

Dictamen nº **227/13**
Consulta: **Consejero de Economía y Hacienda**
Asunto: **Proyecto de Decreto**
Aprobación: **05.06.13**

DICTAMEN del Pleno del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 5 de junio de 2013, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Economía y Hacienda, al amparo del artículo 13.1.c) de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, sobre el proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno, por el que se derogan diversas normas en materia de metrología e industria.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 30 de abril de 2013 tuvo entrada en este órgano consultivo, solicitud de dictamen preceptivo firmada por el consejero de Economía y Hacienda, sobre proyecto de Decreto por el que se derogan diversas normas en materia de metrología e industria.

Se asignó al expediente el número 206/13, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 34.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 26/2008, de 10 de abril, del Consejo de Gobierno.

La ponencia correspondió, por reparto de asuntos, a la Sección VIII, cuyo presidente, el Excmo. Sr. D. Andrés de la Oliva Santos, firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada por unanimidad en la reunión del Pleno de este Consejo Consultivo, en sesión celebrada el día 5 de junio de 2013.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de Decreto

El Decreto consta de una parte expositiva, una parte dispositiva integrada por un artículo único y de una disposición final.

A tenor de la parte expositiva del proyecto, su finalidad reside en la derogación de diversas normas en materia de metrología e industria cuya justificación, en términos globales, se encuentra en los cambios introducidos en la normativa española a raíz de la transposición de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, del Parlamento Europeo y el Consejo, relativa a los servicios del mercado interior. El designio de esa norma comunitaria es alcanzar un auténtico mercado único de servicios en la Unión Europea a través de la eliminación de las barreras legales y administrativas, que actualmente limitan el desarrollo de actividades de servicios entre Estados miembros.

El artículo único, subdividido en tres apartados, se refiere, en cada uno de ellos, respectivamente, a la derogación de diversas disposiciones reglamentarias en materia de metrología, de industria y de laboratorios gemológicos.

En materia de metrología, se derogan las siguientes disposiciones:

- a) Decreto 280/1999, de 16 de septiembre, por el que se crea el Registro de Instrumentos de Pesaje de funcionamiento no automático y se ordena el procedimiento para su verificación, después de reparación o modificación y verificación periódica.
- b) Decreto 77/2001, de 14 de junio, por el que se establecen determinados controles de los sistemas de medida montados sobre camiones-cisterna destinados al transporte y suministro de carburantes y combustibles líquidos.

- c) Orden 5305/1998, de 25 de septiembre, de la Consejería de Economía y Empleo, sobre instalaciones de equipos y sistemas informáticos de gestión y control de aparatos surtidores en Estaciones de Servicio, excepto lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 3.
- d) Orden 5890/1998, de 6 de octubre por la que se regula la actuación de los reparadores de sistemas de medida de líquidos distintos del agua destinados al suministro de carburantes y combustibles líquidos.
- e) Orden 2022/2000, de 16 de marzo, de la Consejería de Economía y Empleo, por la que se regulan las actuaciones de los reparadores de instrumentos de pesaje de funcionamiento no automático.

En lo que se refiere a la industria, se pretende derogar las siguientes disposiciones reglamentarias:

- a) Decreto 253/2001, de 8 de noviembre, por el que se unifican los procedimientos relacionados con la inscripción en los Registros de Empresa de Actividades Industriales Reguladas.
- b) Orden 1655/1997, de 12 de junio, de la Consejería de Economía y Empleo, para la regulación del Registro de empresas instaladoras de fontanería.

Finalmente, se prevé la derogación del Decreto 81/2002, de 16 de mayo, por el que se crea el Registro de Laboratorios Gemológicos de la Comunidad de Madrid.

La disposición final única precisa que el decreto entrará en vigor, en su caso, el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

TERCERO.- Contenido del expediente remitido

1. Texto inicial del proyecto de Decreto por el que se deroga el Decreto 253/2001, de 8 de noviembre, por el que se unifican los procedimientos relacionados con la inscripción en los registros de empresa de actividades industriales reguladas y la Orden 1655/1997, de 12 de junio, para la regulación del registro de empresas instaladoras de fontanería.

2. Trámite de audiencia del anterior proyecto de Decreto, en virtud de acuerdos de 29 de febrero de 2012, notificados a las siguientes entidades: Dirección General de Industria, Pequeña y Mediana Empresa (Ministerio de Industria, Turismo y Comercio); Dirección General de Arquitectura y Vivienda de la Comunidad de Madrid; Asociación de Entidades de Inspección de la Comunidad de Madrid (ASEICAM); Asociación de Empresarios de Fontanería, Saneamiento, Gas, Calefacción, Climatización, Mantenimiento, Electricidad y Afines de Madrid (ASEFOSAM); Asociación Nacional de Empresarios Instaladores y Mantenedores de la Comunidad de Madrid (ASIMCAF); Asociación de Empresas Instaladoras, Mantenedoras y de Servicios (ASEIMS); Asociación Profesional de Empresarios de Instalaciones Eléctricas y Telecomunicaciones de Madrid (APIEM); Centro de Estudios y Servicios Aplicados, S.L.; Centro de Formación de Instaladores y Mantenedores, S.L.; Grupo RIHERGONSA; Escuela de Capacitación Laboral (ESCALA); y DCD Distribuidora Cultural, S.L.

2.1 Alegaciones efectuadas por ASEFOSAM con fecha 26 de marzo de 2012; por la Dirección General de Industria el 27 de marzo, y de la Dirección General de Industria, Pequeña y Mediana Empresa de 20 de marzo.

2.2 Informe del subdirector general de Industria e Inspección, de 17 de agosto de 2012, sobre el trámite de audiencia y las alegaciones efectuadas por ASEFOSAM.

3. Proyecto de Decreto derogatorio del Decreto 81/2002, de 16 de mayo, por el que se crea el Registro de Laboratorios Gemológicos de la Comunidad de Madrid.

4. Trámite de audiencia del anterior proyecto de Decreto, de 15 de febrero de 2012, notificado a las siguientes entidades: Consejo de Consumo y Dirección General de Consumo de la Comunidad de Madrid; Instituto Gemológico de Madrid; Instituto Gemológico Español; Dirección General de Industria (Ministerio de Industria, Energía y Turismo); Confederación de Asociaciones de Consumidores y Usuarios de la Comunidad de Madrid (CECU MADRID); Asociación de Consumidores de la Comunidad de Madrid (CONMADRID); y Organización de Consumidores y Usuarios (OCU).

4.1 Alegaciones efectuadas por el Instituto Gemológico de Madrid con fecha 12 de marzo de 2012; por la Dirección General de Consumo de la Comunidad de Madrid, de 15 de marzo, y por el Consejo de Consumo, de 17 de mayo.

4.2 Informe del subdirector general de Industria e Inspección, de 23 de agosto de 2012, sobre el trámite de audiencia y las alegaciones efectuadas a dicho proyecto de decreto.

5. Proyecto de Decreto por el que se derogan varias disposiciones de carácter metrológico para simplificar la normativa regional y adaptarla a las prescripciones establecidas en la Directiva de Servicios.

6. Trámite de audiencia del anterior proyecto de Decreto, de 15 de febrero de 2012, notificado a las siguientes entidades: Centro Español de Metrología; Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid; Centro de Laboratorios y Servicios Industriales de Madrid; Asociación Española de Coordinación de la Industria del Pasaje; Asociación Española de Operadores de Productos Petrolíferos; Asociación de Empresarios de

Estaciones de Servicio de la Comunidad de Madrid; Dirección General de Consumo de la Comunidad de Madrid; Federación de Municipios de Madrid; Confederación de Asociaciones de Consumidores y Usuarios de la Comunidad de Madrid (CECU MADRID); Asociación de Consumidores de la Comunidad de Madrid (CONMADRID); Asociación de Consumidores y Usuarios de la Comunidad de Madrid (AUSCOMA) y Organización de Consumidores y Usuarios (OCU).

6.1 Alegaciones efectuadas por el Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid, el Centro Español de Metrología, de 29 de febrero, y el Centro de Laboratorios y Servicios Industriales de Madrid, de 3 de diciembre y 7 de marzo de 2012, respectivamente.

6.2 Informe del subdirector general de Industria e Inspección, de 10 de diciembre de 2012, sobre las alegaciones efectuadas.

7. Texto del proyecto de Decreto por el que se derogan diversas normas en materia de metrología e industria, que refunde los anteriores tres proyectos de decretos de derogación.

8. Texto del proyecto de Decreto remitido a las Secretarías Generales Técnicas.

9. Contestaciones de las Secretarías Generales Técnicas no formulando observaciones al proyecto.

10. Informe de la Dirección General de Tributos y Ordenación y Gestión del Juego, de 12 de febrero de 2013, en el que se manifiesta:

“... Tal eliminación puede suponer la inaplicabilidad de determinadas tasas, dado que las mismas se devengarían como consecuencia de las autorizaciones o inscripciones en tales registros. Ante esta circunstancia, y toda vez que las tasas constituye materia con reserva de ley, las Consejerías o Direcciones Generales implicadas

deberían proponer la eliminación de las tasas afectadas en la próxima ley de contenido fiscal”.

11. Informe de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos, de 15 de febrero de 2013, que expone:

“... esta Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos informa vista memoria de 11 de diciembre de 2012 del D.G. de Industria, Energía y Minas la aprobación y aplicación del proyecto de decreto por el que se derogan diversas normas en materia de metrología e industria. Dicho proyecto de Decreto no supone incremento del gasto público pero sí una disminución de los ingresos de la Comunidad de Madrid que se estima en 19.950,38 € respecto a lo autorizado y previsto en la citada ley.

Ante la pérdida de ingresos debe tenerse en cuenta el mantenimiento del equilibrio presupuestario, así, de conformidad con la Ley Orgánica de 2/2012, de 27 de Abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera se persigue establecer un marco normativo que garantice la sostenibilidad financiera, fortalezca la confianza en la estabilidad de la economía y refuerce el compromiso de estabilidad presupuestaria. En este sentido, por la D.G. de Industria, Energía y Minas, ‘estima que se producirá una disminución de una cuantía similar del presupuesto de gastos de esta Dirección General en lo concerniente al Capítulo II, dado que no será necesario continuar realizando exámenes de los carnés de instalador de fontanería (con la correspondiente disminución de las partidas destinadas a dietas y locomociones asignados a los examinadores) y podrá reducirse el gasto en elementos fungibles al no ser necesario emitir los correspondientes carnés y documentos de acreditación de inscripción en el registro’.

