

En Logroño, a 18 de Abril del 2002, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede provisional, con la asistencia de su Presidente D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a María del Bueyo Diez Jalón y D. José M^a Cid Monreal, y del Letrado Secretario General D. Ignacio Granado Hijelmo, actuando como ponente D. José M^a Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

10/2002

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Obras Públicas, Transporte, Urbanismo y Vivienda, en relación con el Proyecto de Decreto por el que se establecen ayudas autonómicas complementarias al Plan Nacional de Vivienda, previsto en el Real Decreto 1/2002 de 11 de Enero, para el período 2002/2005.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

La Consejería de Obras Públicas, Transporte, Urbanismo y Vivienda ha elaborado un Proyecto de Decreto por el que se establecen ayudas autonómicas complementarias al Plan Nacional de Vivienda previsto en el Real Decreto 1/2002, de 11 de Enero, para el período 2002/2005.

En el expediente remitido consta de un índice completo de los documentos que lo

integran, que son los siguientes:

- Existe un borrador inicial de la disposición, que carece de fecha.
- Posteriormente a dicho borrador, de fecha 13 de Febrero de 2002, se incorpora la Memoria justificativa del Proyecto de Disposición, con lo que la misma, aun cuando existe, no cumple las exigencias que a juicio de este Consejo debe reunir y a que se hará mención posteriormente.
- Existe un cuadro de actuaciones y coste de las subvenciones para la Comunidad, en el período de tiempo a que se refiere el proyecto de disposición.
- Se acompaña un breve informe de la Asesoría Jurídica, de fecha 26 de Febrero de 2002.
- Figura igualmente el dictamen del Consejo Económico Social de fecha 11 de Mayo de 2002.
- Cronológicamente anterior, aun cuando en el expediente figura a continuación, también se incorpora el informe del Jefe del Servicio de Información, Calidad y Evaluación de fecha 4 de Marzo de 2002.
- A continuación aparece el borrador definitivo de la disposición, sin fechar.

Por último, y a modo de diligencia, figura una relación de entidades, organizaciones y asociaciones a las que se ha dado traslado del Proyecto y un Certificado acreditativo de la no presentación de alegación alguna por parte de

los anteriores.

Antecedentes de la Consulta

Primero

Por escrito fechado el 27 de marzo de 2002, registrado de entrada en este Consejo el 2 de abril de 2002, la Excma. Sra. Consejera de Obras Públicas Transportes, Urbanismo y Vivienda, remite al Consejo Consultivo de La Rioja para dictamen el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de 3 de abril, registrado de salida el mismo día, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Designado ponente el Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo señalada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Carácter facultativo del Dictamen del Consejo Consultivo

El presente Proyecto de Decreto, no parece desarrollar ninguna Ley ni estatal ni autonómica, por lo que con arreglo a lo establecido en los artículos 11 y 12.c de nuestra Ley Reguladora, de 31 de Mayo de 2001, el presente dictamen tiene el carácter de facultativo.

Igual carácter facultativo se desprende de lo establecido en el apartado c) del artículo 13 del Decreto 8/2002 de 24 de Enero, por el que se aprueba nuestro Reglamento Orgánico y Funcional.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art.2.1 de nuestra Ley Constitutiva, que en el ejercicio de nuestra función, debe valer por *"la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de La Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen"*.

Como se ha señalado en otros dictámenes, debemos examinar la adecuación del Proyecto de Decreto al bloque de constitucionalidad, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas.

Segundo

Cumplimiento de los trámites de elaboración de Disposiciones de Carácter General

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración sobre la importancia de observar las prescripciones establecidas en los artículos 67 y 68 de la Ley 3/1995, de 8 de

marzo, en relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales y en su normativa complementaria, no solo como garantía de acierto en su elaboración, sino además, por cuanto su incumplimiento es susceptible de ser apreciado por los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa y, en caso de recurso, como causa de invalidez de las normas reglamentarias aprobadas.

Procede, por ello examinar, en primer lugar, el grado de cumplimiento, en el presente caso, de dichos trámites o requisitos, comenzando por aquellos que exige nuestro Reglamento orgánico.

A) Expediente íntegro.

De acuerdo con el artículo 32 de nuestro Reglamento, el expediente debe remitirse completo, con un sumario de los documentos que lo integran. Debe recordarse que su exigencia no es caprichosa, dado que, por razones de seguridad jurídica, persigue mostrar al órgano consultivo de manera clara e íntegra, de acuerdo con un criterio de ordenación cronológico, los documentos que han debido incorporarse al expediente. En el presente caso si se ha cumplido en la forma este requisito.

Sin embargo, no consta con claridad en el expediente remitido por la Excma. Sra. Consejera de Obras Públicas, Transporte, Urbanismo y Vivienda, qué centro directivo u órgano de esa Consejería ha elaborado el Proyecto de Reglamento, como exige el artículo 67.1 de la Ley 3/95. El primer borrador aparece impreso sin membrete alguno, salvo el genérico de Gobierno de La Rioja, lo mismo que ocurre con el borrador definitivo, figurando firmada la Memoria justificativa por el Jefe de Servicio de Vivienda.

Este Consejo Consultivo, viene recomendando (D 4/02) que, en todos los casos, debe quedar constancia expresa, desde el inicio del expediente, del Órgano directivo elaborador de la Norma, por razones de seguridad jurídica y por así estar ordenado por la Ley 3/95.

B) Memoria Justificativa.

Dispone literalmente el art. 67.2 de la Ley 3/95 que *"tales propuestas –de proyectos de Ley y disposiciones de carácter general- irán acompañadas de una memoria que deberá expresar previamente el marco normativo en que se inserta, justificar la oportunidad y adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persiguen y hacer referencia a las consultas facultativas efectuadas y a otros datos de interés para conocer el proceso de elaboración de la norma"*.

