En Logroño, a 4 de mayo de 2018, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros, D. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D. José Luis Jiménez Losantos y D. Pedro María Prusén de Blas, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. José María Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

47/18

Correspondiente a la consulta formulada por el Excma. Sra. Consejera de Desarrollo Económico e Innovación, sobre *Anteproyecto de Decreto por el que se regula el Registro Industrial de la CAR*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

La Excma. Sra. de Consejera de Desarrollo Económico e Innovación del Gobierno de La Rioja remite para dictamen el citado Anteproyecto de Decreto, que consta de la siguiente documentación:

- Resolución de inicio de procedimiento de elaboración de disposición de carácter general de fecha 24 de febrero de 2017.
- Borradores del Anteproyecto (3).
- Informe sobre el resultado del periodo de consultas.
- Diligencia de formación del expediente de Anteproyecto, de 22 de diciembre de 2017.
- Petición de informe al Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (SOCE), de 27 de diciembre de 2017.
- Informe del SOCE, de 12 de enero de 2018.
- Informe posterior, del centro gestor, de 7 de febrero de 2018.
- Nuevo borrador de la disposición proyectada.

- Solicitud de informe a la Dirección General de los Servicios Jurídicos.
- Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de 14 de marzo de 2018.
- Nuevo informe del centro gestor, que origina un quinto borrador.
- Memoria final, de 28 de marzo de 2018.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 3 de abril de 2018, y registrado de entrada en este Consejo el 4 de abril de 2018, la Excma. Sra. Consejera de Desarrollo Económico e Innovación del Gobierno de La Rioja, remitió al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 5 de abril de 2018, procedió, en nombre de dicho Consejo, 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

Asignada la ponencia al 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 indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito.

1. Atendiendo a lo dispuesto en el art. 11,c) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo, este órgano deberá ser consultado en los siguientes asuntos: “*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 art. 12.2,c) de su Reglamento aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

La norma proyectada desarrolla la Ley estatal 21/1992, de 16 de julio, de Industria, la cual crea y regula, en sus arts. 21 y ss, el Registro integrado industrial de ámbito estatal.

El art. 24 de la citada Ley se refiere a la obligación que el órgano competente de la Comunidad Autónoma tiene de dar traslado inmediato al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio de los datos a que se refiere la Ley para su inclusión en el citado Registro integrado industrial.

Posteriormente, el RD 697/1995, de 28 de abril, aprobó el Reglamento de dicho Registro.

Por otro lado, la Directiva CE núm. 123/2006, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la prestación de servicios en el mercado interior, fue incorporada a nuestro ordenamiento jurídico a través de: i) la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio; y ii) la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley 17/2009. Esta última citada Ley 25/2009 modificó, entre otras, la precitada Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria.

Como consecuencia de todo ello, se dictó el RD 559/2010, de 7 de mayo, por el que se aprobó un nuevo Reglamento del Registro integrado industrial, en cuyo art. 3.1 se establece que la actuación de dicho Registro “*se desarrollará sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas para establecer Registros industriales en sus respectivos territorios*”.

De lo expuesto, se desprende que no cabe ninguna duda acerca del carácter preceptivo de nuestro dictamen, ya que el Anteproyecto consultado desarrolla normativa expuesta.

2. En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 de nuestra precitada Ley reguladora que, en el ejercicio de nuestra función, debemos 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 la ley, en relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, 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, en caso de recurso, como causa de invalidez de las normas reglamentarias aprobadas.

Es, por ello, necesario examinar si se han cumplido los trámites establecidos en los arts. 33 a 41 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la CAR, en la redacción vigente en el momento de dictarse la Resolución de inicio de este procedimiento, que es la aplicable al mismo, según se desprende de la DF Única de la Ley 2/2018, de 30 de enero, por la que se modificaron estos preceptos de la precitada Ley 4/2005, y con arreglo a la doctrina sentada por este Consejo en anteriores modificaciones de esta normativa (cfr, entre otros, nuestros dictámenes D.7/05, D.44/07, D.86/08 o D.56/12).

Procede, por ello, examinar, el grado de cumplimiento, en el presente caso, de dichos trámites o requisitos, que son los siguientes:

1. Resolución de inicio del expediente.

Según el artículo 33.1 de la Ley 4/2005, *“el procedimiento para la elaboración de los reglamentos se iniciará mediante resolución del órgano administrativo competente por razón de la materia”*.

En el presente caso, la Resolución de inicio del expediente fue dictada, en fecha 24 de febrero de 2017, por el Director General de Innovación, Trabajo, Industria y Comercio de la Consejería, de conformidad con lo establecido en el artículo 5.1.4,g), en relación con el 3.3 del

Decreto 27/2015, de 21 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Industria, Innovación y Empleo.