De acuerdo con todo lo anterior, esta Dirección General no ve inconveniente a la aprobación del Decreto de referencia, y su elevación para el Consejo de Gobierno, siempre que se mantenga el equilibrio presupuestario, y en todo caso, para los próximos ejercicios deberá ser recogido en el presupuesto de dicha Dirección General crédito adecuado y suficiente de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias vigentes en cada momento”.

12. Memoria del análisis de impacto normativo y nota complementaria, de 11 de diciembre de 2012 y de 12 de febrero de 2013, respectivamente.
13. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía y Hacienda, de 10 de abril de 2013.
14. Texto del proyecto de Decreto remitido al Servicio Jurídico.
15. Informe favorable del Servicio Jurídico de la Consejería de Economía y Hacienda con la conformidad de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, de 4 de abril de 2013.
16. Informe por el que se comunica al Consejo de Gobierno la remisión del proyecto de Decreto al Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, de 25 de abril de 2013.
17. Último borrador del proyecto de Decreto.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- Competencia del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid para emitir dictamen.

El Consejo Consultivo emite su dictamen, de carácter preceptivo, de conformidad con el artículo 13.1.c) de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid (en adelante LCC), que *ad litteram* dispone que “*el Consejo Consultivo deberá ser consultado por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...] c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones*”, y a solicitud del consejero de Economía y Hacienda, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 14.1 de la LCC.

Según reflejamos en nuestro Dictamen 191/08, de 10 de diciembre de 2008, los reglamentos se han clasificado, tradicionalmente y en atención a su relación con la ley, en ejecutivos, independientes y de necesidad. Como ya señalara el Consejo de Estado en un antiguo dictamen de 16 de abril de 1943, la labor del reglamento ejecutivo es la “*desenvolver la ley preexistente*”. Por consiguiente, tanto el “*desarrollo*” como el “*complemento*”, lo mismo que la pormenorización de la Ley, son o pueden ser fines del Reglamento de ejecución.

Según se ha recogido también en anteriores dictámenes de este Consejo (vid. 448/09 y 544/09, entre otros), el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 18/1982, de 4 de mayo, sostiene que son «reglamentos ejecutivos» “*aquellos que están directa y concretamente ligados a una ley, a un artículo o artículos de una ley, o a un conjunto de leyes, de manera que dicha ley (o leyes) es completada, desarrollada, aplicada, pormenorizada y cumplimentada o ejecutada por el reglamento. Son reglamentos que el Consejo de Estado ha caracterizado como aquellos cuyo cometido es desenvolver una ley preexistente o que tiene por finalidad establecer normas para el desarrollo, aplicación y ejecución de una ley*”.

Por su parte, el Tribunal Supremo, en Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 19 de marzo de 2007, recogiendo la jurisprudencia de la Sala sobre la materia, delinea las características de los reglamentos ejecutivos frente a los reglamentos organizativos, a los efectos de la exigencia del dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico:

“A la hora de determinar si es o no exigible el informe del Consejo de Estado o, en su caso, del correspondiente Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma, existe una copiosa jurisprudencia de esta Sala en la que se trazan las características definitorias de los llamados “reglamentos ejecutivos” frente a los “reglamentos organizativos”. Así, en lo que se refiere a la categoría de los denominados reglamentos ejecutivos, extraemos de la sentencia de la Sección 4^a de esta Sala de 13 de octubre de 2005 (recurso 68/2003) -y en el mismo sentido pueden verse, entre otras, las sentencias de la propia Sección 4^a de 13 de octubre de 2005 (recurso 68/2003) y 9 de noviembre de 2003 (recurso 61/2003)- las siguientes consideraciones: «(...) En cuanto a los supuestos en que dicho dictamen resulta preceptivo, conviene precisar, como señala la sentencia de 15 de julio de 1996, que a tales efectos, “son reglamentos ejecutivos los que la doctrina tradicional denominaba “Reglamentos de ley”. Se caracterizan, en primer lugar, por dictarse como ejecución o consecuencia de una norma de rango legal que, sin abandonar el terreno a una norma inferior, mediante la técnica deslegalizadora, lo acota al sentar los criterios, principios o elementos esenciales de la regulación pormenorizada que posteriormente ha de establecer el Reglamento en colaboración con la Ley. Es también necesario, en segundo lugar, que el Reglamento que se expida en ejecución de una norma legal innove, en su desarrollo, el ordenamiento jurídico sin que, en consecuencia, deban ser considerados ejecutivos, a efectos del

referido artículo 22.3 LOCE (RCL 1980, 921), los Reglamentos "secundum legem" o meramente interpretativos, entendiendo por tales los que se limitan a aclarar la Ley según su tenor literal, sin innovar lo que la misma dice; los Reglamentos que se limitan a seguir o desarrollar en forma inmediata otros Reglamentos (sentencia de esta Sala y Sección de 25 de octubre de 1991) y los Reglamentos independientes que -"extra legem"- establecen normas organizativas en el ámbito interno o doméstico de la propia Administración (...)"

En cambio, cuando se trata de reglamentos meramente organizativos, la sentencia del Tribunal Supremo de 6 de abril de 2004 (RC 4004/01) afirma lo siguiente:

«(...) Esta Sala ha considerado exentos del dictamen del Consejo de Estado tales disposiciones cuando se limitan a extraer consecuencias organizativas, especialmente en el ámbito de la distribución de competencias y organización de los servicios, de las potestades expresamente reconocidas en la Ley. La sentencia de 14 de octubre de 1997 (RJ 1997, 7213) resume la jurisprudencia en la materia declarando que se entiende por disposición organizativa aquélla que, entre otros requisitos, no tiene otro alcance que el meramente organizativo de alterar la competencia de los órganos de la Administración competente para prestar el servicio que pretende mejorarse. En el mismo sentido, la sentencia de 27 de mayo de 2002, recurso de casación número 666/1996, afirma que los reglamentos organizativos, como ha admitido el Tribunal Constitucional (v. gr., sentencia 18/1982, fundamento jurídico 4), pueden afectar a los derechos de los administrados en cuanto se integran de una u otra manera en la estructura administrativa, de tal suerte que el hecho de que un reglamento pueda ser considerado como un reglamento interno de organización administrativa no

excluye el cumplimiento del requisito que estamos considerando si se produce la afectación de intereses en los términos indicados (...».

En el caso sujeto a examen, el proyecto de decreto que pretende aprobarse constituye una modificación -en su versión más drástica, la de derogación- de una serie de disposiciones dictadas, en el mismo sentido amplio que interpreta la jurisprudencia antes citada, en ejecución de diversas leyes. Por tanto, corresponde al Pleno del Consejo Consultivo dictaminar sobre el mismo, a tenor de lo previsto en el artículo 13.1.c) de la LCC.

La solicitud de dictamen ha sido firmada por el consejero de Economía y Hacienda, conforme a lo previsto en el artículo 14.1 de la LCC: “*El dictamen del Consejo Consultivo será recabado por el Presidente de la Comunidad de Madrid, el Consejo de Gobierno, o cualquiera de sus miembros*”.

SEGUNDA.- Sobre la habilitación legal y el título competencial.

En materia de metrología, el Estado ostenta la competencia exclusiva en materia de “*legislación sobre pesas y medidas*” (art. 149.1.12^a CE), pudiendo las Comunidades Autónomas asumir competencias de ejecución, tal como ha hecho la Comunidad de Madrid por medio del artículo 28.1.8 de su Estatuto de Autonomía.

En cuanto a la industria, la Comunidad de Madrid asume la competencia exclusiva en la materia, 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, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, en los términos dispuestos en los artículos 38, 131 y en las materias 11^a y 13^a del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución. Así

se deduce del artículo 26.3.1.3 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

Por otra parte, y aunque ni el proyecto de decreto ni la memoria de análisis de impacto normativo hagan referencia al particular, incide sobre las diversas materias a que se refiere el decreto proyectado, la materia asumida en el artículo 27.10 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, esto es, la defensa del consumidor y del usuario, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, en los términos de los artículos 38, 131 y en los números 11^a, 13^a y 16^a del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución.

En atención a lo expuesto puede afirmarse que el proyecto de decreto sometido a dictamen tiene, en términos generales, suficiente cobertura legal y que la Comunidad de Madrid, con base en el mismo título competencial que amparó el dictado de la normativa que se pretende derogar, puede ahora proceder a su abrogación.

En cuanto al rango del reglamento proyectado, es el adecuado, de Decreto, en aplicación del artículo 50.2 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid. Tratándose de una materia respecto de la cual no opera la reserva de ley, no hay óbice a que, por la Administración Autonómica, se dicte una norma reglamentaria que verse sobre esta materia. Por otra parte, al preverse la derogación de decretos y órdenes de Consejerías, la norma derogatoria debe tener, cuando menos, el mismo rango de la norma derogada.

La competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre.

TERCERA.- Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general.

1. Según ha puesto de manifiesto este Consejo Consultivo en ocasiones precedentes, la Comunidad de Madrid no cuenta con una normativa que regule de una manera completa el procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias, por lo que, supletoriamente, y a tenor de lo dispuesto en el artículo 33 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid y en la disposición final segunda de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, resulta de aplicación el Derecho del Estado, sin perjuicio de la aplicación de algunas especialidades dispersas en la legislación autonómica.

Con respecto a la Administración del Estado, el procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general se encuentra regulado en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno.

Respecto del proyecto de disposición reglamentaria que se somete a dictamen, en un momento inicial se incoaron tres procedimientos distintos de reglamento, cuyo contenido, respectivamente, se limitaba a derogar disposiciones hasta el momento vigentes. Así, un primer proyecto, de la Dirección General de Industria, Energía y Minas, adscrita a la Consejería de Economía y Hacienda, tenía por objeto derogar el Decreto 253/2001 y la Orden 1655/1997; un segundo proyecto, del mismo órgano, contemplaba derogar el Decreto 81/2002, de 16 de mayo, por el que se crea el Registro de Laboratorios Gemológicos de la Comunidad de Madrid, y, finalmente, un tercer texto con el mismo origen, preveía derogar hasta seis disposiciones de carácter metrológico.

Cada uno de los tres proyectos contaba con una disposición final, en la que se contemplaba su entrada en vigor al día siguiente de su publicación oficial. Asimismo, el tercero de los proyectos contenía una disposición adicional primera, referida al *“Software de gobierno de los aparatos*

surtidores”, y una disposición adicional segunda, sobre el “*Precintado de elementos electrónicos de aparatos surtidores*”.

Los tres procedimientos, iniciados cada uno por su parte, dieron lugar a la formalización del trámite de audiencia a las entidades que, en cada uno de los casos, se consideró necesario, y se emitieron sendos informes, en todos los casos del subdirector general de Industria e Inspección, que daban respuesta a las observaciones con contenido sustancial que habían sido realizadas por los interesados.

Practicada esa audiencia, se deduce del expediente administrativo remitido la decisión de acumular los tres procedimientos en uno solo, incluyendo el contenido de los tres proyectos hasta el momento elaborados en un solo texto, denominado “Proyecto de Decreto por el que se derogan diversas normas en materia de Metrología e Industria”.

En el artículo único de este último proyecto, bajo la rúbrica “Derogación normativa”, se incluyeron en tres apartados distintos los textos cuya remoción se pretendía, con los únicos cambios siguientes: 1º) la eliminación, en lo relativo a las normas de contenido metrológico, de la referencia a la derogación de la Resolución de 2 de enero de 2007, de la Dirección General de Industria, Energía y Minas, por la que se dictan medidas para la aplicación de la Orden ITC/3750/2006, de 22 de noviembre, reguladora del control metrológico del Estado sobre sistemas de medida de líquidos distintos del agua en camiones cisterna para líquidos de baja viscosidad (< 20 mPa·s); 2º) respecto de la Orden 5305/1998, de 25 de septiembre, de la Consejería de Economía y Empleo, sobre instalaciones de equipos y sistemas informáticos de gestión y control de aparatos surtidores en Estaciones de Servicio, no establecerse ya una regulación específica y novedosa sobre el software de gobierno de los aparatos surtidores y el precintado de elementos electrónicos de aparatos surtidores,

limitándose el nuevo texto a salvar la derogación del apartado 2 del artículo 3.

Ya sobre este texto conjunto, se realizaron el resto de trámites incorporados al procedimiento: remisión para observaciones a las Secretarías Generales Técnicas; informes de la Dirección General de Tributos y Ordenación y Gestión del Juego y de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos; memoria del análisis de impacto normativo y nota complementaria; informe de la Secretaría General Técnica de la propia Consejería, y del Servicio Jurídico.

Finalmente, se elaboró un texto final del borrador, con la introducción de una corrección de estilo en la redacción de la disposición final única.

No se aprecia inconveniente *a priori*, desde el punto de vista jurídico, a la acumulación en uno solo de los tres procedimientos de derogación normativa, sin perjuicio de lo que luego se dirá sobre la claridad del proyecto único de referencia. El ejercicio de la potestad reglamentaria permite indudablemente la opción de acumular procedimientos con evidentes elementos comunes.

2.- Según lo previsto en el artículo 24.1.a) de la Ley 50/1997, “*la iniciación del procedimiento de elaboración de un reglamento se llevará a cabo por el centro directivo competente mediante la elaboración del correspondiente proyecto, al que se acompañará un informe sobre la necesidad y oportunidad de aquél, así como una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar*”.

En el caso objeto de dictamen, la iniciativa de elaboración de la norma surge de la Dirección General de Industria, Energía y Minas, adscrita a la Consejería de Economía y Empleo, que es quien tiene atribuida la competencia sobre las diversas materias afectadas por la propuesta normativa.

3.- En cumplimiento de lo establecido en el transcritto artículo 24.1.a) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, se ha incorporado al expediente una memoria del análisis de impacto normativo suscrita por el subdirector general de Industria e Inspección, el 11 de diciembre de 2012, con el contenido que viene establecido en el artículo 2 del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo. Asimismo, consta una nota complementaria a la memoria, de 12 de febrero de 2013, sobre las repercusiones económicas y presupuestarias del texto.

Desde el punto de vista material, la finalidad a la que sirve el documento de referencia, que consiste en un análisis y justificación desde diversas ópticas de la legalidad y oportunidad de la propuesta, se cumple mediante su incorporación al procedimiento, aunque lo haya sido en un estadio ya avanzado del mismo. Así, en cuanto a su contenido, se aprecia que la memoria analiza la oportunidad de la propuesta, diferenciando a los referidos efectos entre la materia metrológica, la seguridad industrial y los laboratorios gemológicos.

No obstante, conviene significar que, en puridad, y aunque ello no afecte a la consecución de los objetivos previstos a través de dicho trámite, la memoria debería haberse redactado en el momento inicial del procedimiento, y servir de punto de partida para la deliberación de los diversos órganos llamados a informar sobre el texto, según se deduce, en el ámbito de la Administración del Estado, del artículo 1.2 del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo. En este precepto se señala que *“el órgano o centro directivo proponente del proyecto normativo”* deberá redactar la memoria *“de forma simultánea a la elaboración de este”*.

4.- Expresa también el artículo 24.1.a) de la Ley del Gobierno, *in fine*, la necesidad de realizar una memoria económica sobre el proyecto. En el

caso examinado, ésta viene integrada en la memoria de impacto normativo. En ella, el impacto económico, por un lado, y el presupuestario, por otro, son objeto de tratamiento por separado.

En cuanto al impacto económico de la propuesta, la memoria lo analiza desde una perspectiva global, significando el presumible efecto positivo de la aprobación del proyecto de decreto sobre la economía madrileña, al derivarse previsiblemente de la eliminación de trabas administrativas y de la “*clarificación y simplificación de la normativa regional*” una reducción de costes innecesarios para las empresas y los titulares de los instrumentos de medida afectados. Con ello, estima con optimismo la memoria, se “*promoverá la creación de empleo e incrementará la competencia en el sector*”.

Por lo que se refiere al aspecto presupuestario, la memoria presume que la aplicación del proyecto de decreto implicaría una disminución en los ingresos previstos en los presupuestos generales para 2012, cifrada en 19.950,38 euros.

Particularizando ese análisis en relación con cada una de las disposiciones derogadas, significa:

- Que la desaparición del Registro de Instrumentos de Pesaje por el Decreto 280/1999, no tiene consecuencias sobre los ingresos al no estar gravada la inscripción con tasa alguna.
- En cuanto al sistema de medida en camiones cisterna para líquidos de baja viscosidad (afectado por la derogación del Decreto 77/2001), no estaba siendo aplicado desde la entrada en vigor de la Orden ITC/3750/2006 y tampoco venía estando gravado por ninguna tasa. Por tanto, no se prevé implique disminución de ingresos.
- Con respecto a las instalaciones de equipos y sistemas informáticos de gestión y control de aparatos surtidores (Orden 5305/1998, de 25 de

septiembre), teniendo en cuenta la media de tres autorizaciones al año hasta el momento, y que venían gravadas con una tasa de 89,86€, implicará una disminución de ingresos de 269,58€.

- La derogación de las Órdenes 5890/1998 y 2022/2000 no se prevé tenga consecuencias económicas apreciables, ya que su contenido no se aplicaba a partir de la entrada en vigor de la Ley 25/2009, y del Real Decreto 339/2010.

- Tampoco se prevé significativa la influencia en términos presupuestarios de la supresión del Decreto 81/2002, que implicará la supresión del Registro de Laboratorios Gemológicos de la Comunidad de Madrid, al haberse producido únicamente dos inscripciones en los últimos diez años.

- En cambio, la eventual repercusión económica del proyecto de decreto vendría determinada por la supresión de la Orden 1655/1997, en cuanto implicará la supresión del carné de instalador autorizado de fontanería y del registro de empresas instaladoras autorizadas de fontanería. Los 245 carnés y 120 registros tramitados anualmente implican, en términos económicos, 19.680,8 euros al corresponderse cada uno de esos actos con una tasa de 53,92€.

No obstante, en nota complementaria a la memoria del análisis de impacto normativo, de 12 de febrero de 2013, se ha aclarado que la disminución de ingresos se verá compensada por una disminución de gastos en cuantía similar, “*dado que no será necesario continuar realizando exámenes de los carnés de instalador de fontanería (con la correspondiente disminución de las partidas destinadas a dietas y locomociones asignados a los examinadores) y podrá reducirse el gasto en elementos fungibles al no ser necesario emitir los correspondientes carnés y documentos de acreditación de inscripción en el registro*”.

En idéntico sentido a esa nota complementaria, la directora general de Presupuestos y Recursos Humanos, en informe de 15 de febrero de 2013, da cuenta de que, de acuerdo con lo informado en el procedimiento por la Dirección General de Industria, Energía y Minas, la disminución prevista de ingresos por importe de 19.950,38 euros se verá previsiblemente compensada por el ahorro de costes en cuantía similar.

Finalmente, en cuanto al impacto por razón de género, el apartado III.3 de la memoria aclara que el proyecto de referencia implica la supresión de ocho disposiciones reglamentarias vigentes hasta el momento, exigibles a personas físicas y jurídicas sin distinción, por lo que no se aprecia que el proyecto de decreto comporte “*un diferente impacto según el sexo ni situaciones de discriminación*”.

En este punto, en general, se viene aceptando, a salvo de prueba en contrario, la suficiencia de aquel informe que se limite a señalar que el proyecto de reglamento no produce impacto por razón de género. Así, en Sentencia de 29 de febrero de 2012, RC 235/2010, el Tribunal Supremo afirma que “*un informe sucinto del impacto por razón de género como el que aparece en el expediente tramitado en el caso enjuiciado debe ser suficiente si, como dijimos a propósito de la memoria económica, la parte recurrente no aporta dato alguno que, al menos con carácter indicario, pueda infundir la sospecha de que esa norma aparentemente inocua sí puede producir determinado impacto de género*”.

Recientemente, este Consejo ha hecho referencia a un aspecto positivo del impacto de género, en el sentido de que ha de valorarse y procurarse, no sólo la inexistencia de efectos negativos, discriminatorios, sino también el modo en que se procura la razonable igualdad. En el caso de la norma reglamentaria que nos ocupa resulta ocioso, por su naturaleza estrictamente derogatoria, reproducir consideraciones oportunas en otros casos.

5.- En aplicación del artículo 24.2 de la Ley del Gobierno, conforme al cual “*en todo caso, los proyectos de reglamentos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica*”, se ha unido al expediente el preceptivo informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería que promueve la aprobación de la norma.

6.- Conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 del Decreto 210/2003, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, se han evacuado informes de las Secretarías Generales Técnicas de la Consejerías de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno; de Transportes, Infraestructuras y Vivienda; de Educación, Juventud y Deporte; de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio; de Sanidad, y de Asuntos Sociales.

En todos ellos se ha puesto de manifiesto de un modo expreso la inexistencia de observaciones por parte de cada una de las Consejerías informantes.

7.- Por lo que se refiere al cumplimiento del trámite de audiencia e información pública, el artículo 24.1.c) de la Ley del Gobierno, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105 a) de la Constitución dispone que “*elaborado el texto de una disposición que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia, durante un plazo razonable y no inferior a quince días hábiles, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley que los agrupen o los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición. La decisión sobre el procedimiento escogido para dar audiencia a los ciudadanos afectados será debidamente motivada en el expediente por el órgano que acuerde la apertura del trámite de audiencia. Asimismo, y cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje, será sometida a información pública durante el plazo indicado*

”.

En el caso sometido a consulta, el requisito puede entenderse debidamente cumplido, habida cuenta del detallado trámite de audiencia que, con respecto a cada una de las tres partes del proyecto reglamentario, ha seguido el promotor de la iniciativa normativa. No es óbice a la anterior conclusión el que el trámite de audiencia se haya seguido con carácter previo a la acumulación de los tres proyectos reglamentarios de derogación normativa en uno conjunto, ya que, al tratarse de tres materias distintas, en cada uno de los casos se confirió audiencia a los organismos y entidades afectadas.

No debe olvidarse, por otra parte, la flexibilidad con que viene interpretándose este requisito de otorgar audiencia a las organizaciones y asociaciones representativas de los intereses afectados. Así, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo afirma la obligatoriedad de conceder el trámite a las asociaciones que no tengan carácter voluntario, pero no a aquellas asociaciones voluntarias, de naturaleza privada, que aunque estén reconocidas por la ley, no ostentan “*por ley*” la representación a que se refiere el artículo 105 a) de la Constitución (por todas, STS de 13/2/2006, RC 147/2003).

Esa dulcificación también se manifiesta en el propio texto de la Ley del Gobierno. Así, de acuerdo con la letra d) de su artículo 24, la Administración queda dispensada de la obligación de otorgar un trámite de audiencia específico, “*si las organizaciones o asociaciones mencionadas hubieran participado por medio de informes o consultas en el proceso de elaboración indicado en el apartado b)*”.

Esta prevención legislativa resulta relevante en el caso del proyecto de Decreto que nos ocupa, precisamente en relación con lo alegado por el Instituto Gemológico de Madrid en el trámite de audiencia, en que objeta al procedimiento seguido el hecho de que, en lo relativo a la supresión del Decreto 81/2002, de 16 de mayo, no se haya emplazado a las asociaciones

de defensa de los consumidores y usuarios. Y ello porque, precisamente al respecto de esa derogación, se ha conferido audiencia al Consejo de Consumo, del que, a tenor del artículo 7.4 b) del Decreto 1/2010, de 14 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid, forman parte siete representantes de organizaciones de consumidores con implantación regional.

Por otra parte, se observa que en el expediente administrativo figura una *versión definitiva* del proyecto de Decreto, en la que se ha introducido una corrección de estilo en la disposición final, de carácter irrelevante y no sustancial. Así, donde se decía que el decreto entraría en vigor, en su caso, “*al día siguiente de su publicación*” oficial, ahora se dice que lo hará “*el día siguiente al de su publicación*”.

Asimismo, se ha producido un cambio en cuanto al apartado 2 del artículo 3 de la Orden 5305/1998, de 25 de septiembre, de la Consejería de Economía y Empleo, cuya redacción se pretende ahora salvaguardar de la derogación. La redacción vigente no difiere esencialmente de la prevista en la regulación sobre el software de gobierno de los aparatos surtidores y el precintado de elementos electrónicos de aparatos surtidores que se contemplaba en el proyecto inicial.

Al no tratarse de modificaciones sustanciales en ninguno de los dos casos, su introducción no implica la necesidad de repetir el trámite de audiencia.

8.- El artículo 4.1 a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, prevé la consulta preceptiva acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. A su cumplimiento responde el informe del Servicio Jurídico en la Consejería de Economía y Hacienda con el visto bueno del abogado general de la Comunidad de Madrid, de

fecha 4 de abril de 2013, en el que se han formulado las observaciones que se han tenido por convenientes, que no suponen objeción al contenido del proyecto ni a su tramitación.

9.- Al tener la norma proyectada implicaciones presupuestarias, según resulta de la memoria del análisis de impacto normativo, se ha emitido el informe preceptivo de la Consejería de Economía y Hacienda previsto en la disposición adicional primera de la Ley 5/2011, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2012.

La directora general de Presupuestos y Recursos Humanos, mediante informe de 15 de febrero de 2013, y a efectos del mantenimiento de la necesaria estabilidad presupuestaria, no realiza objeciones al proyecto, al comprobar que, de acuerdo con lo informado previamente por la Dirección General de Industria, Energía y Minas, la disminución prevista de ingresos por importe de 19.950,38 euros se verá previsiblemente compensada con una disminución de gastos en cuantía equivalente en el Capítulo II, “*dado que no será necesario continuar realizando exámenes de los carnés de instalador de fontanería (con la correspondiente disminución de las partidas destinadas a dietas y locomociones asignados a los examinadores)*”, contemplando asimismo una disminución en el gasto en elementos fungibles “*al no ser necesario emitir los correspondientes carnés y documentos de acreditación de inscripción en el registro*”.

Por su parte, la Dirección General de Tributos y Ordenación y Gestión del Juego, en informe de 12 de febrero de 2013, ha formulado una objeción genérica sobre las tasas que dejarán de aplicarse a consecuencia de la eliminación “*de ciertas autorizaciones y registros*”.

CUARTA.- Examen sucinto de la normativa derogada.

1.- En materia de metrología.

a) Decreto 280/1999, de 16 de septiembre, por el que se crea el Registro de Instrumentos de Pesaje de funcionamiento no automático y se ordena el procedimiento para su verificación, después de reparación o modificación y verificación periódica.

El reglamento de referencia, autocalificado de carácter organizativo, gira en torno al Registro de Instrumentos de Pesaje de funcionamiento no automático, institución que viene a crear, estableciendo los instrumentos sujetos al deber de inscripción, así como disposiciones relativas al procedimiento para realizarla, y las características del fichero automatizado (léase, en la actualidad, de datos personales) formado por los datos sujetos a inscripción.

b) Decreto 77/2001, de 14 de junio, por el que se establecen determinados controles de los sistemas de medida montados sobre camiones-cisterna destinados al transporte y suministro de carburantes y combustibles líquidos.

Establece un sistema de control, anual y posterior a cada reparación o modificación, de los sistemas de medida instalados sobre camiones-cisterna destinados al transporte por carretera y al suministro de líquidos de poca viscosidad y almacenados a la presión atmosférica a instalaciones fijas de consumidores finales. A tales efectos, se prevé una tarjeta de control, en que quedan reflejadas las características principales del sistema de medida y los controles anuales y posteriores a cada reparación o modificación realizados. Regula, a dichos efectos, el procedimiento de control y las consecuencias de la no superación del mismo.

c) La Orden 5305/1998, de 25 de septiembre, de la Consejería de Economía y Empleo, sobre instalaciones de equipos y sistemas informáticos de gestión y control de aparatos surtidores en estaciones de servicio, regula las condiciones por las que se realizarán, modificarán y repararán tales aparatos. A estos efectos, contempla la necesidad de que los trabajos

correspondientes, sean realizados por empresas autorizadas por la Dirección General de Industria, Energía y Minas, estableciendo los requisitos para obtener la pertinente habilitación y la documentación a presentar por el interesado. Por remisión, se alude al régimen sancionador de la vulneración de su articulado.

De la propuesta relativa a su derogación se salva el apartado 2 del artículo 3 de la Orden, que prevé la posibilidad de que la Dirección General de Industria, Energía y Minas solicite copia de ciertos documentos durante las inspecciones.

d) La Orden 5890/1998, de 6 de octubre, por la que se regula la actuación de los reparadores de sistemas de medida de líquidos distintos del agua destinados al suministro de carburantes y combustibles líquidos, tiene por objeto la regulación de la actuación de los reparadores de sistemas en sus aspectos metrológicos en la Comunidad de Madrid.

Esta Orden dispone que, para efectuar dicha función en su ámbito territorial, sea necesario estar inscritos como reparadores en el Registro de Control Metrológico autonómico. Establece, asimismo, los requisitos exigibles a los reparadores inscritos en otras Comunidades Autónomas, cuando quieran ejercer dicha actividad en la de Madrid. La regulación se completa con las siguientes previsiones 1^a) un contrato de asistencia técnica que están obligadas a suscribir todas las estaciones de servicio y unidades de suministro de combustibles y carburantes líquidos con una empresa reparadora inscrita en la Comunidad de Madrid; 2^a) la obligación de establecer precintos en los aparatos surtidores y 3^a) ciertos deberes formales a cumplimentar tanto por estaciones de servicio y unidades de suministro como por los reparadores o con los procedimientos a seguir en el caso de producirse averías, entre otros aspectos.

e) Orden 2022/2000, de 16 de marzo, de la Consejería de Economía y Empleo, por la que se regulan las actuaciones de los reparadores de

instrumentos de pesaje de funcionamiento no automático. Su contenido tiene por objeto regular las actuaciones de los reparadores de instrumentos de pesaje de funcionamiento no automático utilizados para la determinación de la masa de un cuerpo, sujetando su posible actuación en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid a su inscripción en un Registro de Control Metrológico, determinándose los requisitos para su inscripción en función de que se trate de operadores con domicilio social radicado o no en la Comunidad de Madrid, así como la diferente eficacia, en cada uno de esos casos, de la correspondiente inscripción. Asimismo, se contienen normas relativas a los certificados de calibración, el libro-registro de reparadores, los precintos a utilizar por éstos y determinadas obligaciones formales en caso de cese de los reparadores en su actuación a nivel territorial.

2.- En lo que se refiere a la industria, quedarían eliminadas las siguientes disposiciones reglamentarias:

a) Decreto 253/2001, de 8 de noviembre, por el que se unifican los procedimientos relacionados con la inscripción en los Registros de Empresa de Actividades Industriales Reguladas. Su objeto reside en la unificación de los procedimientos para la inscripción de empresas en los Registros de empresa y de calificación empresarial del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, ya estén regulados en la normativa estatal o autonómica, para el desarrollo de determinadas actividades industriales, así como de los certificados de empresa y documentos de calificación empresarial acreditativos de las inscripciones o calificaciones. Asimismo, regula el registro de las empresas inscritas en registros de otras Comunidades Autónomas y que desarrollen actividades industriales, con sucursal o sin ella, en el ámbito de la Comunidad de Madrid.

El reglamento pormenoriza el procedimiento de la primera inscripción de aquellas empresas que deseen realizar alguna de las actividades a que se

refiere su Anexo I, pormenorizando por separado los documentos referidos a la justificación de los requisitos comunes a todo tipo de empresas, y los específicos de las empresas instaladoras o de mantenimiento, según los casos, de gas, de sistemas de protección contra incendios, de sistemas de calefacción, ACS y climatización, de ingeniería y consultoría, de ascensores, de grúas torre desmontables para obras, de ascensores para obras, de grúas móviles autopropulsadas usadas, de instalaciones petrolíferas, eléctricas de baja tensión y frigoríficas. Con esa primera inscripción, se otorgará un certificado de empresa, con vigencia de cuatro años y renovación por plazo similar.

En capítulo separado, el Decreto de referencia se ocupa del registro de las empresas sin domicilio o sucursal en la Comunidad de Madrid, pero que desarrollen actividades en su ámbito territorial, para lo que exige la inscripción de las empresas instaladoras de gas, de fontanería, de calefacción y/o agua caliente sanitaria y/o de climatización, eléctricas de baja tensión, de sistemas y equipos de protección contra incendios, de instalaciones petrolíferas, de grúas torre, de instalaciones petrolíferas y otras actividades que en su momento sean reguladas en el ámbito competencial de la Dirección General de Industria, Energía y Minas. Se prevén también normas relativas a la renovación de los certificados de empresa, que en principio limitan su vigencia al plazo de un año, y a su modificación.

El Decreto 253/2001 completa su regulación con la previsión de las obligaciones que han de cumplir las empresas que desarrollen actividades objeto de los Registros de empresa. Asimismo, trata de los siguientes asuntos: la posibilidad de que terceros interesados obtengan información sobre los datos inscritos; la posibilidad de colaboración de asociaciones empresariales de los sectores afectados en el seguimiento, control y gestión de los certificados de empresa; la potestad de realización de inspecciones por parte de la Dirección General de Industria, Energía y Minas en orden a

verificar el cumplimiento de sus disposiciones y, finalmente, la posibilidad de cancelación de oficio de las inscripciones por ese mismo órgano.

Destaca asimismo la disposición derogatoria del reglamento de referencia, en el que se prevé que la abrogación de la Orden 1655/2007, a la que en seguida se hará referencia, *“en todo aquello que se oponga a lo dispuesto en el presente Decreto”*. Y de sus Anexos, el I se refiere a las actividades reguladas en reglamentos específicos que prevén registros y certificados de empresa (en general, aquellas a que ya se ha hecho referencia al hacer mención a las actividades con respecto a las cuales está prevista la inscripción) y a las actividades reguladas por documentos de calificación empresarial (empresas de construcción, de madera y corcho, y de ingeniería y consultoras). Por su parte, el Anexo II consigna la hoja-formulario para presentar la solicitud, renovación o modificación de los certificados de empresa y el Anexo III se refiere a las cuantías mínimas de los seguros de responsabilidad civil a concertar en cada una de esas actividades. El Anexo IV incluye la hoja-formulario para solicitar el registro por parte de empresas carentes de sucursal en el ámbito territorial autonómico.

b) La Orden 1655/1997, de 12 de junio, de la Consejería de Economía y Empleo, para la regulación del Registro de empresas instaladoras de fontanería, en la medida en que no ha sido derogada implícitamente en todo lo que resulte incompatible con el Decreto 253/2001, regula los requisitos necesarios para el ejercicio de dicha actividad, centrados principalmente en la superación de pruebas teóricas y prácticas y la obtención posterior de un carné profesional específico.

La confusión creada a causa de la referida derogación no expresa es tal que en la página web de la misma Administración autonómica, en la información referida a la normativa de la Comunidad de Madrid, se menciona la disposición como derogada (totalmente, habría de entenderse,

por el Decreto 253/2001), mientras que en la información dedicada, entre otras, a las empresas de fontanería, en la sede digital específica de la Dirección General de Industria, Energía y Minas (carnés profesionales, exámenes de aptitud y habilitación de empresas), se hace expresa referencia a la necesidad de estar habilitados como instaladores por dicho órgano, previa superación de un examen teórico y otro práctico y la obtención del correspondiente carné.

3.- Finalmente, se prevé la derogación del Decreto 81/2002, de 16 de mayo, por el que se crea el Registro de Laboratorios Gemológicos de la Comunidad de Madrid, que, con el objeto de proteger los derechos de los consumidores y usuarios y ante la ausencia de normas oficiales que determinen los procedimientos e instrumentos de laboratorio precisos, servía de base para la evaluación de la calidad de las gema, permitiendo la emisión de certificados sobre su identificación.

El decreto, aparte de regular el registro de referencia, fija condiciones de los laboratorios gemológicos que pretendan inscribirse en la Comunidad de Madrid, en cuanto a instrumentación disponible, experiencia en el ejercicio de la actividad, reconocimiento internacional o falta de vinculación de su personal con la actividad de comercio, fabricación o importación de gema. La regulación contiene la previsión de un plazo de validez de la inscripción (cinco años prorrogables), la fijación de las obligaciones a cumplir por los laboratorios inscritos, las causas de cancelación de la inscripción (entre ellas, el incumplimiento de las obligaciones aludidas) y las facultades de inspección en manos de la Dirección General de Industria, Energía y Minas.

CUARTA.- Algunas consideraciones generales sobre la derogación de los reglamentos.

No es necesario y sí resultaría impertinentemente superfluo exponer aquí consideraciones sobre la derogación normativa carentes de relevancia e interés en el caso de la derogación objeto del presente dictamen.

La derogación que pretende el proyectado Decreto es una derogación expresa y, además, absoluta o total, por la que desaparecerían del Derecho positivo autonómico ocho disposiciones reglamentarias, cuatro de ellas decretos del gobierno de Madrid y otras cuatro órdenes o productos normativos del consejero del ramo.

A propósito del proyecto de Decreto objeto de este dictamen cabe plantearse si acordar la derogación de una norma constituye una potestad libre o discrecional del órgano competente para dictar la norma, o si, en función de las circunstancias, puede tratarse de una operación sujeta a límites insalvables para el órgano que se plantea la abrogación.

A juicio de este Consejo Consultivo, la derogación de una norma, en cuanto que expresión, si se quiere inversa, del ejercicio de la potestad reglamentaria, tiene, entre otros, los mismos límites propios de dicha potestad, que, como sabemos, se halla principalmente condicionada por el principio de jerarquía normativa. En el caso de los reglamentos, esos límites se deducen con toda claridad del artículo 62.2 LRJ-PAC, que establece la nulidad de pleno derecho de *“las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales”*.

Además de estos límites, es de notar que, en determinadas ocasiones, puede existir la obligación de dictar una norma reglamentaria si una ley así lo impone expresamente, deber más concreto cuando, además, el legislador establece el plazo en el que debe ser ejercida la potestad reglamentaria. Sin embargo, en el caso que se nos plantea, no existe una ley que imponga el

ejercicio de la potestad reglamentaria en determinada sentido. No parece, por tanto, que la derogación de los reglamentos a que se refiere el proyecto de Decreto que se nos somete a consulta, sea un acto prohibido para el ejecutivo autonómico, pues no se impone a éste un deber jurídico-legal de mantener una determinada regulación.

Se da además la circunstancia de que, por la misma configuración del sistema autonómico español y el sistema de interrelación entre la normativa estatal y la autonómica, “*el Derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas*” (art. 149.3 de la CE), cláusula de cierre tendente a asegurar la existencia de derecho aplicable en aquellas materias en que las Comunidades Autónomas tengan competencias de regulación (STC 147/1991).

Así pues, la derogación de una norma autonómica no conduce necesariamente a una orfandad regulatoria en esta o aquella materia. En principio, en virtud de la precitada regla de supletoriedad, la normativa estatal regirá aquellas materias en que el poder autonómico, aun pudiendo hacerlo, no haya establecido la normativa correspondiente. Como bien se sabe, esa regla ha permitido dotar de regulación a las materias en que las Comunidades Autónomas, habiendo asumido en virtud de su Estatuto de Autonomía competencias normativas sobre determinada materia, las Comunidades no hubieran materializado esa potestad (fenómeno excepcional hoy día, más habitual en los primeros tiempos de puesta en marcha del proceso autonómico), como también en aquellos casos en que esa regulación sólo se haya establecido de un modo parcial. En tales casos, la regulación propia de la Comunidad Autónoma coexistirá, en los aspectos no regulados, con la regulación, aplicada supletoriamente, del Estado.

En ese mismo sentido, cuando se derogue una normativa autonómica sin proceder a su sustitución por una nueva regulación, se producirá, si existe regulación de la materia en el Derecho estatal, una restauración de la plena

aplicabilidad de este Derecho. Cabe, no obstante, la posibilidad de que en el Derecho estatal no haya normas sobre las materias objeto de las disposiciones autonómicas derogadas. En tal caso, se corre el riesgo de que sencillamente se produzca una total desregulación o vacío normativo.

Ahora bien, el que, en principio, y salvo los casos excepcionales a que antes se ha aludido, no pueda contraponerse a la iniciativa derogatoria del ejecutivo autonómico un deber legal explícito de mantener determinada regulación sobre una materia concreta, no impide la posibilidad de discernir si, en ciertos casos, la derogación puede ir en contra de determinados fines o principios que la Administración deba perseguir.

Se puede afirmar, al respecto, que, en la medida en que la Administración está jurídicamente obligada a procurar determinados fines, la derogación de una norma, si implicase desentenderse de ellos, puede constituir una operación teleológicamente reprochable desde un punto de vista estrictamente jurídico.

Lo que acabamos de decir permite hacer observaciones sobre las consecuencias derivadas de la falta de regulación que, eventualmente, se siga de la iniciativa derogatoria de que se trate.

Las iniciativas derogatorias han de ponerse en conexión con el deber de perseguir los fines sociales y económicos definidos como principios rectores en el Capítulo III del Título II de la Constitución, cuyo reconocimiento, respeto y protección debe informar la legislación positiva (entendida esta expresión constitucional en sentido amplio, comprensivo de los productos normativos de rango reglamentario), la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos (art. 53.3 de la CE).

En lo que ahora nos importa, y a tenor del contenido de los ocho reglamentos cuya derogación se procura, puede relacionarse en especial,

según luego se verá, con el deber de protección de consumidores y usuarios, a que se refiere el artículo 51.1 de la norma fundamental.

Finalmente, no cabe en modo alguno despreciar que, en ocasiones, la derogación expresa de unas normas puede representar una ventaja desde el punto de vista de la seguridad jurídica. Así ocurre en nuestro caso, en que algunas de las normas a que se refiere el proyecto reglamentario sujeto a dictamen son ya inaplicables debido a su desplazamiento por normativa estatal o comunitaria europea que, según los casos, ha sustituido su regulación o con la que sencillamente resultan contradictorias.

QUINTA.- Consideraciones particulares sobre la derogación proyectada, en cuanto a la materia de metrología.

1. En materia de metrología, como ya se ha dicho, el Estado ostenta la competencia exclusiva en materia de “*legislación sobre pesas y medidas*” (art. 149.1.12^a CE), teniendo las Comunidades Autónomas la posibilidad de asumir las competencias de ejecución, tal como ha hecho la Comunidad de Madrid por medio del artículo 28.1.8 de su Estatuto de Autonomía.

Con la referencia a la “legislación sobre pesas y medidas” el constituyente aludía a la metrología, concepto que, según la Organización Internacional de Metrología Legal, ha sustituido al de “*pesas y medidas*”, refiriéndose a aquella rama de la ciencia que determina los patrones de medida y ordena los sistemas de verificación de su correcta aplicación, concepto este último, el de control metrológico, al que apunta el proyecto de decreto.

La normativa esencial en la materia viene constituida por las siguientes normas: 1^a) la Directiva 2004/22/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, relativa a los instrumentos de medida, basada en los principios de nuevo enfoque y de enfoque global; 2^a) la normativa española estatal, representada por la Ley 3/1985, de 18 de

marzo, de Metrología (en adelante, LM), desarrollada por el Real Decreto 889/2006, de 21 de junio, que regula el control metrológico del Estado sobre instrumentos de medida, y que, al transponer la directiva comunitaria de referencia, ha derogado los Reales Decretos 1616/1985, de 11 de septiembre; 1617/1985, de 11 de septiembre, y 914/2002, de 6 de septiembre, 3^a) por el Real Decreto 597/1988, de 10 de junio; y 4^a) por la normativa autonómica, teniendo en cuenta que, en general, las Comunidades Autónomas han asumido por medio de sus Estatutos de Autonomía (o por Real Decreto de traspaso de funciones y servicios, en el caso de Galicia) competencias ejecutivas de la legislación del Estado en la materia.

El Tribunal Constitucional, en las SSTC 100/91, de 13 de mayo, y 236/91, de 12 de diciembre, resolviendo diversos conflictos positivos de competencia acumulados, promovidos por las Comunidades Autónomas del País Vasco, Cataluña y Andalucía, aclaró la reserva constitucional al Estado de la legislación en la materia, quedando la ejecución, en su caso, a favor de las Comunidades Autónomas, según la interpretación que de esas facultades (legislación y ejecución) hace, en general, el Alto Tribunal.

En particular, conviene aclarar que, dentro de esa competencia estatal sobre la legislación, se incluye la potestad no sólo de dictar leyes en sentido formal, sino también normas reglamentarias, incluyendo los comúnmente denominados “*reglamentos ejecutivos*”.

Por lo que se refiere a las Comunidades Autónomas, debe prestarse especial atención al concepto de control metrológico, a que se refieren los artículos 7.1 de la LM de 1985 y 2.d) del RD 899/2006. Conviene observar que, de las cinco fases que comportaba el control metrológico en la versión inicial de aquella ley, al Estado se le reservaban, desde el punto de vista de la normativa, las dos primeras (la aprobación del modelo y la verificación primitiva), quedando en manos de las Comunidades

Autónomas, en su caso, la verificación después de la reparación o modificación, la verificación periódica y la vigilancia o inspección.

Ahora bien, el Alto Tribunal precisó que todas las fases del control metrológico, incluidas las dos primeras que inicialmente se reservaban al Estado, corresponden a las Comunidades Autónomas. En dicho sentido se manifestó la STC 100/1991. De ahí que, en esta sentencia y en la 236/1991, el Tribunal Constitucional rectificara la separación de distintas fases, privando de alguna de ellas a las Comunidades Autónomas, puesto que todos esos controles eran actos de ejecución, a realizar, en su caso, por las Comunidades Autónomas, pero con sujeción a las normas reglamentarias dictadas por el Estado.

Asimismo, el Tribunal Constitucional, en las dos sentencias de referencia, aclaró la inclusión de determinadas potestades relacionadas con la materia dentro de las competencias ejecutivas del Estado.

Así, tuvo oportunidad de precisar la STC 236/1991 (FJ 5), que la concesión de autorización a ciertos laboratorios para efectuar la verificación primitiva de instrumentos es una fase del control metrológico, que debe entenderse incluida en las competencias autonómicas de ejecución en la materia.

Igualmente, la STC 236/1991, FJ 5, sancionó el art. 7.5 de la LM de 1985, en cuanto reconoce la validez en todo el territorio nacional de los controles metrológicos efectuados por el Estado y las Comunidades Autónomas en uso de sus correspondientes atribuciones.

Además, la facultad de imponer sanciones corresponde a la Comunidad Autónoma, aplicando la normativa estatal o autonómica que se dicte (STC 100/91, FJ 4).

Igualmente, en cuanto al Registro de Control Metrológico, tuvo oportunidad de aclarar el Alto Tribunal la competencia del Estado para su

regulación, pero respetando la competencia autonómica para la llevanza o gestión del registro (así, las de recibir, comprobar y conceder o denegar la inscripción, o los actos de ratificación, cancelación o revocación).

Finalmente, conviene aclarar que, dada la existencia de una directiva comunitaria en la materia, la ejecución del Derecho Comunitario corresponderá a quien ostente materialmente la competencia de que se trate, según las normas de derecho interno, lo cual supone que, tratándose del control metrológico, éste compete a las Comunidades Autónomas (STC 236/1991, FJ 9).

De las anteriores reflexiones se deduce que, en la materia de metrología, competen exclusivamente a la Comunidad de Madrid competencias de ejecución. Dicha función ejecutiva no implica una potestad regulatoria, ni tan siquiera a través del dictado de reglamentos ejecutivos de las leyes estatales; de hecho, de las referencias anteriormente hechas a la doctrina del Tribunal Constitucional en la materia, se deduce que las competencias autonómicas han de ser ejercitadas con arreglo a lo dispuesto en la normativa estatal. Sin embargo, lo anterior ha de entenderse sin perjuicio de la posibilidad de que la Comunidad Autónoma establezca normas de organización de las estructuras autonómicas que han de llevar a cabo tareas de aplicación y gestión de las normas del Estado (SSTC 18/1982, 7/1985, 196/1997 y 95/2002, entre otras).

Puede discutirse, sin embargo, si los reglamentos que se pretende derogar, y que tienen como denominador común relacionarse con la función metrológica, son simples reglamentos de organización. Atendido su contenido, sólo muy dudosamente podría considerarse así, puesto que, aunque en algún caso autoproclamen tal naturaleza organizativa, lo cierto es que, en su contenido hay algo más que lo propio del reglamento organizativo, al establecer requisitos a cumplir para el ejercicio de determinadas actividades e imponer obligaciones a terceros.

2. Como se ha puesto de manifiesto con anterioridad, el proyecto de reglamento obedece a la necesidad de adaptar la reglamentación vigente a las implicaciones del nuevo marco que, en cuanto a las exigencias administrativas, implica la entrada en vigor de la comúnmente denominada Directiva Bolkestein.

Viene al caso una reseña de los objetivos remarcados en el informe del Ministerio de Economía sobre la Estrategia de Lisboa, del año 2005, en que se manifestaba la preocupación institucional por el hecho de que “*la existencia de regímenes de autorización previa y otros requisitos de acceso a la actividad injustificados o desproporcionados o el exceso de normas sobre el desarrollo de la actividad de servicios y el ejercicio profesional no sólo restringen la capacidad del sector para generar actividad y empleo, sino que también limitan la capacidad de desarrollar e incorporar innovaciones que mejoren la productividad y contribuyan al bienestar económico*”. Asimismo, el mencionado informe se refería al hecho de que “*la diversidad de los procedimientos y trámites, la duplicidad de controles, los altos costes (financieros y en términos de tiempo invertido) que deben soportar los prestadores para cumplir los requisitos que impone la regulación y el escaso uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la relación con los administrados, generan excesivas cartas para los prestadores*”.

Ante ello, y por el riesgo de existencia de barreras no sólo jurídicas, sino también metajurídicas causadas por la enorme complejidad burocrática y de procedimiento, se toma conciencia de la necesidad de simplificar trámites y procedimientos con la finalidad de una administración eficaz y moderna y de atraer inversiones, sin desincentivarlas con trabas innecesarias.

3. Las anteriores consideraciones conducen a una crítica favorable de la propuesta de la Consejería de Economía y Hacienda en este particular de la metrología.

En primer lugar, porque, según reconoce veladamente el propio informe de impacto de análisis normativo, la reglamentación de la Comunidad de Madrid en la materia respondió a un impulso de necesidad, ante el surgimiento del conocimiento público de determinados fraudes, para cuya eliminación se entendió necesario dictar normativa sólo forzadamente justificable en las competencias de ejecución que ostenta la Comunidad de Madrid en la materia.

Según se puede deducir del resumen de la normativa afectada por el proyecto sujeto a consulta realizado con anterioridad, los reglamentos cuya derogación se pretende, más que a un contenido organizativo, responden a la finalidad de imponer requisitos para el desarrollo de ciertas actividades, establecidos al socaire de la competencia autonómica de ejecución en materia de metrología.

Desde este punto de vista, puede verse en la subsistencia de las normas que se derogan una limitación al libre establecimiento de profesionales en la Comunidad de Madrid, en cuanto, bajo la perspectiva de la inscripción en un registro, encubren en realidad una articulación de la técnica autorizatoria, en desuso forzado por las razones jurídicas que en seguida se dirán.

Por otra parte, la propuesta de análisis de impacto normativo alude a razones que, incluso con independencia de lo anterior, constituirían justificación suficiente para la derogación de alguna de las normas, dada su inaplicación actual.

Así, el sistema de medida en camiones cisterna para líquidos de baja viscosidad, afectado por la derogación del Decreto 77/2001, no estaba siendo aplicado desde la entrada en vigor de la Orden ITC/3750/2006.

Igualmente, las Órdenes 5890/1998 y 2022/2000 no son aplicadas a partir de la entrada en vigor de la Ley 25/2009, y del Real Decreto 339/2010.

Por razones de seguridad jurídica, sería conveniente que, de existir otras normas autonómicas en materia de metrología que no sean ya aplicables y no se encuentren mencionadas en el proyecto de Decreto, fuesen incluidas expresamente en el texto del Decreto de derogación.

Esta consideración no tiene carácter esencial.

4. No obstante, y conforme a lo que se ha adelantado ya con anterioridad, cabe que la ausencia de regulación conduzca a un indebido y problemático vacío normativo, cuando la regulación estatal, no obstante su aplicabilidad supletoria, no contenga una regulación suficiente de la materia de que se trate.

El indeseable resultado a que aludimos se produce precisamente en relación con la figura del libro-registro de reparaciones que deben llevar los poseedores de instrumentos de pesaje de funcionamiento no automático. Esta obligación, impuesta en la Orden de 27 de abril de 1999, del Ministerio de Fomento, queda sin cobertura organizativa con la derogación del Decreto 280/99. Convendría, por ello, bien salvar de la derogación las aludidas normas, bien que el proyecto de reglamento incluyera la previsión de que, por parte del órgano competente, se adoptara una iniciativa de elaboración de una disposición reglamentaria en el plazo que se fije, que en todo caso habrá de ser breve.

Esta consideración tiene carácter esencial.

SEXTA.- Consideraciones particulares sobre la derogación proyectada, en cuanto a la materia de industria.

El examen de la derogación prevista en esta materia, aconseja tratar por separado dos aspectos distintos. El primero se refiere a la derogación del Decreto 253/2001, de 8 de noviembre, por el que se unifican los procedimientos relacionados con la inscripción en los Registros de Empresa de Actividades Industriales Reguladas. Con este Decreto se producía un condicionamiento del ejercicio de determinadas actividades empresariales al cumplimiento de determinados requisitos y una restricción del libre tráfico, al someter a registro, que esta vez también surte las veces de autorización, a aquellas empresas que quisiesen ejercer determinada actividad en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid.

No obstante, es necesario detenerse en las alegaciones presentadas por la Asociación de Empresarios de Fontanería, Saneamiento, Gas, Calefacción, Climatización, Mantenimiento, Electricidad y Afines de Madrid (ASEFOSAM), referidas más en concreto a la derogación de la Orden 1655/1997, de 12 de junio, por la que se crea y regula el Registro de Empresas Instaladoras.

Dicha asociación plantea, en esencia, que la sustitución del régimen de autorización preexistente por el de comunicación responsable como presupuesto habilitante para el ejercicio de la actividad de fontanería, no debe implicar la supresión de toda normativa que la regule, efecto que se produciría en el caso de derogarse en su integridad, tal como se propone en el proyecto remitido a este Consejo Consultivo, el Decreto 253/2001, de 8 de noviembre, por el que se unifican los procedimientos relacionados con la inscripción en los Registros de Empresa de Actividades Industriales Reguladas, y la Orden 1655/1997, de 12 de junio, de la Consejería de Economía y Empleo, para la regulación del Registro de empresas instaladoras de fontanería. Alegan al respecto la experiencia relativa a otras actividades profesionales y el precedente de otras Comunidades Autónomas que, no obstante los cambios normativos de necesaria introducción, no han suprimido toda regulación de la materia.

Y, en efecto, cabe preguntarse si el hecho de haberse suprimido, con carácter general y sin perjuicio de las excepciones existentes en ciertos ámbitos, el requisito de la autorización como presupuesto previo al ejercicio de determinadas actividades profesionales, debe implicar necesariamente la derogación del régimen previsto para el ejercicio de las actividades a que se refiere la Orden 1655/1997.

Al respecto, debe partirse de que la consecuencia principal de la Directiva de servicios en la materia, reside en que el régimen de autorización administrativa previa al ejercicio de actividades profesionales, sólo será posible cuando se cumpla una triple condición, establecida en su artículo 9.1: 1º) que la autorización previa esté justificada por una razón imperiosa de interés general; 2º) que el régimen de autorización no genere discriminación entre los prestadores de servicios, y 3º) que el objetivo perseguido no pueda ser alcanzado mediante una medida menos restrictiva.

Este condicionamiento ha sido recogido por el legislador, en la Ley 17/2009, al señalar que “*en ningún caso el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio se sujetarán a un régimen de autorización cuando sea suficiente una comunicación o una declaración responsable del prestador mediante la que se manifieste, en su caso, el cumplimiento de los requisitos exigidos y se facilite la información necesaria a la autoridad competente para el control de la actividad*”.

Se trata, en definitiva, de cumplir así el designio previsto en el considerando 42 de la Directiva, que propugna la desaparición de aquellos “*regímenes de autorización, procedimientos y formalidades excesivamente onerosos que obstaculizan la libertad de establecimiento y la creación de nuevas empresas de servicios que ésta comporta*”.

Consiguentemente, viene a establecerse como regla general el control *a posteriori* o sucesivo al inicio de la actividad, si bien la directiva no prejuzga el instrumento o figura concreto mediante la que cada Estado

implemente esa función. En concreto, la Ley 17/2009 ha arbitrado esa finalidad mediante la comunicación previa y la declaración responsable, instituidas al servicio de los principios de simplificación administrativa y de dinamización de la economía.

Según el informe presentado por el Gobierno de España ante la Comisión Europea en abril de 2010, la aplicación de la directiva comunitaria de referencia ha determinado doscientas reformas legislativas y seiscientas de reglamentos autonómicos, plasmadas en la supresión de setecientas autorizaciones y quinientos trámites con el fin de agilizar numerosos procedimientos administrativos.

Como resultaba esperable, ese proceso no se ha realizado con la necesaria armonía, dando lugar a resultados dispares, cuando no discrepantes, entre las diferentes Comunidades Autónomas. Así, se ha ejemplificado el caso de la creación de museos privados, libre en unas Comunidades Autónomas, sujeta a declaración responsable, a comunicación previa e incluso a autorización, en otras. Igualmente, ha sido objeto de comentario en la doctrina el caso de los centros prestadores de servicios sociales, y muy particularmente el de los establecimientos comerciales, que han sido objeto de consideración muy dispar.

Llegados a este punto, podemos diferenciar el régimen de autorización, de aquel en que el posible control de la Administración sobre el ejercicio de determinadas actividades se formaliza *ex post facto*. En el primero de los casos, es necesario un acto administrativo que habilite para el ejercicio de determinada actividad, previa comprobación de que su ejercicio por el particular resulta conforme a derecho.

En esa línea debe ser interpretado el artículo 39.bis.1 de la Ley 30/1992, incorporado a su texto por la Ley 25/2009:

“Las Administraciones Pùblicas que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protecciòn del interès pùblico así como justificar su adecuaciòn para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningùn caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias.”

Se trata, en definitiva, y como señala el considerando 43 de la Directiva de Servicios, de eliminar “*los retrasos, costes y efectos disuasorios que ocasionan, por ejemplo, trámites innecesarios o excesivamente complejos y costosos, la duplicación de operaciones, las formalidades burocráticos en la presentación de documentos, el poder arbitrario de las autoridades competentes, plazos indeterminados o excesivamente largos, autorizaciones concedidas con un período de vigencia limitado o gastos y sanciones desproporcionados*”. De esta forma, cabe decir que la posible autorización ensombrece la prioridad de la libertad en el establecimiento y prestación de servicios. Hay un derecho preexistente, que los mecanismos de control administrativo se deben limitar a constatar, y no a crear o instituir, consecuencia propia del régimen de autorización administrativa. En dicho sentido, el artículo 5.c) de la Ley 17/2009, cuando señala que “*en ningùn caso, el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio se sujetarán a un régimen de autorización cuando sea suficiente una comunicaciòn o una declaraciòn responsable del prestador mediante la que se manifieste, en su caso, el cumplimiento de los requisitos exigidos y se facilite la informaciòn necesaria a la autoridad competente para el control de la actividad*”.

De esta forma, la regla general en la actualidad pasa a ser la de presentación de un documento privado en forma de declaración responsable por el prestador de servicios, en el que comunica ciertos datos e informaciones a la Administración y afirma observar las exigencias

previstas; es el prestador, en primera instancia, quien debe valorar mediante ese examen previo y responsable, si cumple los requisitos y dispone de la documentación necesaria para su ejercicio.

