación de las entidades de acreditación (consideradas en el mencionado artículo 4 del Reglamento estatal y que no se mencionan en el precepto examinado).

La acotación recogida en el artículo 7.3, en el sentido de que "En el caso de establecimientos y actividades de investigación y aprovechamiento de yacimientos minerales y demás recursos geológicos sólo se anotarán los datos básicos", parece olvidar a los "establecimientos de beneficio", que sí se incluyen en el apartado c) del artículo 6. Con la redacción que se propone, para los "establecimientos de beneficio" el Registro deberá contener, además de los datos básicos del artículo 8, los datos complementarios del artículo 9. Estimamos que es precisa una mayor reflexión al respecto, más si tenemos en

cuenta que con arreglo a lo establecido en el artículo 112.Uno de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas, la instalación de los establecimientos de beneficio está siempre condicionada a la obtención de autorización previa.

En el artículo 9.b).5.º se establecen "Para los establecimientos de la División A del Registro" unos datos complementarios. Dado que la estructura del Registro por divisiones no aparece en el texto del proyecto hasta el artículo siguiente, resulta oportuno que para una mejor comprensión se añada una referencia al artículo 10.a), pudiendo quedar la redacción del artículo 9.b).5.º del siguiente modo: "Para los establecimientos incluidos en la División A del Registro a los que se refiere el artículo 10, apartado a), del presente Decreto".

Con el objeto de despejar cualquier duda interpretativa sería preferible para el apartado c) del artículo 10 la siguiente redacción: "División C: Los organismos de control, laboratorios y otros agentes en materia de seguridad y calidad industrial, que figuran en el artículo 6, apartado 2.b)".

En el artículo 15.3 de la norma en elaboración se señala que "La baja se producirá sin perjuicio del derecho del titular a una nueva inscripción de alta en el Registro, conforme al procedimiento previsto en el artículo 13". Si tenemos en cuenta que normalmente la inscripción en el Registro se produce de oficio -artículo 13.1-, sería preferible que la remisión genérica que en el artículo 15.3 se hace al artículo 13 se complete con una remisión específica al "artículo 13.2", y ello en referencia, más que al "derecho del titular a una nueva inscripción", a la "posibilidad" de instar esta nueva inscripción.

En relación con el título del artículo 17 del proyecto de Decreto, así como con la redacción de su apartado 1, hacemos extensiva la reflexión propuesta para el artículo 7.3, en orden a la conveniencia de incluir a los "establecimientos de beneficio".

En el artículo 17.2 estimamos conveniente que la resolución de la persona titular de la Consejería competente en materia de industria que excepcione la regla general establecida en el apartado 1 sea motivada.

Con el fin de evitar la coincidencia existente entre el título del capítulo IV -"Infracciones y Sanciones"- y el de su único artículo -"Artículo 21. Infracciones y Sanciones"-, consideramos que aquel podría titularse "Régimen Sancionador" o un concepto equivalente.

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

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

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.