Desde el punto de vista del contenido, el art. 33.2,d) de la Ley 4/2005, dispone que *“la Resolución de inicio expresará sucintamente el objeto y finalidad de la norma, las normas legales que en su caso deba desarrollar, así como el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida”*.

La citada Resolución cumple con el requisito legal, si bien no menciona las normas legales que debe desarrollar, extremo que posteriormente aparece en la Memoria inicial, por lo que no cabe realizar observación alguna al presente trámite.

2. Elaboración del borrador inicial.

A tenor de lo establecido en el artículo 34 de la Ley 4/2005:

“1. El órgano del que emane la resolución de inicio elaborará un borrador inicial integrado por un preámbulo y por el texto articulado del reglamento que incluirá, en su caso, una disposición derogatoria de las normas anteriores que resulten afectadas.

2. El borrador inicial irá acompañado de una memoria justificativa acerca de la necesidad de la aprobación de la nueva norma, de su adecuación al objeto y finalidad fijados en la resolución de inicio, la incidencia que habrá de tener en el marco normativo en que se inserte, una relación de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias de las disposiciones anteriores sobre la misma materia, así como una valoración de los efectos previsibles que puedan seguirse de su aplicación. Finalmente, incluirá, en su caso, también los estudios e informes previos que le sirvan de fundamento, así como una relación de aquellos informes o trámites que se consideren necesarios en la tramitación del expediente.

3. En los casos de creación de nuevos servicios o de modificación de los existentes, o aquellos en los que de la aplicación del reglamento se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, deberá adjuntarse al expediente un estudio del coste y financiación”.

En el expediente, constan hasta tres borradores sucesivos del texto de la disposición proyectada, pero no la Memoria justificativa de la necesidad de la aprobación de la norma proyectada.

Es cierto que parte del contenido de esa Memoria puede deducirse de la parte expositiva, pero creándose un Registro *ex novo*, parece que su puesta en marcha puede suponer un coste, por mínimo que sea, y que ello hubiese exigido un estudio económico sobre el coste de la implantación y mantenimiento de ese Registro y de su posible financiación, o, al menos, alguna referencia a que la disposición proyectada carece de contenido económico, si su puesta en marcha, concretada en la creación de la correspondiente aplicación informática, se lleva a cabo con personal propio de la Administración.

Ahora bien, esto último no parece viable, por cuanto el propio órgano gestor, al informar las observaciones efectuadas por el SOCE sobre la valoración de las cargas administrativas, muestra su disconformidad, aludiendo, entre otras cuestiones, a que existen determinados costes que deben ser considerados, como i) el desarrollo e implementación de la plataforma electrónica para alimentar el Registro, que debe ser objeto de la correspondiente amortización; y ii) los gastos del personal que debe supervisar, verificar y comunicar a terceros los datos objeto de inscripción.

Por lo tanto, a juicio de este Consejo, la ausencia de la Memoria a que se refiere el citado art. 34.2 tiene trascendencia jurídica en este caso y debe ser subsanada.

3. Anteproyecto de reglamento.

El artículo 35 de la Ley 4/2005 dispone lo siguiente:

“1. Una vez elaborado el borrador inicial, así como la documentación complementaria a que se refiere el artículo anterior, el expediente se remitirá a la Secretaría General Técnica de la Consejería, cuyo titular, a la vista de su contenido declarará, en su caso, formado el expediente de anteproyecto y acordará la continuación del procedimiento por la propia Secretaria General Técnica.

2. Por la Secretaría General Técnica de la Consejería se determinarán los trámites e informes que resulten necesarios para garantizar el acierto y legalidad del reglamento.

3. Cuando se observaran defectos en la formación del expediente por el órgano administrativo que dictó la resolución de inicio el mismo podrá ser devuelto al citado centro a efectos de que se proceda a su subsanación”.

En el expediente, consta la Diligencia de formación de expediente del Anteproyecto, de fecha 22 de diciembre de 2017.

4. Trámite de audiencia.

La Ley 4/2005 regula expresamente este trámite (diferenciándolo del de información pública, del que se ocupa su artículo 37), que no era contemplado en la Ley 3/1995, de 8 de marzo, a la que aquélla viene a sustituir, pero en cuya obligatoriedad –fundada en la Constitución y en la legislación estatal de carácter tanto básico como supletorio, para los casos previstos en ella- había insistido este Consejo en numerosos dictámenes. A este respecto, el artículo 36 de la Ley autonómica vigente dispone lo siguiente:

“1. El anteproyecto deberá someterse a la audiencia de los interesados, directamente o por medio de las entidades reconocidas por la Ley que los agrupen o los representen, en los siguientes casos: a) cuando lo exija una norma con rango de Ley; b) cuando la disposición afecte a derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.