En dicho contexto, surge la diferenciación entre comunicación previa y declaración responsable, concebida, ésta última, como documento suscrito por la persona que proyecta realizar determinada actividad empresarial o profesional, en que declara, bajo su responsabilidad, que cumple los presupuestos establecidos por la legislación vigente, dispone de la documentación necesaria y se compromete a respetarla a lo largo de su desarrollo (art. 3.9 de la Ley 17/2009 y 71.bis.1 de la LRJ-PAC).

En cambio, se entiende por comunicación previa aquel documento mediante el cual el prestador de un determinado servicio o actividad, pone en conocimiento de la Administración sus datos identificativos y todos los demás requisitos impuestos por la legislación aplicable con vistas a su ejercicio (art. 71.bis.2 de la LRJ-PAC).

Sus efectos coinciden con los propios de la autorización en el sentido de facultar para el ejercicio de determinada actividad desde el momento de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección atribuidas a la Administración competente (art. 71.bis.3 de la LRJ-PAC). Incluso el párrafo segundo de este último precepto permite su presentación con posterioridad al inicio de la actividad de que se trate.

Cabe la posibilidad de que, la documentación presentada por el interesado esté incursa en determinados vicios o imperfecciones. En tal caso, la Administración podrá requerirle de subsanación, de modo que la falta de cumplimentación de lo requerido suponga el desistimiento del procedimiento con los efectos previstos en el art. 71.bis.4, parr. 2º, de la LRJ-PAC).

Las anteriores consideraciones sirven para ilustrar un posible error del proyecto normativo objeto de este dictamen, en cuanto parece considerar que la excepcionalidad a que ha sido relegada la figura de la autorización en la prestación de servicios profesionales, implica la necesidad de eliminar toda regulación relacionada con el ejercicio de la actividad de fontanería. No es ésta una consecuencia necesaria, sin perjuicio de que la adaptación al actual régimen legal imponga la modificación de la normativa actual.

Se aduce, igualmente, que esa autorización no está prevista en la normativa estatal sobre edificación. Sin embargo, no se estima que esto sea un inconveniente insalvable para mantener sujeta a régimen administrativo de control, siquiera éste se produzca *a posteriori*, la actividad de los profesionales de fontanería, al tratarse de una materia con competencias concurrentes, en que la Comunidad de Madrid, verbigracia en mérito a la finalidad de defensa de los consumidores y usuarios, puede establecer condiciones particulares no previstas en la legislación estatal.

De esta forma, la eliminación de todo régimen de control sobre la actividad de fontanería no se corresponde con ningún imperativo legal ni se deduce necesariamente del designio de eliminar trabas en la prestación de servicios. A la hora de realizar tal designio, el órgano consultante debe sopesar si otros bienes y derechos cuya protección asume la Comunidad de Madrid, en particular la protección de consumidores y usuarios, no pueden sufrir detrimento por la iniciativa desregulatoria total.

Más concretamente, conviene advertir de la confusión existente en la actualidad sobre la vigencia de la Orden 1655/1997, derivada del hecho de haber sido objeto de derogación implícita y parcial (en todo aquello en que no se contradiga con el Decreto 253/2001, de 8 de noviembre), al punto de que, si en la página web de la propia Administración autonómica (al igual que en algunas bases de datos privadas), en la información referida a la normativa de la Comunidad de Madrid se menciona la disposición

como derogada (totalmente, habría de entenderse, por el Decreto 253/2001), en la información dedicada, entre otras, a las empresas de fontanería en la sede digital específica de la Dirección General de Industria, Energía y Minas (carnés profesionales, exámenes de aptitud y habilitación de empresas), se hace referencia explícita a la necesidad de estar habilitados como instaladores por dicho órgano, previa la superación de un examen teórico y otro práctico y la obtención del correspondiente carné.

Sería necesaria una clarificación del necesario régimen normativo relativo a la actividad de instalación y mantenimiento de fontanería, sea en la línea de la comunicación previa o de la declaración responsable.

Esta observación no tiene carácter esencial, salvo en lo relativo a la antedicha habilitación como instaladores de fontanería, requisito sobre cuya desaparición no deberían existir las dudas que provoca la contradicción ya señalada que aparece en la actualidad en la página web de la Comunidad.

SÉPTIMA.- Consideraciones particulares sobre la derogación proyectada, en cuanto a la materia de laboratorios gemológicos.

Por lo que se refiere a la derogación del Decreto 81/2002, de 16 de mayo, por el que se crea el Registro de Laboratorios Gemológicos de la Comunidad de Madrid, el Instituto Gemológico de Madrid plantea su oposición a la derogación. En su opinión, el hecho de que se trate de un registro en que la inscripción es voluntaria, y de que sólo se hayan producido hasta el momento dos inscripciones en el mismo, no desmerece la conveniencia de su continuidad, por la función de garantía para los consumidores que su existencia implica.

Efectivamente, la singularidad de esta propuesta derogatoria frente al resto de las contenidas en el proyecto de reglamento sujeto a informe, reside en la voluntariedad de la inscripción en el registro correspondiente. No puede decirse por tanto que su posible mantenimiento sea contrario a la

libre prestación de servicios con el menor número de trabas posible, sino que, en todo caso, puede coadyuvar a la protección de los intereses de los consumidores, en cuanto supone una garantía de pureza en una materia propensa al fraude.

De ahí que deba ser el órgano que plantea la consulta el que contraponga el interés en mantener un sistema de protección de los consumidores y usuarios, con el ahorro de costes y de elementos personales y materiales dedicados a la gestión administrativa que pueda suponer su supresión.

Lo expuesto en esta consideración jurídica no tiene carácter esencial.

OCTAVA.- Consideraciones finales sobre el conjunto del proyecto.

No obstante, el parecer favorable, en términos generales, que merece a este Consejo la norma proyectada conforme a lo que acabamos de expresar, entendemos oportuno, con la finalidad de coadyuvar en la medida de lo posible a la mejora del texto proyectado, realizar una observación final.

La adaptación al marco jurídico explicado en líneas esenciales, conlleva no pocas dudas y complejidades, no sólo para la Administración, sino también y especialmente, para los destinatarios de la correspondiente normativa.

Precisamente, al afectar la parte sustancial de la derogación normativa que se proyecta, a actividades de contenido económico y profesional, se hace necesario otorgar la mayor seguridad jurídica posible a los interesados. No es ajeno el promotor del proyecto a estas necesidades, puesto que, precisamente en su prefacio o parte expositiva, se hace referencia a la necesidad de clarificar el régimen jurídico vigente. De ahí que se eliminan referencias, incluidas en la legislación todavía vigente, a normas que contienen en unos casos trámites ya inaplicables, y, en otros, en tan escaso uso que no justifica su permanencia, por otra parte perturbadora del tráfico económico.

No obstante, es lógico pensar que la aprobación, en su caso, del proyecto de Decreto que se somete a consulta, provoque, como todos los cambios normativos de cierta relevancia, las dudas del destinatario de la norma sobre las obligaciones que en definitiva le incumben.

En este punto, la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 establecía una prevención que, no por su inutilidad, sino por el sistemático incumplimiento de que era objeto, fue eliminada. Se trata de la obligación de incorporar a los proyectos reglamentarios una tabla de vigencias y derogaciones, que venía impuesta en su artículo 129.3:

“No podrá formularse ninguna propuesta de nueva disposición sin acompañar al proyecto la tabla de vigencias de disposiciones anteriores sobre la misma materia, y sin que en la nueva disposición se consignen expresamente las anteriores que han de quedar total o parcialmente derogadas”.

Dicha disposición no tiene equivalente en la actual Ley del Gobierno. Sin embargo, en el proyecto que se somete a dictamen, nada impide que, en aras de la necesaria transparencia y seguridad jurídica, se incluya, no ya la consignación de las normas que se derogan, pues ése es precisamente el contenido del proyecto, sino una tabla enunciativa de las disposiciones autonómicas vigentes, en su caso, en los tres bloques de materias a que se refiere el proyecto.

De la misma manera, conviene hacer una reflexión, al hilo de lo informado en el procedimiento por la Dirección General de Tributos y Ordenación y Gestión del Juego, en el que pone de manifiesto “*la inaplicabilidad de determinadas tasas*” cuyo hecho imponible estaba ligado a la solicitud de autorizaciones o inscripciones en registros cuya desaparición contempla el texto sujeto a dictamen.

La perpetuación de estas tasas, no estando ligadas a ningún hecho sujeto a gravamen tributario, constituye un elemento de distorsión normativa y confusión del destinatario. De ahí la conveniencia de incluir en el proyecto del texto una disposición en la que se imponga al órgano competente para la tramitación de la correspondiente proposición legislativa, la obligación de remitir una propuesta de eliminación de las correspondientes previsiones legales, en el plazo que se fije, que en ningún caso debería ser superior a seis meses desde la entrada en vigor del decreto cuyo proyecto se sujeta a dictamen.

Ninguna de estas observaciones finales tiene carácter esencial.

NOVENA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

En términos generales, el proyecto de decreto se ajusta a las directrices de técnica normativa aprobadas mediante Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, que pueden tomarse como modelo a efectos de conseguir la mayor calidad posible en la elaboración de las normas.

No obstante, y dada la repercusión que sobre ciertos sectores profesionales puede tener su aprobación, convendría titular el futuro Decreto de una manera mucho más claramente descriptiva de su contenido.

En este punto, consideramos oportuno plantear al órgano promotor de la iniciativa reglamentaria, la mayor claridad que supondría dividir el proyecto de decreto en otros tres, volviendo a la concepción inicial con que se alumbró el procedimiento.

Esta última consideración no tiene carácter esencial.

En mérito a cuanto antecede, el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid formula la siguiente

CONCLUSIÓN

La Comunidad de Madrid ostenta la competencia para dictar la norma proyectada y, una vez consideradas las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, puede someterse su aprobación al Consejo de Gobierno, bajo la fórmula “*de acuerdo con el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid*” si se aceptasen las consideraciones que se formulan como esenciales. En caso contrario, la fórmula de aprobación debería ser “*oído el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid*”.

Madrid, 5 de junio de 2013

