

En Logroño, a 5 de julio 2012, 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<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Carmen Ortiz Lallana y D. José María Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. José M<sup>a</sup> Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**31/12**

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Industria, Innovación y Empleo, sobre el Anteproyecto de Decreto por el que se crea el Registro de entidades especializadas acreditadas como servicios de prevención ajenos y de las personas o entidades especializadas a las que se haya concedido autorización para efectuar auditorias o evaluaciones de los sistemas de prevención.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Primero**

El Consejero de Industria, Innovación y Empleo del Gobierno de La Rioja remite para dictamen el citado Anteproyecto de Decreto, que consta de la siguiente documentación:

- Resolución de inicio, de fecha 5 de marzo de 2012, de la Directora General de Trabajo y Salud Laboral de La Rioja.
- Memoria Justificativa y primer borrador del texto de la disposición.
- Diligencia de formación del expediente, de 27 de marzo de 2012.
- Informe del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación, de 12 de abril de 2012.
- Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de 12 de abril de 2012.
- Informes de la Dirección General de Trabajo y Salud Laboral, relativos a las cuestiones planteadas por el S.O.C.E y la Dirección General de Servicios Jurídicos, así como segundo borrador del texto de la disposición.
- Memoria final, de 10 de mayo de 2012.

## **Antecedentes de la consulta**

### **Primero**

Por escrito de 10 de mayo de 2012, registrado de entrada en este Consejo el día 23 de mayo de 2012, 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 2012, registrado de salida el día 24 de mayo de 2012, 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 y su ámbito.**

Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 11 de 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, c) de su Reglamento aprobado por el Decreto 8/2002 aprobado por Decreto de 24 de enero.

La disposición proyectada desarrolla, en materia de Registros, la legislación estatal citada en la Memoria justificativa sobre prevención de riegos laborales (Ley 31/95, de 5 de noviembre) y su Reglamento (RD 39/97, de 17 de enero) y sobre Administración electrónica (Ley 11/07, de 22 de junio), por lo que nuestro dictamen resulta ser preceptivo.

En cuanto al ámbito del 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 Anteproyecto 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.

En el presente caso, procede examinar 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, puesto que la elaboración del proyecto de disposición se inició tras la entrada en vigor de la misma.

Procede, por ello, examinar, el grado de cumplimiento, en el presente caso, de dichos trámites o requisitos.

#### **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 en fecha 5 de marzo de 2012, por la Directora General de Trabajo y Salud Laboral, de conformidad con lo establecido con lo establecido en el artículo 5.2.3.k del Decreto 51/2011, de 6 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 artículo 33.2 d 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 de manera adecuada con el requisito legal.

## **B) 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, consta una Memoria, de fecha 5 de marzo de 2012, junto con un primer borrador del texto de la disposición. Ambos documentos cumplen con los requisitos anteriormente transcritos.

## **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 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 el acuerdo de formación de expediente del Anteproyecto de fecha 27 de marzo de 2012.

#### **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 y 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, y dado el carácter predominantemente organizativo de la disposición proyectada, el citado trámite no resulta exigible.

#### **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 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 presente expediente, consta el informe del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación, así como el de la Dirección General de los Servicios Jurídicos.

#### **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. 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 Memoria, de fecha 10 de mayo de 2012, que relata todo el *iter* procedimental seguido para la redacción de la disposición, y al mismo tiempo, informando las recomendaciones contenidas en los informes emitidos, precediendo a dicha Memoria el borrador definitivo de la disposición.

En base a todo lo expuesto, hay que concluir que se han seguido con absoluta corrección los trámites legales del proceso de elaboración de una disposición de carácter general.

### **Tercero**

#### **Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada.**

La Comunidad Autónoma de La Rioja ostenta la competencia ejecutiva en materia laboral en virtud de lo dispuesto en el art. 11. 1.3 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de La Rioja (EAR'99).

Además, el artículo 26.1 del EAR' 99 atribuye a la Comunidad Autónoma de La Rioja la competencia para la creación y estructuración de su propia Administración pública dentro de los principios generales y normas básicas del Estado.

Por su parte, el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de prevención de riesgos laborales, desarrollo reglamentario de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, estableció los requisitos y funciones de las entidades especializadas para poder actuar como servicios de prevención ajenos, así como el sistema de acreditación y mantenimiento de las condiciones de acreditación de tales servicios.

El artículo 28 de la citada disposición reglamentaria determina que:

*“En los órganos competentes de las Comunidades Autónomas, que hayan recibido los correspondientes traspasos de servicios, se creará un registro en el que serán inscritas las entidades especializadas que hayan sido autorizadas como servicios de prevención, así como las personas o entidades especializadas a las que se haya concedido autorización para efectuar auditorías o evaluaciones de los sistemas de prevención de conformidad con lo establecido en el capítulo V de esta disposición”.*

Es de reseñar también que los medios personales y materiales para el ejercicio de las competencias en materia de trabajo y prevención de riesgos laborales fueron asumidos mediante sendos Decretos de 9 de junio de 1995.

Por lo tanto, no hay duda alguna acerca de la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para dictar la disposición que se dictamina.

### **Cuarto**

#### **Observaciones jurídicas sobre el contenido normativo del Proyecto reglamentario.**

La disposición proyectada consta de seis artículos, dos Disposiciones Adicionales, tres Finales y un Anexo por el que se crea el Fichero correspondiente. A lo largo del procedimiento de elaboración de la disposición, se han aceptado algunas de las

recomendaciones realizadas por el SOCE y la Dirección General de los Servicios Jurídicos, lo que ha contribuido a mejorar el inicial borrador de la misma.

De todas formas, ya hemos indicado en otros dictámenes que los Decretos de traspaso de bienes y servicios no deben aparecer en la parte expositiva como fundamento inicial de la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para la regulación de determinada materia, ya que la competencia autonómica procede exclusivamente del Estatuto de Autonomía que la confiere.

Por otra parte, parece que no existe coincidencia entre el título de la disposición y el artículo primero de la misma, con el contenido de los artículos 4 y 5.

En efecto, el Anteproyecto de Decreto en cuestión crea el *Registro de entidades especializadas acreditadas como servicios de prevención ajeno y de las personas o entidades especializadas a las que se haya concedido autorización para efectuar auditorías o evaluaciones de los sistemas de prevención*, lo que ratifica el artículo primero, al indicar que constituye objeto del Decreto la creación de un Registro y la regulación del procedimiento de inscripción.

Sin embargo, el artículo 4 regula el mismo procedimiento de acreditación de entidades especializadas como servicios de prevención ajenos; mientras que el artículo 5 alude al procedimiento de autorización de las personas o entidades especializadas que pretenden desarrollar la actividad de auditoría del sistema de prevención; y el artículo 6 regula el control y verificación de las condiciones de acreditación.

Por lo tanto, la regulación del Anteproyecto de Decreto, a la vista de su total contenido, no se corresponde con el título, ni con lo manifestado en el artículo 1, por lo que deberá solucionarse dicha discordancia.

Además, no se realiza ninguna mención acerca de la obligación que impone el artículo 28 del Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, de remitir, en el plazo de 8 días hábiles, al Ministerio de Trabajo, copia de todo asiento practicado en el Registro respectivo.

## **CONCLUSIONES**

### **Primera**

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

### **Segunda**

El Proyecto de disposición es conforme a Derecho, sin perjuicio de las observaciones contenidas 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