2. No será exigible el trámite previsto en el punto anterior respecto de las entidades citadas si han sido consultadas en el procedimiento de elaboración o si han intervenido en él mediante la emisión de informes o participación en órganos colegiados.

3. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones que regulen la organización del Gobierno, de la Administración General de la Comunidad Autónoma o de los entes integrantes de su Sector Público, salvo que en alguno de estos casos se regule la participación de los ciudadanos o de sus organizaciones y asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Tampoco será exigible el trámite de audiencia en relación a aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de derecho público.

4. El plazo de la audiencia debe ser adecuado a la naturaleza de la disposición, y no inferior a quince días. Por razones justificadas, y mediante acuerdo o resolución debidamente motivado, este plazo podrá reducirse a siete días”.

En el presente caso, el informe del Director General, de fecha 15 de diciembre de 2017, refiere que se han abierto los trámites de participación ciudadana y de audiencia a los profesionales y organismos públicos afectados (incluida la Consejería de Agricultura, habida cuenta de la referencia que el art. 4 del Anteproyecto realiza a las industrias agroalimentarias), si bien sólo presentó observaciones el Colegio Oficial de Ingenieros Industriales de Aragón y La Rioja. Sin embargo, dado que se ha llevado a cabo ese trámite, sería deseable que se incorporase al expediente la acreditación documental del mismo.

5. Informes y dictámenes preceptivos.

Según el artículo 39 de la Ley 4/2005:

“1. Los informes preceptivos y los dictámenes de los órganos consultivos se solicitarán en el momento y en la forma que dweterminen sus disposiciones reguladoras. El plazo para su emisión será el previsto en ellas, y a falta de previsión expresa, el de diez días.

2. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de las responsabilidades en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la tramitación del reglamento, en cuyo caso podrá interrumpirse la misma en tanto no se emitan e incorporen al expediente. El plazo de espera no podrá exceder en ningún caso de tres meses, salvo disposición legal que determine un plazo menor o establezca otros efectos ante la falta de emisión.

3. El anteproyecto de reglamento será informado por la Dirección General de los Servicios Jurídicos una vez cumplimentados todos los trámites y previamente a la emisión de los dictámenes que, en su caso, resulten procedentes”.

En el expediente, constan tanto el informe del SOCE como el de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, por lo que el trámite se encuentra adecuadamente cumplido.

6. Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.

Finalmente, según el artículo 40 de la Ley 4/2005:

“1. Concluidas las actuaciones de instrucción y con carácter previo a la emisión del dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja, que en su caso deba emitirse, la Secretaría General Técnica encargada de la tramitación, elaborará una memoria sucinta de todo el procedimiento, en la que se reseñarán los antecedentes, los trámites practicados y su resultado, las modificaciones introducidas en el texto del anteproyecto como consecuencia del contenido de los documentos e informes resultantes de los trámites de audiencia, información pública e informes preceptivos, así como una exposición motivada de aquellas que hayan sido rechazadas. Le memoria deberá recoger expresamente una declaración motivada de la adecuación al ordenamiento jurídico del texto del anteproyecto.

2. El expediente de elaboración del reglamento se ordenará a partir de la resolución de inicio seguido del anteproyecto y documentación correspondiente, así como de los estudios y consultas evacuados y demás actuaciones practicadas.

3. En aquellos casos en que proceda la emisión de dictámenes por el Consejo Consultivo, y una vez recibido el mismo, se procederá a introducir las modificaciones que procedan en el texto del anteproyecto formulándose por la Secretaría General Técnica correspondiente la memoria final del anteproyecto, en aquellos casos en que la misma resulte necesaria, que precederé en todo caso a la formalización del proyecto de reglamento”.

En el expediente sometido a nuestra consideración, tras el informe de los Servicios Jurídicos, consta una última Memoria de la Secretaria General Técnica de la Consejería, de fecha 28 de marzo de 2018, que relata todo el *iter* procedimental seguido para la redacción de la disposición, precediendo, a dicha Memoria, el borrador definitivo de la disposición proyectada.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para dictar la disposición proyectada, cobertura legal y rango normativo de la misma.

1. La parte expositiva de la disposición proyectada, a la hora de justificar la **competencia** de la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR) para dictarla, menciona el art. 8.11 del vigente Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR '99), que atribuye a la CAR competencia exclusiva en materia de *“industria, sin perjuicio de lo que determinen las normas del estado por razones de seguridad, sanitarias o de interés militar y las normas relacionadas con las industrias que estén sujetas a la legislación de minas, hidrocarburos y energía nuclear. El ejercicio de la competencia se realizará de acuerdo con las bases y ordenación de la actividad económica en general y la política monetaria del Estado, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y números 11 y 13 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución”.*

Cierto es que la Constitución no contiene una referencia expresa a la competencia en materia de industria, pero si contiene varias en materia de actividad económica, de cuyo conjunto forma parte la industria.

