

# INFORMES<sup>1</sup>

## **El Decreto 59/2005, de 1 de marzo, por el que se regula el procedimiento para la instalación, ampliación, traslado y puesta en funcionamiento de los establecimientos e instalaciones industriales, así como el control, responsabilidad y régimen sancionador de los mismos. Una norma lampedusiana**

**SUMARIO:** 1. INTRODUCCIÓN. II. LOS DOS DECRETO LEÍDOS EN PARALELO. III. VALORACIÓN DE LAS DIFERENCIAS. IV. JUICIO SOBRE EL DECRETO 59/2005

### I. INTRODUCCIÓN

En el número 39 de esta revista y en esta misma Sección de *Noticias de la Administración Autonómica* correspondiente al periodo julio-agosto-septiembre de 2000 dábamos cuenta y comentábamos el Decreto 358/2000, de 18 de julio que regula el procedimiento para la instalación, ampliación, traslado y puesta en funcionamiento de los establecimientos e instalaciones industriales, así como el control, responsabilidad y régimen sancionador de los mismos (BOJA núm. 106 de 2000). Cuando el BOJA núm. 117 de 2005 alumbró el Decreto que se menciona en el encabezamiento de este comentario, se nos ocurrió que podría ser de interés realizar un estudio comparativo, en el que pudiésemos constatar la evolución de la normativa de nuestra Comunidad Autónoma en relación con una materia que consideramos de importancia para el desarrollo económico y social de Andalucía. Como es natural, al leer el título del Decreto no recordábamos el del anterior y no nos percatamos de su identidad –a decir verdad en el título hay una pequeña diferencia: el de 2000 dice “que regula” mientras en de 2005 se dice “por el que se regula”-. Sin embargo, la lectura del nuevo

---

<sup>1</sup> Esta sección se ha realizado bajo la dirección de José Ignacio Morillo-Velarde Pérez.

Decreto no dejó de causarnos extrañeza que empezó a subir de tono hasta llegar el nivel de lo sorprendente cuando comprobamos que el Decreto 59/2005, de 1 de marzo y el Decreto 358/2000, de 18 de julio son idénticos, con ligerísimas variantes, que vamos a destacar, algunas de las cuales hacen subir aún más, si cabe el tono de la sorpresa y la transformarían en perplejidad del ciudadano si éste tuviese afición por la literatura que desgranar los Boletines Oficiales, concretamente el BOJA. Afortunadamente esto no es así, de manera que podemos ahorrarnos el bochorno que acarrear situaciones como la presente cuantos desarrollamos nuestra actividad en los aledaños de la acción administrativa.

## II. LOS DOS DECRETOS LEÍDOS EN PARALELO

Después de varias lecturas en paralelo de los textos de ambos Decretos parece conveniente destacar los puntos de diferencia ya que todo lo demás es rigurosamente idéntico. Naturalmente, tanto algunas de las escasas diferencias como las habituales identidades sugieren interesantes reflexiones, al menos, mientras no tengamos unos elementos de juicio que nos sirvan para poder arriar velas de nuestro ánimo actual profundamente sorprendido e intrigado.

Enunciamos, antes que nada estas diferencias y, a continuación, pasamos a realizar las reflexiones que esta situación nos sugiere.

- 1) El Decreto 358/2000 titula a su preámbulo con esa palabra, mientras que el 59/2005 no la denomina de manera alguna.
- 2) El contenido de ambos preámbulos es idéntico con la única diferencia de que el del año 2000 *se fundamenta en la voluntad de la Junta de Andalucía y los firmantes de los Pactos por el Empleo y la actividad productiva de agilizar la instalación, ampliación, traslado y puesta en marcha de la actividad industrial y productiva* mientras en 2005 el fundamento es la misma voluntad de la Junta de Andalucía y los firmantes del VI Acuerdo de Concertación Social, de agilizar...lo mismo.
- 3) En el apartado a) del número 5 del art. 5 de la versión de 2005 se integra en un único párrafo la expresión *La forma y contenido del justificante de la presentación se desarrollará reglamentariamente*. Esta frase aparece también en el Decreto de 2000 pero en párrafo aparte dentro del mismo apartado y artículo.
- 4) En el artículo 6 encontramos la única referencia relativamente sustantiva, por calificarla de alguna manera, pues la nueva versión de

2005 incorpora el siguiente inciso: *y que, en su caso, se han previsto los medios y adoptadas las medidas pertinentes de acuerdo con lo previsto en el artículo 32 bis de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos laborales.*

- 5) El art. 9 del Decreto 59/2005 añade el siguiente párrafo: *Sin perjuicio de lo anterior, las acciones u omisiones que pueden constituir infracciones a la normativa de prevención de riesgos laborales se sancionarán de acuerdo con ésta.* No estaba en el Decreto de 2000.
- 6) El Decreto de 2005 contiene una Disposición derogatoria del Decreto 358/2000 y de la Orden de 16 de octubre de 2000 por la que se dictaron normas para su desarrollo.

### III. VALORACIÓN DE LAS DIFERENCIAS

No requiere argumentación alguna la conclusión de que las diferencias entre un texto y otro son irrelevantes desde el punto de vista normativo: ninguna justifica la derogación del Decreto de 2000 ni mucho menos su sustitución por una norma de las características de la nueva que nada le añade. Como puede observarse las diferencias son estrictamente formales, sin contenido alguno (n<sup>o</sup> 1 y 3) o bien son innecesarias por traer su fuerza de obligar de otras normas, con lo que su ausencia no hubiera mermado en nada su obligatoriedad (n<sup>o</sup> 5) o se refieren a cuestiones meramente instrumentales de constancia documental (n<sup>o</sup> 4) cuya ubicación adecuada hubiera sido la modificación de la Orden de desarrollo del Decreto, que también se ha derogado.

A la vista de lo expuesto si llama –y mucho– la atención la diferencia a que se alude en el n<sup>o</sup> 2: la sustitución de la voluntad de la Junta y los firmantes de los Pactos por el Empleo y la actividad productiva y los actuales firmantes del VI Acuerdo de Concertación Social. En efecto, se supone que éstos se pronuncian sobre la situación actual que está configurada por el Decreto 358/2000, por lo que la necesidad de agilizar la tramitación a que se hace referencia ha de hacerse respecto esa regulación, en consecuencia si se repite exactamente en el Decreto de 2005 ¿qué han hecho tales firmantes y a que agilización se refieren, cuando el nuevo Decreto no modifica ni el Anexo? La repetición del Decreto en los términos en que se ha hecho ¿forma parte del Acuerdo de Concertación Social? En tal caso ¿qué seriedad tiene la famosa Concertación Social? Si lo que se ha pactado es una real agilización ¿son conscientes los servicios jurídicos de los firmantes diferentes de la Junta de Andalucía de que la reforma y lo reformado son idénticos?

Posiblemente, los titulares de la voluntad que fundamenta el nuevo Decreto hayan constatado que la instalación, ampliación o traslados de este tipo de establecimientos en Andalucía son los adecuados y suficientemente ágiles desde el año 2000. En tal caso no quedará más que darles la enhorabuena puesto que, más o menos, son los mismos que lo hicieron, pero no parece que lo mejor para celebrarlo sea repetir el Decreto que se aprobó entonces, eso sí diciendo que es para agilizarlo.

Que el Decreto de 2000 era enrevesado y oscuro, más para confundir que para guiar la acción de los agentes económicos y facilitar su labor, es un juicio que se desprende de su sola lectura. La estructura del Anexo es un monumento a la confusión. La ocasión era la propia para simplificar y aclarar. Así si tiene sentido apelar a los firmantes de Acuerdo de Concertación Social, pero para repetir lo mismo y con las mismas palabras...

La última diferencia entre ambos Decretos cae por su peso: el de 2005 deroga expresamente al de 2000 y su orden de desarrollo. Es un detalle que no podemos menos que agradecer: efectivamente ¿se ha reparado en la angustia que supondría una derogación tácita? Obligaría a un análisis comparativo de ambos textos mucho más minucioso que el que hemos realizado, con la angustia, además, de no saber si habrá posibles contradicciones y donde se encontrarán. Afortunadamente el Gobierno nos ha ahorrado esa zozobra y sabemos bien que el Decreto 358/2000 ha sido derogado por el Decreto 59/2005, aunque en el fondo no sepamos muy bien que es lo que se ha hecho pues lo mismo ha sido sustituido por lo mismo, hasta el punto de respetarse las mismas disposiciones transitorias: se ve que esa transitoriedad va camino de la permanencia.

#### IV. JUICIO SOBRE EL DECRETO 59/2005

No es la primera vez que a lo largo de nuestra experiencia de seguimiento y análisis de la actividad administrativa encontramos un fenómeno como el descrito, pero a decir verdad, creíamos que fenómenos como éste habían quedado superados. Vemos que no; y, además, lo encontramos en una norma de rango elevado –un Decreto– y una materia de trascendencia social. No podemos admitir que nos encontremos ante un simple *lapsus*. Lo de que las normas reglamentarias son simples *ocurrencias de funcionarios* está ya muy lejos. Además, esta norma se inserta en el marco de la Concertación Social, por tanto, no es un producto del oscuro covachuelismo deslizado a las páginas de un diario oficial para dormir en ellas sin trascendencia ni proyección social.

A tenor de lo que se dice en su preámbulo, el Decreto ha sido sometido a las consultas previstas en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno y cuenta con el parecer favorable del Consejo Consultivo, también según el preámbulo, aunque empezamos a temernos que también se haya copiado esta parte del preámbulo como se ha copiado la parte dispositiva de la norma.

No sabemos qué se ha pretendido con esta operación, pero no podíamos dejarla pasar sin un comentario y sin dejar constancia para el futuro de lo que no sabemos a ciencia cierta como calificar ¿chapuza? ¿tomadura de pelo? ¿falta de seriedad en el gobierno de la Comunidad Autónoma? ¿Simple error al que todos estamos sujetos? Nos gustaría muchísimo que fuera esto último, porque todo lo demás demostraría que Andalucía se merece un Gobierno mejor. Se nos podría responder que somos catastrofistas e hipercríticos, que lo que realmente se quería hacer era introducir las modificaciones que se ha introducido, y aquí hemos señalado, y, para ello, se ha adoptado la técnica que ha parecido más oportuna. Y posiblemente esta sea la explicación de todo, pero igualmente, desde aquí decimos que eso no se sostiene, justamente por todo lo que llevamos dicho. Si es así, se ha actuado con notoria incompetencia. En efecto, ninguna de las modificaciones era necesaria, pues tienen fuerza normativa al margen del Decreto, a lo más, la única que tiene sentido en sí misma (n.º 4 de las reseñadas más arriba) –ya lo hemos dicho– hubiera tenido mejor acogida en una reforma de la Orden de desarrollo, que se ha derogado también, suponemos que para volverla a reeditar con las modificaciones que se insertan en el Decreto.

Si a pesar de todo lo que se quería era hacer una reforma del Decreto 358/2000 en los términos en que se ha realizado era preciso indicarlo así, aunque en tal caso posiblemente el efecto político no sería el mismo. En el preámbulo ya no se podría afirmar que el fundamento del Decreto era la voluntad de la Junta y de los firmantes del Acuerdo de Concertación Social de agilizar tramitación alguna, sino que, por el contrario, habría que partir de una afirmación de complacencia acerca de la situación instaurada en el Decreto 358/2000. Evidentemente esto sería políticamente incorrecto, pues de sobra sabemos que cuando no se quiere cambiar es fundamental dar la impresión de cambio: que todo cambie para que todo siga igual.