

Dictamen núm. 07/2002, del Consell Econòmic i Social sobre el Projecte de decret pel qual es crea la Unitat d'Informació i Tràmit i s'implanta la liberalització industrial en l'àmbit de les Illes Balears

Dictamen núm. 07/2002, del Consell Econòmic i Social sobre el Projecte de decret pel qual es crea la Unitat d'Informació i Tràmit i s'implanta la liberalització industrial en l'àmbit de les Illes Balears

Atès el que disposa l'article 2 núm. 1, lletra a), incís primer, de la Llei 10/2000, de 30 de novembre, del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears i l'article 4, lletra a), incís primer del Decret 128/2001, de 9 de novembre, pel qual se n'aprova el Reglament d'organització i funcionament, el Consell Econòmic i Social emet el següent

DICTAMEN

I . Antecedents

Primer. El dia 7 de maig de 2002 es registrà en aquest Consell Econòmic i Social (CES) la sol·licitud de dictamen de la Il·lma. Sra. Francesca Vives Amer, directora general d'Indústria del Govern de les Illes Balears, relativa al Projecte de decret pel qual es crea la Unitat d'Informació i Tràmit i s'implanta la liberalització industrial en l'àmbit de les Illes Balears. A la sol·licitud de dictamen i al Projecte de decret els acompanyen un seguit de documents que conformen l'expedient de la norma.

Segon. Atès el que estableix la disposició addicional primera del Reglament d'organització i funcionament, aprovat per Decret 128/2001, de 9 de

novembre (BOIB núm. 140, de 22 de novembre de 2001), es reclama a la conselleria sol·licitant que el projecte normatiu i els documents que l'acompanyen s'aportin en suport informàtic.

Tercer. Atès allò que preveu la Norma de funcionament intern aprovada pel ple extraordinari del Consell Econòmic i Social del 20 de novembre de 2001, en el seu punt 1 i 1.2, la Presidència del Consell, un cop escoltats els serveis tècnics, ha decidit aplicar a l'esmentada sol·licitud la tramitació especial prevista per a aquests supòsits en aquesta norma de funcionament intern, i notificar-ho a tots els consellers.

Aquesta decisió es basa, a banda de raons d'economia processal, en la petició raonada de resposta urgent per part del sol·licitant, i de manera determinant, en el fet que la norma regula la creació i funcionament d'un òrgan administratiu en matèria d'activitats i instal·lacions industrials i empreses, la qual cosa té dins de l'àmbit socioeconòmic, laboral o d'ocupació, una naturalesa organitzativa.

II. Observacions generals i particulars

I. És necessari tractar, abans de qualsevol altra qüestió, una sèrie de mancances observades quant al procediment de sol·licitud.

En aquest sentit, cal recordar que la disposició addicional primera del Reglament d'organització i funcionament del CES estableix que "les relacions institucionals del Consell amb l'Administració i el Govern de la comunitat autònoma s'articularen a través de la conselleria competent en matèria de treball, la qual canalitzarà la documentació i les sol·licituds adreçades al Consell. A més, de cada sol·licitud i documentació adjunta es presentarà original i còpia i la sol·licitud, l'avantprojecte de llei o decret

legislatiu, el projecte de decret, tots els informes previs a la sol·licitud i la resta de documentació complementària necessaris per fer-ne el dictamen o informe sol·licitats, s'aportaran necessàriament en suport informàtic”.

Aquest CES vol destacar la cabdal importància del seguiment d'un procediment uniforme en la presentació de sol·licituds de dictamen i del compliment rigorós del Reglament d'organització i funcionament, per afavorir així l'agilitat i, en conseqüència, l'eficàcia i l'eficiència en l'actuació del CES, considerades com a principis rectors de l'actuació de l'Administració, segons l'article 103 de la Constitució i 3 de la Llei 6/1997, de 14 d'abril, d'organització i funcionament de l'Administració General de l'Estat (BOE núm. 90, de 15 d'abril).

Per la mateixa raó, és criteri d'aquest Consell Econòmic i Social que les sol·licituds de dictamen siguin trameses únicament pel corresponent conseller o, en el seu nom, pel secretari general tècnic de la conselleria que pertoqui. S'ha de tenir present, en aquest sentit, que la Llei 4/2001, de 14 de març, del Govern de les Illes Balears (BOIB núm. 35, de 22 de març) estableix que “la potestat reglamentària correspon al Govern” (art. 38.1) i que l'elaboració de disposicions administratives “és iniciada pel conseller competent”. Més enllà de l'eficàcia i l'eficiència que atorga un procediment uniforme, resulta més coherent amb la Llei del Govern que sigui el responsable de l'inici de la tramitació d'una norma qui sol·liciti el dictamen als òrgans consultius.