La ya citada Ley estatal 21/1992, de 16 de julio, de Industria, constituye la norma básica que sistematiza el variado elenco de disposiciones de diverso rango que rigen en materia de industria, llenando ciertas lagunas, entre ellas, la relativa al Registro de establecimientos industriales.

El posterior y también citado RD 559/2010, de 7 de mayo, que aprobó el Reglamento del Registro integrado industrial, se dictó al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.13 de la Constitución, que atribuye al Estado las competencias exclusivas sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; y, ya esta disposición, en su art. 3.1, establece 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, y de acuerdo con los principios de coordinación, cooperación y asistencia mutua”*.

Además de lo anterior, la competencia de la CAR para dictar la norma proyectada se encuentra en lo previsto en el art. 26.1 EAR´99, que atribuye a la CAR, la creación y estructuración de su propia Administración pública dentro de los principios generales y normas básicas del Estado; por lo que dicha mención deberá incluirse en la parte expositiva de la disposición proyectada en sustitución de la que se hace al art. 8.1.1 EAR´99, que atribuye la competencia a la CAR en lo relativo a la organización, estructura, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno, pues, como ya hemos indicado en diversos dictámenes, estos Registros no pueden considerarse como instituciones de autogobierno, como son el Presidente de la CAR, el Parlamento y el Gobierno de La Rioja.

En base a lo manifestado, no queda duda alguna acerca de la competencia de la CAR para dictar la disposición proyectada.

2. Para el ejercicio de esta competencia, la CAR goza, además, de una **cobertura legal** específica, conformada por la normativa europea y estatal antes referida.

3. En cuanto al **rango** de la norma proyectada, que, de aprobarse, será un Decreto, es adecuado porque el Gobierno de La Rioja tiene reconocida la potestad reglamentaria directamente en virtud del art. 24.1.a) EAR´99 y del art. 30.3 de la precitada Ley 4/2005, a cuyo tenor los reglamentos adoptarán la forma de Decreto cuando sean aprobados por el Consejo de Gobierno.

Cuarto

Observaciones sobre el contenido del Anteproyecto.

Con carácter previo, debe señalarse que, a lo largo del procedimiento de elaboración de la disposición proyectada, se ha asumido la práctica totalidad de las consideraciones planteadas por el SOCE, así como algunas formuladas por los Servicios Jurídicos; lo que, unido al hecho de que lo pretendido es crear un Registro administrativo y regular su funcionamiento, hace que pocas matizaciones queden por realizar. No obstante, podemos realizar las siguientes precisiones.

-El título de la disposición proyectada es *Anteproyecto de Decreto por el que se regula el Registro industrial de la Comunidad Autónoma de La Rioja*; pero, posteriormente, en el art. 1 del mismo Anteproyecto se establece que el objeto de la norma es la “*creación y regulación del Registro industrial de La Rioja*”, por lo que habría que adecuar dicho título al referido objeto.

-Igualmente, advertimos una reiteración en los **artículos 1 y 2** en lo referente a la creación del Registro.

-En el **artículo 5**, al regular el contenido, la disposición proyectada se limita a reiterar el artículo 5 del RD 559/2010, de 7 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento del Registro integrado industrial. Ya hemos señalado en otros dictámenes que no es aconsejable reproducir legislación estatal en la regulación autonómica, por lo que sería suficiente indicar que el contenido del Registro será el establecido en la regulación estatal, y, en todo caso, mantener la referencia contenida en el apartado 2,d) del citado artículo (“*los datos que se establezcan en las disposiciones que se dicten en desarrollo de este Decreto*”).

-El **artículo 11** titulado “*Colaboración con otras Administraciones públicas*”, en realidad se está refiriendo a la coordinación con el Registro integrado industrial, a efectos de facilitación de información al mismo, de conformidad con lo establecido en el art. 24 de la Ley estatal de Industria, por lo que se propone modificar dicho título.

-Por último, el **artículo 12** se refiere a las infracciones y sanciones, indicando que: “*la infracción de lo dispuesto en el presente Decreto, será sancionado de acuerdo con lo establecido en el Título V de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria*”. La referencia a la Ley es indispensable, pues todo regimen sancionador debe tener la necesaria cobertura legal, pero, examinada la Ley estatal, la única infracción con el necesario respaldo legal es la prevista en el artículo 31.3,b (“*la no comunicación, a la Administración competente, de los datos referidos en los artículos 22 y 23 de esta Ley dentro de los plazos reglamentarios*”) que se califica como leve, sancionable con multa.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja, tiene competencia para dictar la norma proyectada, la cual cuenta la necesaria cobertura legal y el rango normativo adecuado.

Segunda

El Anteproyecto de disposición general es conforme a Derecho, sin perjuicio de las observaciones efectuadas en el presente dictamen.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero