

En Logroño, a 5 de junio 2008, 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. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Carmen Ortiz Lallana y D. José María Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D. José M^a Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

73/08

Correspondiente a la consulta formulada por el Ilmo. Sr. Consejero de Industria, Innovación y Empleo, sobre Proyecto de Decreto por el que se crea el Registro de empresas acreditadas del sector de la construcción de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

Por la Consejería de Industria, Innovación y Empleo del Gobierno de La Rioja se ha elaborado un Proyecto de Decreto por el que se crea el Registro de empresas acreditadas del sector de la construcción de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

El procedimiento se inició por Resolución de la Directora General de Trabajo, de fecha 30 de enero, que determina el objeto y finalidad de la norma proyectada. En cumplimiento de este cometido, se elabora un primer borrador de Decreto y una Memoria inicial.

Posteriormente y en fecha 7 de febrero, la Secretaría General Técnica acuerda la formación de expediente de tramitación de un Anteproyecto, acordando la solicitud de los informes que entiende oportuno, constanding, a continuación, en el expediente el informe de la Dirección General de Calidad de los Servicios y Tecnologías de la Información, de fecha 19 de febrero de 2008, que es informado por la Dirección General de Trabajo, dando lugar a un segundo borrador del texto de la disposición proyectada.

Igualmente, consta el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de fecha 18 de marzo, y el del Consejo Económico y Social, de fecha 6 de mayo, que es informado en fecha 12 del mismo mes, y que origina el tercer borrador de la disposición proyectada. Por último, consta en el expediente una Memoria final, de fecha 14 de mayo.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 19 de mayo de 2008, registrado de entrada en este Consejo el día 23 de mayo de 2008, el Excmo. Sr. Consejero de Industria, Innovación y Empleo del Gobierno de La Rioja remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de fecha 23 de mayo de 2008, registrado de salida el mismo día, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como 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.

El artículo 1 1.a) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, determina que el Consejo deberá ser consultado en relación con “*los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas*”; precepto que viene a reiterar el artículo 1 2.2.C) del Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero. Habida cuenta la naturaleza del proyecto de reglamento sometido a nuestra consideración, que se dicta en desarrollo de lo establecido en la Ley estatal 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la Subcontratación en el sector de la construcción, que, en su artículo 6, establece la creación de un Registro de Empresas Acreditadas, que dependerá de la autoridad laboral competente, debiendo entenderse por tal la de la Comunidad Autónoma donde radique el domicilio social de la empresa contratista o subcontratista, resulta clara la aplicación de los citados preceptos de nuestra

Ley y Reglamento reguladores y, por tanto, la procedencia del presente dictamen con el carácter de preceptivo.

Segundo

Cumplimiento de los trámites del procedimiento 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 lo que se refiere al procedimiento para la elaboración de las 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 y en caso de recurso, como generador de la ineficacia misma de las normas reglamentarias aprobadas.

Es, por ello, necesario someter a enjuiciamiento si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 33 a 41 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que son los siguientes:

A) 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, con fecha 30 de enero de 2008, por la Directora General de Trabajo y ello de conformidad con lo establecido en el art. 6.1.4.i) del Decreto 42/2007, de 14 de julio, que atribuye a los Directores Generales la competencia para dictar la *“resolución de inicio de la tramitación de las disposiciones de carácter general referidas a materias propias de la Dirección General”*.

B) Elaboración del borrador inicial A

tenor del 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 este caso, se han cumplimentado debidamente las exigencias del art. 34, pues la Memoria inicial abarca las exigencias anteriormente señaladas, existiendo un borrador inicial del texto de la disposición proyectada.

Ahora bien, en lo que respecta a la Memoria económica, se indica en la misma que la puesta en funcionamiento del Registro requerirá un incremento de los recursos humanos existentes en la unidad administrativa de la Dirección General de Trabajo a la que se asigne su gestión. Inicialmente, se considera que, al menos, debería incluirse el puesto de trabajo adicional de un Administrativo A.G. Desde el punto de vista de los medios materiales, se ha procedido a realizar el encargo de ejecución para el diseño de una aplicación informática que gestione el Registro, al objeto de poder cumplir la normativa de aplicación general, que exige una colaboración muy estrecha entre los distintos Registros autonómicos que se creen. Sin embargo, nada se incluye acerca del coste, tanto del incremento de los medios personales como de los materiales, siendo esto último lo que debiera haberse incluido en la Memoria, a tenor del precepto legal anteriormente transcrito.

C) 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 Secretaría 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 ”.

La Secretaría General Técnica, mediante Resolución de 7 de febrero, ha cumplimentado debidamente el trámite y, ordena la continuación de la tramitación del mismo y relaciona los informes necesarios que deben cumplimentarse.

D) 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, no se ha sometido la norma proyectada al trámite de audiencia propiamente, aun cuando ha sido remitida al Consejo Económico y Social, en el que están representadas las organizaciones empresariales y sindicales que pueden entenderse afectadas con la regulación que se pretende, el cual ha examinado el texto de la disposición proyectada, emitiendo su correspondiente dictamen, por lo que no puede oponerse ningún reparo a propósito de este requisito, pues, además, puede entenderse que, al regularse únicamente la creación del Registro, la Comunidad Autónoma está ejerciendo su facultad de autoorganización. Sin embargo y como quiera que la inscripción en el Registro, en su momento, tendrá carácter obligatorio, de manera que aquellas empresas que no figuren en el mismo no podrán intervenir en el proceso constructivo, la Orden a la que se difiere el desarrollo del registro, así como la forma de llevar a cabo las inscripciones, etc. , deberá ser remitida tanto a las Organizaciones empresariales, como a las Sindicales más representativas del sector de la construcción, e incluso a las de Consumidores y Usuarios, pues sus interés pueden verse afectados en última instancia.

E) 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 determinen 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”.

También se ha cumplido adecuadamente este trámite, obrando en el expediente el informe de la Dirección General de Calidad de los Servicios y Tecnologías, el de la Dirección General de los Servicios Jurídicos y el del Consejo Económico y Social, que es el último de todos, aun cuando ya hemos indicado con reiteración que el último informe de todos debiera ser el de los Servicios Jurídicos, únicamente anterior al del Consejo Consultivo de La Rioja.

F) 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. La 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 precederá en todo caso a la formalización del proyecto de reglamento ”.

La Memoria a que se refiere el artículo 40.1 de la Ley 4/2005 consta igualmente en el expediente, respondiendo la misma a las exigencias establecidas en el precepto anteriormente transcrito.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia proyectada y respeto al principio de jerarquía normativa.

En el expediente administrativo así como en el Preámbulo de la disposición proyectada, se fundamenta la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia sobre la que versa la norma reglamentaria proyectada, por una parte, en la competencia exclusiva en materia de autoorganización, tal y como dispone el artículo 8 uno.1 del Estatuto de Autonomía; y por otra parte y a tenor de lo establecido en el artículo 11 uno.3 del Estatuto de Autonomía, en la función ejecutiva en materia laboral.

Dictándose la norma proyectada en cumplimiento de lo establecido en los artículos 4, 5 y 6 de la Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la Subcontratación en el sector de la construcción, ley que tiene carácter básico, de conformidad con lo establecido en los artículos 149.1.7 y 149.1.1 8ª, tal y como establece la Disposición Final 1ª del citado texto legal, y siendo obvio el carácter laboral de la materia objeto de regulación, la competencia para su elaboración resulta evidente.

Sin embargo, es necesario precisar que el artículo 8.uno.1 lo que atribuye a la Comunidad Autónoma de La Rioja es la competencia exclusiva en materia de organización, estructura, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno, no pareciendo apropiado considerar el Registro de Empresas Acreditadas en el Sector de la Construcción en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja, como una institución de autogobierno, por lo que resulta más apropiado justificar dicha competencia en lo establecido en el artículo 26.1 de su Estatuto de Autonomía que atribuye a la misma, la creación y estructuración de su propia Administración Pública dentro de los principios generales y normas básicas del Estado, por lo que deberá modificarse en este sentido el título competencial que consta, tanto en las Memorias, como en el Preámbulo de la disposición proyectada.

Cuarto

Observaciones concretas al Reglamento proyectado

El Proyecto de disposición sometido a nuestra consideración, ha optado únicamente por la creación del Registro, estableciendo su naturaleza administrativa y carácter público, así como su objeto, finalidad, ámbito de aplicación y adscripción orgánica, dejando para una posterior Orden todo lo relativo a la organización y funcionamiento del mismo, por ello cuenta únicamente con cinco artículos, una Disposición Transitoria Única y tres

Disposiciones Finales. Con ello, se respeta el marco legal que viene establecido en los artículos ya citados de la Ley estatal 32/2006. Como quiera que en su proceso de elaboración se han asumido la totalidad de las indicaciones realizadas por la Dirección General de los Servicios y Tecnologías de la Información, así como alguna del CES, nada queda por indicar acerca del articulado.

Únicamente cabría añadir que, en el Preámbulo de la disposición, se manifiesta que el Registro se adscribe a la Consejería competente en materia laboral, asignando la gestión del mismo *“mediante la modificación del correspondiente Decreto, al órgano directivo de dicha Consejería a través del cual se desarrolla la gestión de las funciones que la legislación vigente en materia de prevención de riesgos laborales atribuye a la Autoridad laboral.”* Si se examina el Decreto en cuestión, que es el 42/2007, de 13 de julio, se comprueba que dicho órgano es la Dirección General de Trabajo, pareciendo más lógico indicar por su nombre el órgano encargado de dicha gestión, que mediante la remisión-modificación realizada en la Disposición Adicional Primera, del Proyecto.

Por último, hemos de señalar que, aun cuando ya hemos indicado que se ha optado por promulgar una disposición que se limita a la creación del Registro de empresas acreditadas, el hecho de que la inscripción se configure como obligatoria, siendo además única y con valor para todo el territorio nacional, determina que hubiese sido deseable que se hubiese hecho alguna mención en el reglamento a los sistemas de coordinación de los distintos Registros dependientes de las autoridades laborales autonómicas, máxime cuando el artículo 6.3 de la Ley estatal determina la necesidad de desarrollo reglamentario de estos sistemas de coordinación, excediendo a nuestro juicio dicha regulación del contenido propio de una Orden de la Consejería a la que se adscribe el Registro.

CONCLUSIONES

Primera

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

Segunda

El proyecto de Decreto es conforme al ordenamiento jurídico, con las consideraciones realizadas en el cuerpo del 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