Es recorda, finalment, que l'article 46 de la Llei del Govern, disposa, amb relació a la tramitació de disposicions reglamentàries, que els projectes de disposicions hauran de ser sotmesos preceptivament, entre altres, als dictàmens “del Consell Consultiu i els d'altres òrgans de consulta i assessorament, en els casos previstos en la legislació que els regula” i que la Llei 10/2000, de 30 de novembre, del Consell Econòmic i Social (BOIB núm.

150, de 9 de desembre), estableix en el seu article 1 que correspon a aquest CES emetre dictamen preceptiu i no vinculant “amb relació a projectes de decrets (...) que regulin matèries socioeconòmiques, laborals i d’ocupació (...)”. La sol·licitud tramesa per la Direcció General d’Indústria és, doncs, una sol·licitud de dictamen preceptiu en virtut d’una llei i no una simple petició de parer, tal i com es podria deduir de la frase “perquè en faceu les observacions que considereu oportunes” que apareix en la sol·licitud tramesa.

II. Aquest CES ha observat que en l’exposició de motius del projecte no es fa menció a la consulta preceptiva al Consell Econòmic i Social. Si tenim en compte que, segons la justificació de la consideració PRIMERA, la consulta al CES és preceptiva, consideram que aquest extrem hauria d’aparèixer expressament en el text, tot seguint la menció a la consulta al Consell Consultiu.

III. Pel que fa al títol I, “Unitat d’Informació i Tràmit” (articles 1 al 6) del projecte, aquest CES no té cap objecció quant al fons de les disposicions que conté.

Tot i això, considera oportú suggerir lleugers canvis per millorar l’estil de la redacció del text en el seu conjunt:

- L’article 1, relatiu a la creació i funcions de la Unitat d’Informació i Tràmit (UDIT), estableix que aquesta “pot implantar-se a diferents seus.” Per la seva banda, l’article 4, que regula el registre general, estableix que “[a]ls efectes de presentació i tramitació d’expedients, la Unitat d’Informació i Tràmit (UDIT) ha de tenir caràcter de registre general”. Aquest CES proposa per a les formes verbals emprades en

aquestes dues disposicions formes més directes, com “s’implantarà” o “s’ubicarà” a diferents seus i “té” caràcter de registre general, ja que el que expressen no és tant un deure com una realitat.

- Igualment es proposa que en les mencions a lleis o a altres disposicions es facin completes, amb la data, el títol de la llei i referència al número i data de publicació, almenys en la seva primera menció.

- Com a darrera recomanació d’estil, es proposa la revisió lingüística del text.

IV. El títol II, “Implantació de la liberalització industrial” (articles 7 al 12) planteja, des del punt de vista d’aquest CES, alguns problemes addicionals. A causa de la diversitat de qüestions per tractar, es faran les observacions corresponents a cada article d’aquest títol:

L’article 7, titulat “Liberalització industrial”, estableix que “[l]a tramitació i resolució dels expedients que siguin competència de la Direcció General d’Indústria, es podrà realitzar sense autorització administrativa prèvia en tots els casos en que no es requereixi, atenant-se a la regulació específica, sense que això eximeixi a l’administrat de presentar la documentació que calgui en cada cas segons la legislació que hi sigui aplicable”.

Aquest CES entén que amb l’expressió “es podrà realitzar sense autorització administrativa prèvia en tots els casos en que no es requereix” no es pot distingir amb claredat si la manca d’autorització és la regla general, enfront de la qual se situen una sèrie d’excepcions o si, per contra, es tracta només d’una facultat. Donat que un dels objectes del Projecte de decret és, precisament, la implantació de la liberalització industrial, es proposa una

redacció un tant més rotunda que expressi sense obstacles l'esperit que fonamenta la norma.

Pel que fa a la remissió a la regulació específica per establir excepcions al principi general de liberalització, el CES considera que amb una remissió en blanc s'atempta contra la seguretat jurídica i que, per tant, les excepcions s'haurien d'establir d'una manera taxada, com fa, d'una manera més adient, al nostre parer, l'article 1 del Reial decret 2135/1980, de 26 de setembre, de liberalització en matèria d'instal·lació, ampliació i trasllat d'indústries, (BOE núm. 247, de 14 d'octubre de 1980), aportat pel sol·licitant.

Quant a l'**article 8**, sobre el "compliment reglamentari", s'ha observat que es basa en l'article 13 de la Llei 21/1992, de 16 de juliol, d'Indústria (BOE núm. 176, de 23 de juliol). Es proposa que es mencioni la Llei de manera completa, com ja s'ha dit a la consideració primera, i que en el segon paràgraf se substitueixi la paraula "alguns" per "algun" o "un", ja que els mitjans de prova del compliment reglamentari establerts en la Llei estatal i en el Projecte de decret són alternatius, sense que de la lectura del text se'n pugui deduir que es poden o que s'han d'acumular.

L'**article 9**, que tracta la "posada en funcionament d'instal·lacions industrials" té, segons el criteri d'aquest CES, una estructura clara en dues parts que no es reflecteix en el text. Es recomana, en aquest sentit, que es numerin dos apartats: el primer, format pels paràgrafs primer, segon i tercer, que fan referència a les instal·lacions que no necessiten autorització prèvia per al seu funcionament; el segon, format pel paràgraf que resta, que regula la posada en funcionament de les instal·lacions que necessiten aquesta autorització.

Quant a l'**article 10** es proposa una redacció alternativa que inclogui una sèrie d'elements que consideram fonamentals, segons la redacció que figura a continuació:

“Els òrgans de l'Administració autonòmica que siguin competents per controlar l'activitat industrial poden disposar totes les inspeccions de les instal·lacions que siguin necessàries, executades per si mateixos o a través d'organismes de control públics o privats per comprovar i vigilar el compliment de les disposicions i els requisits de seguretat, així com qualsevol altra normativa tècnica reglamentària, tot actuant d'ofici o a instància de part”.

Les modificacions proposades responen a les consideracions següents:

1. S'ha de fer esment de la competència de control dels òrgans de l'Administració que tenen les facultats a què es refereix la disposició i no una referència genèrica a tots els òrgans de l'Administració.
2. El fet que els organismes de control puguin ser públics o privats ja és previst a la llei estatal d'indústria i no resulta gratuït, ja que el control és, en general, una activitat exclusiva dels organismes públics.
3. Les expressions “normativa tècnica reglamentària” i “a instància de part” en lloc de “reglamentació tècnica reglamentària” i “a instància de la part interessada” resulten més adients segons les clàusules d'estil acceptades en el llenguatge normatiu.

L'**article 11** té, com l'article 9, una estructura clara consistent en dos blocs, un referent a la responsabilitat de l'autor del projecte i un altre referent a la responsabilitat del tècnic o instal·lador. Una subdivisió de l'article en dos apartats proporcionaria, segons el nostre parer, major claredat al precepte.

Pel que fa a la responsabilitat del tècnic o instal·lador, es proposa una redacció alternativa, més senzilla:

El tècnic (...) “és responsable de la seva adaptació a la documentació presentada i de l’execució d’acord amb el projecte i les condicions tècniques reglamentàries que siguin d’aplicació”.

L'article 12, relatiu a les infraccions i sancions en la matèria, remet a una sèrie de normes que estableixen el tipus i la sanció corresponent a cada infracció. Consideram que, tot i que no es vulnera el principi de dret sancionador, segons el qual les infraccions han d'estar tipificades, aquest queda debilitat amb la fórmula emprada. Es proposa, en aquest sentit, la reproducció del contingut sancionador de les lleis esmentades.

Alhora, la remissió en blanc que constitueix l’expressió “i les altres disposicions que hi siguin d’aplicació”, després d’una llista de normes sí que atempta contra el principi esmentat i, per tant, hauria de ser suprimit de l’article.

V. És necessari, des del punt de vista d’aquest CES, fer algunes observacions amb relació a la disposició addicional primera:

- Quant a l’apartat 1, se suggereix la introducció de petits canvis en la redacció, com es reflecteix a continuació:

“El conseller competent en matèria d’Indústria pot habilitar, quan ho trobi oportú, les entitats de dret públic i privat sense ànim de lucre com a instruments coadjuvants de la UDIT”.

- L'apartat 2 de la disposició estableix textualment que “[l]a recepció de les sol·licituds i la resta de documentació a què fa referència el punt anterior té caràcter oficial a tots els efectes des del moment en què dites sol·licituds o documentació hagin entrat en el registre informàtic de la Unitat d’Informació i Tràmit”.

Aquest apartat planteja alguns problemes:

1. En primer lloc, l'apartat 1 no fa referència a cap mena de sol·licituds o documentació. Suggestim que, en cas que l'habilitació d'entitats com a instruments coadjuvants de la UDIT s'hagi de sol·licitar, aquest requisit s'estableixi expressament en el text.
2. En segon lloc, la recepció de sol·licituds a un òrgan administratiu té, en qualsevol cas, caràcter oficial. Entenem que el que es vol expressar és el moment a partir del qual les sol·licituds s'entenen realitzades.

En aquest sentit, l'article 38.1 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, del règim jurídic de les administracions públiques i el procediment administratiu comú (BOE núm. 285, de 27 de novembre) estableix que “[l]os órganos administrativos llevarán un registro general en el que se hará el correspondiente asiento de todo escrito o comunicación que sea presentado o que se reciba en cualquier unidad administrativa propia. También se anotarán en el mismo, la salida de los escritos y comunicaciones oficiales dirigidas a otros órganos o particulares. L'apartat 2, segon paràgraf del mateix article, estableix, per la seva banda, que “[l]os asientos se anotarán respetando el orden temporal de recepción o salida de los escritos y comunicaciones, e indicarán la fecha del día de la recepción o salida . I l'apartat 3, afirma que “[l]os registros generales, así como todos los registros que la

Administraciones públicas establezcan para la recepción de escritos y comunicaciones de los particulares o de órganos administrativos, deberán instalarse en soporte informático”.

D'altra banda, l'article 4 del Reial decret 772/1999, de 7 maig (BOE núm. 122, de 22 de maig) sobre la presentació de sol·licituds, escrits i comunicacions davant l'Administració General de l'Estat, l'expedició de còpies de documents i devolucions d'originals i el règim de les oficines de registre, estableix que “[l]a fecha de entrega de las solicitudes, escritos y comunicaciones (...) producirá efectos, en su caso, en cuanto al cumplimiento de los plazos de los ciudadanos i que [l]a fecha de entrada de las solicitudes, escritos y comunicaciones (...) producirá como efecto el inicio del cómputo de los plazos (...) y en particular del plazomáximo para notificar la resolución expresa”.

La determinació del moment en què una sol·licitud s'entén realitzada, no es pot disposar a l'arbitri d'un òrgan administratiu, sinó que es produeix, en virtut d'una llei, en el moment en què es registra la seva entrada. Establir que una sol·licitud té entrada quan sigui introduïda en el registre informàtic no és coherent, per tant, amb la Llei de règim jurídic de les administracions públiques i el procediment administratiu comú.

Recomanem, en conseqüència, que aquest apartat es redacti novament d'acord amb les normes de procediment administratiu i que s'hi especifiqui amb claredat com s'inicia i es produeix l'habilitació d'entitats coadjuvants.

VI. Es proposa, pel que fa a la disposició addicional segona, una estructuració en dues parts, d'acord amb el seu contingut i alguns canvis en la redacció, com s'estableix a continuació:

“1. El reconeixement oficial de l’habilitació a favor de les entitats a què es refereix la disposició addicional primera s’ha d’efectuar, per cada sol·licitud, mitjançant una ordre del conseller competent en matèria d’Indústria”.

2. En l’ordre s’ha d’assenyalar la data de començament efectiu de l’activitat objecte de l’habilitació atorgada i s’hi han de regular els aspectes següents:

- Les funcions que desenvolupin les entitats habilitades.
- Les obligacions de l’Administració respecte de la formació del personal responsable.
- El termini de vigència.

Es recorda, pel que fa a les ordres, que l’article 39.3 de la Llei 4/2001, de 14 de març, del Govern de les Illes Balears (BOIB núm., 35, de 22 de març), estableix que “[l]es ordres són signades pel conseller competent”.

VII. Pel que fa a la disposició addicional primera, es considera més adient una menció més genèrica, que atorgaria una construcció com “conseller competent en matèria d’indústria”, per evitar confusions si es produeixen canvis estructurals o de denominació en el Govern.

VIII. La disposició addicional segona del projecte estableix, a banda de l’entrada en vigor del decret, que la posada en funcionament de les UDIT “s’ha de fixar en cada cas, mitjançant una ordre de la Conselleria d’Economia, Comerç i Indústria”.

Aquest CES considera que la posada en funcionament de les UDIT aparegui regulada a l'article 1, relatiu a la creació i funcions d'aquestes unitats. Recorda igualment, el que disposa la consideració SISENA d'aquest dictamen pel que fa a les ordres, que són dictades pel conseller no per la conselleria, i recomana, finalment, una menció genèrica al "conseller competent en matèria d'indústria".

III. Conclusions

Al text del present dictamen s'han donat les opinions i conclusions que, de manera consensuada, aquest Consell emet respecte del contingut de la consulta feta per la Vicepresidència Conselleria d'Economia Comerç i Indústria del Govern de les Illes Balears, a través de la seva Direcció General d'Indústria, respecte del Projecte de decret pel qual es crea la Unitat d'Informació i Tràmit i s'implanta la liberalització industrial en l'àmbit de les Illes Balears.

El secretari general

El president

Pere Aguiló Crespí

Francesc Obrador Moratinos

Palma, 21 de maig de 2002.