

En Logroño, a 4 de junio de 2002, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Bueyo Díez Jalón, D. José M^a Cid Monreal , así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, actuando como ponente D. José M^a Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

27/02

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Hacienda y Economía, sobre Proyecto de Decreto por el que se regula el Registro de Corredores de Seguros, de Sociedades de Correduría de Seguros y de sus Altos Cargos y el Registro de Diplomas de Mediador de Seguros Titulado.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del Asunto

Primero

Por la Dirección General de Economía y Presupuestos, de la Consejería de Hacienda y Economía, se ha tramitado el expediente de elaboración de una disposición de carácter general, formado por 7 documentos y un total de 18 folios. El objeto del mencionado proyecto de disposición reglamentaria, es la creación del Registro de Corredores de Seguros, de Sociedades de Correduría de Seguros y de sus Altos Cargos y el Registro de Diplomas de Mediador de Seguros Titulado.

Segundo

El expediente cronológicamente se inicia con la Memoria redactada por la Dirección General de Economía y Presupuestos en la que se fija el marco normativo del Proyecto de disposición, se justifica la oportunidad de la misma, se indica la estructura del proyecto de disposición, finalizando con un resumen de *iter* procedimental a seguir. Dicha Memoria está datada el 21 de febrero de 2002.

Tercero

Consta en el expediente el informe emitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería citada de fecha 21 de mayo de 2002.

Cuarto

Consta igualmente un escueto informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de fecha 15 de mayo de 2002, anterior incluso al informe de la Secretaria General Técnica, cuando desde este Consejo Consultivo, se viene insistiendo en la conveniencia de que el citado informe sea el último de todos los existentes en el expediente, con el fin de que la visión de la disposición sea la más amplia posible, conociendo el contenido de informes anteriores.

Quinto

Consta igualmente informe del S.I.C.E. y consta haber sido remitido el Proyecto de disposición al Colegio de Mediadores de Seguros Titulados de La Rioja, Colegio que ha realizado las alegaciones que ha estimado oportunas.

Sexto

Por último, consta el Proyecto de disposición definitivo, de cuyo contenido se desprende el hecho de haber sido tenidas en cuenta varias de las observaciones realizadas a lo largo del procedimiento de elaboración de la disposición.

Antecedentes de la Consulta

Primero

Por escrito fechado el 21 de mayo de 2002, registrado de entrada en este Consejo el 27 del mismo mes y año, el Excmo. Sr. Consejero de Hacienda y Economía, remite al Consejo Consultivo de La Rioja para dictamen el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de 27 de mayo de 2002, registrado de salida el día 29, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja procedió, en nombre del mismo, a acusar

recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Designado ponente el Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo señalada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del Dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito.

Atendiendo a lo dispuesto en la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo, este órgano deberá ser consultado en los siguientes asuntos: "*c) Proyectos de reglamentos o de disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas*"; y de igual modo lo expresa el artículo 12.2. c) de nuestro Reglamento aprobado por el Decreto 8/2002, de 24 de enero, habrá de recabarse el dictamen del Consejo Consultivo, salvo que se solicite del Consejo de Estado, entre otros en relación con: "*c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de Leyes estatales o autonómicas*".

En el presente caso, nos encontramos ante un Proyecto de Decreto que se dicta en desarrollo de lo establecido en los apartados 15.4 y 16.2 de la Ley Estatal 9/92, de 30 de abril, de mediación en Seguros privados, que prevén que, tanto las autorizaciones concedidas, como los Diplomas expedidos para el ejercicio de la actividad de Mediación en los seguros privados, determinarán la inscripción en los correspondientes Registros Administrativos de la Dirección General de Seguros del Ministerio de Economía.

El hecho de tener asumida la Comunidad Autónoma de La Rioja competencia en materia de Seguros determina la necesidad de la creación de dichos Registros dentro de este ámbito territorial.

Dicha asunción de competencias se verifica en virtud del Real Decreto 1847/2000, de 10 de Noviembre, por el que se transfiere a la Comunidad Autónoma de La Rioja las funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de Mediadores de Seguros.

En base a lo expuesto, el presente dictamen tiene el carácter de preceptivo, como tiene reiteradamente establecido, tanto el Tribunal Supremo como este propio Consejo Consultivo.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 de nuestra Ley reguladora, que en el ejercicio de su función, el Consejo debe velar por "*la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de la Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen*".

Como se ha señalado en otros dictámenes, debemos examinar la adecuación del Proyecto de Decreto al bloque de constitucionalidad, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas.

Segundo

Cumplimiento de los trámites de elaboración de disposiciones de carácter general.

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración sobre la importancia de observar las prescripciones establecidas en los arts. 67 y 68 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, en relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales y en su normativa complementaria, no sólo como garantía de acierto en su elaboración, sino además, por cuanto su incumplimiento es susceptible de ser apreciado por los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa y, en caso de recurso, como causa de invalidez de las normas reglamentarias aprobadas.

Procede, por ello, examinar, en primer lugar, el grado de cumplimiento, en el presente caso, de dichos trámites o requisitos, comenzando por aquellos que exige nuestro Reglamento orgánico.

A) Expediente íntegro.

De acuerdo con los artículos 32 y 40.2.b) de nuestro Reglamento orgánico, el expediente debe remitirse completo, con un sumario de los documentos que lo integran. Debe recordarse que su exigencia no es caprichosa, dado que, por razones de seguridad jurídica, persigue mostrar al órgano consultivo de manera clara e íntegra, de acuerdo con un criterio de ordenación cronológico, los documentos que han debido incorporarse al expediente. En el presente caso, se ha cumplido en forma este requisito.

B) Informe del S.I.C.E.

El artículo 28 del Decreto 58/1997, de 30 de diciembre, sobre información, calidad, evaluación e inspección de los servicios exige el informe del S.I.C.E. sobre toda actuación administrativa que conlleve creación, modificación o supresión de un procedimiento administrativo, informe que se exigirá con carácter previo a su publicación y entrada en vigor y ello al objeto de mantener la adecuada homogeneización y normalización de procedimientos y documentos administrativos.

El Reglamento proyectado no regula un específico procedimiento, pero pese a ello se ha dado traslado al mencionado servicio con el fin de permitir homogeneizar los criterios a seguir en el caso de procedimientos conexos.

C) Memoria justificativa.

Dispone literalmente el art. 67.2 de la Ley 3/1995 que *"tales propuestas –de proyectos de Ley y disposiciones de carácter general- irán acompañadas de una memoria que deberá expresar previamente el marco normativo en que se inserta, justificar la oportunidad y adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persiguen y hacer referencia a las consultas facultativas efectuadas y a otros datos de interés para conocer el proceso de elaboración de la norma"*.

En este caso, existe una Memoria inicial que establece el marco normativo del Proyecto de disposición, así como se justifica la oportunidad y adecuación de las medidas propuestas, haciéndose referencia a las consultas efectuadas en un primer momento, la justificación de la no necesidad de estudio económico, así como se cita la única Disposición derogada con el Proyecto.

Posteriormente existe una Memoria que, aunque emitida por vía de informe, cumple con las exigencias señaladas con reiteración por este Consejo Consultivo, ya que de su lectura se ofrece una visión global de todo el *iter* procedimental y sustantivo seguido para elaborar la norma proyectada, dando cumplida cuenta de cada una de las exigencias establecidas en el art. 67.2 de la Ley 3/95, sin perjuicio de que exista ya en el momento inicial del procedimiento una Memoria justificativa de la conveniencia u oportunidad de la norma.

D) Estudio económico.

No existe entre la documentación remitida el necesario estudio económico, ni la mínima referencia a la ausencia de costo para la Comunidad Autónoma de La Rioja, como consecuencia de la entrada en vigor de los Registros que crea el Proyecto de disposición.

E) Tabla de derogaciones y vigencias.

En cuanto a la tabla de Disposiciones derogadas y vigentes a que se refiere el art. 67.3 de la Ley 3/1995, este Consejo reitera, una vez más, la importancia que la misma tiene en cuanto que afecta al principio de seguridad jurídica y de certeza en el conocimiento y aplicación del Derecho.

En la Disposición estudiada, no se hace referencia a la existencia de disposiciones que puedan verse derogadas con motivo de su entrada en vigor, lo que hace suponer que, como quiera que se trata de la creación *ex novo* de unos Registros administrativos, no exista disposición alguna cuya vigencia pueda verse afectada.

F) Audiencia corporativa.

Dispone el artículo 68 Ley 3/1995 que, *"1º Los proyectos con carácter de disposición general, cuando la Ley lo disponga o así lo acuerden el Consejo de Gobierno o Consejero correspondiente, se someterán a información pública"* y el párrafo 3º del precepto asimismo establece que, *"Podrán acceder a la información pública y presentar alegaciones los ciudadanos, las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley, así como las demás personas jurídicas, públicas y privadas"*.

En el caso que nos ocupa, consta en la Memoria inicial el hecho de que no se considera necesario el citado trámite de información pública, al tratarse de una norma interna de carácter organizativo. Sin embargo y como quiera que el contenido de los registros afectan directamente al ejercicio de la actuación profesional de los Agentes Mediadores de seguros, se ha dado traslado de la disposición a su colegio profesional, que ha realizado una serie de manifestaciones puntuales al margen de mostrar su total conformidad con el contenido de la resolución contenida en el proyecto que se les remitió.

En base a lo expuesto, consideramos que se ha cumplido con rigor el requisito analizado.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada.

El artículo 11.1.6 de la Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, del Estatuto de

Autonomía de La Rioja, modificada por la Ley Orgánica 3/1994, de 24 de mayo, y por la Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero, atribuye a la Comunidad Autónoma de La Rioja, la función ejecutiva, en los términos que establezcan la Leyes y, en su caso, a las normas reglamentarias que para su desarrollo dicte el Estado, en materia de Seguros, de acuerdo con las previsiones de las reglas 6, 11 y 13 del apartado 1 del art. 149 de la Constitución.

El apartado 2º del mencionado art. 11 establece que, en el caso anterior, corresponde igualmente a la Comunidad Autónoma de La Rioja la potestad de administración, así como la de dictar Reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes.

En base a lo manifestado, no queda duda alguna acerca de la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para dictar la disposición informada.

Cuarto

Observaciones jurídicas sobre el contenido normativo del Proyecto reglamentario.

El proyecto de disposición que se informa crea dos Registros: el de Corredores de Seguros de Sociedades de Correduría de Seguros y de sus Altos cargos, por un parte, y el de Diplomas de Mediador de Seguros titulado, por otra. El proyecto consta de 11 artículos distribuidos en tres Capítulos, 4 Disposiciones adicionales, 1 Transitoria y 2 Disposiciones finales, estableciéndose la composición de ambos Registros, el procedimiento para la inscripción y modificación de los asientos, así como para la cancelación de las inscripciones.

En materia de seguros, con arreglo a lo establecido en el artículo 149.1.11 de la Constitución, las bases de tal materia son competencia exclusiva del Estado, correspondiendo a la Comunidad Autónoma la facultad de ejecución, con respeto a esas bases. Pues bien, éstas vienen constituidas, tanto por la Ley 9/92 de 30 de abril, de Mediación de Seguros Privados, como la Ley 30/95, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados. Dicha regulación básica, constituye un límite infranqueable para el ejercicio de su competencia ejecutiva por la Comunidad Autónoma de La Rioja.

La disposición informada no excede de ese marco básico, por cuanto se limita única y exclusivamente a la creación de los dos Registros, indicando la composición de los mismos, así como las circunstancias que tendrán acceso a los mismos.

No se establece ningún tipo de circunstancia que determine o condicione la adquisición de la condición de Corredor de Seguros, lo que deberá ser objeto del oportuno

expediente administrativo, con arreglo a las condiciones que para dicho reconocimiento establece la Ley estatal.

Se respeta una limitación que introduce la Ley estatal, que exige que el ámbito territorial de actuación de los Corredores y Mediadores de Seguros sea el de las respectivas Comunidades Autónomas, como claramente determina el artículo 2 de la Disposición que se estudia.

Finalmente se sugiere una redacción alternativa para el artículo 11, del siguiente tenor: "*mediante solicitud por escrito en la que se exprese la identidad del solicitante y, el motivo, podrán acceder a los datos de los Registros los terceros que acrediten un interés legítimo y directo*" (el acceso de los titulares es obvio).

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja, tiene competencia para dictar la norma proyectada.

Segunda

El proyecto de Decreto es conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones contenidas en los Fundamentos de Derecho del presente Dictamen.

Este es nuestro dictamen que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha del encabezamiento.