En el expediente existe como primer documento, una Memoria firmada por el Jefe del Servicio de Vivienda. Esta Memoria, solo cumple parcialmente con lo dispuesto en el precepto legal anteriormente mencionado, pues viene a explicar el marco normativo en que se inserta la disposición, justificando la adecuación de las medidas propuestas.

El resto de los contenidos, que debería incluir la citada Memoria, podemos sin embargo, considerarlos completados con una serie de documentos dispersos a lo largo del expediente.

C) Estudio económico.

Junto con el primer borrador del Proyecto de Reglamento, existe un denominado *"cuadro de actuación y coste de subvenciones de la Comunidad Autónoma de La Rioja para el Plan de Vivienda 2002-2005"*, que fija dicho coste en la cantidad de 33.302.687 €.

D) Tabla de Derogaciones y Vigencias.

La Norma proyectada, recoge la derogación específica del Decreto 16/1992 de 7 de Mayo, del Decreto 72/1994 de 29 de Diciembre y del Decreto 63/1998, de 13 de Noviembre, además de incluir la derogación de cuantas disposiciones autonómicas de igual o inferior rango que se opongan al Decreto informado.

E) Audiencia de los interesados.

Mediante una Diligencia existente al final del expediente, se hace constar el cumplimiento de manera exhaustiva del trámite de audiencia de los interesados, al haberse dado traslado del Proyecto de disposición a las organizaciones de consumidores más representativas dentro del ámbito de esta Comunidad Autónoma, así como a los Colegios Oficiales de Arquitectos, de Aparejadores y de Agentes de la Propiedad Inmobiliaria, a la Asociación de Promotores y Constructores de La Rioja, a la Federación de Municipios y al Consejo de la Juventud, sin que ninguna de estas entidades haya formulado alegación alguna al texto de la disposición.

Como corolario al estudio del grado de cumplimiento de los trámites exigidos para la elaboración de Disposiciones de carácter generales, se ha detectado en el presente expediente una serie de irregularidades, posiblemente motivadas por la urgencia con la que se ha tramitado el proyecto. Así además de lo indicado acerca de la Memoria, por lo que respecta al informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, ya hemos indicado con anterioridad, en otros dictámenes, que dicho informe debe ser siempre el último de los que se realicen, e incluso posterior al trámite de audiencia corporativa, con el fin de que el citado informe pueda enriquecerse con todas las observaciones planteadas, que posibilite una mejor visión de conjunto de la Norma. Esta secuencia temporal tampoco se ha respetado, como ya hemos manifestado, por la urgencia con la que se ha tramitado el proyecto.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la Norma Projectada

El Estatuto de Autonomía de La Rioja, atribuye a esta Comunidad Autónoma, con carácter exclusivo, la competencia en materia de ordenación del territorio, urbanismo y

vivienda, en su artículo 8.1.16.

El proyecto de disposición incide directamente en la materia atribuida a la Comunidad Autónoma de La Rioja, al regular la concesión de una serie de ayudas tendentes a facilitar el acceso a la vivienda en propiedad, a las familias con ingresos más bajos, o en atención de merecer especial protección, intentando potenciar de alguna forma el acceso a viviendas en alquiler, la actividad rehabilitadora de viviendas e incluso mantener un nivel adecuado de actividad y empleo en el sector de la construcción, lo que igualmente podría justificar el título competencial para dictar la disposición analizada en el apartado 4 del artículo 8 del Estatuto, que atribuye igualmente con carácter exclusivo a la Comunidad Autónoma de La Rioja, competencia en materia de ordenación y planificación de la actividad económica, así como fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma, y ello dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional, algo que ocurre en el presente caso, pues el proyecto de disposición es complementario, sin contradecirlo, del Real Decreto 1/2002 de 11 de Febrero, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo Plan 2002-2005.

Cuarto

Observaciones jurídicas sobre el contenido normativo del Proyecto Reglamentario

La disposición estudiada, se estructura en 35 artículos, distribuidos en 5 Capítulos, contenido además, con 6 disposiciones adicionales, una transitoria, una derogatoria y cinco finales.

En su desarrollo, sigue en gran medida la sistemática y definiciones contenidas en el Real Decreto 1/2002, tantas veces citado en el presente informe, manteniendo los mismos requisitos en muchos casos que dicha disposición estatal.

Artículo 1.- Este artículo titulado objeto, incluye en su apartado 2 una limitación

territorial al ámbito de aplicación del Reglamento, que sistemáticamente parece más aconsejable se incluyese en el artículo 2, que precisamente se titula "Ámbito de aplicación".

Artículo 4.- Del título de este artículo, parece apropiado eliminarse la mención "*primer acceso a la vivienda en propiedad*", ya que el citado artículo contiene las condiciones para acceder a las ayudas personales, para cualquier tipo de actuación previsto en la disposición y no sólo para el primer acceso a la vivienda, lo que podría inducir a error.

Artículo 19.- El citado precepto ha omitido la mención del artículo del Real Decreto 1/2002 al que se remite, por lo que debería completarse dicha remisión incluyendo la cita del citado precepto que se corresponde con el artículo nº 22 del mismo.

Artículos 25 y 29.- Dentro de las actuaciones que se consideran protegibles en materia de rehabilitación, se mencionada en el apartado a) la "*rehabilitación de áreas*" sin realizar ningún añadido más, por lo que no queda concretado a qué se refiere con dicha denominación. A estos efectos el Real Decreto 1/2002 de 11 de Febrero utiliza la expresión de áreas urbanas en proceso de degradación, por lo que sería recomendable adoptar la misma definición de la actuación protegible, como así realiza posteriormente el artículo 26.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja, tiene competencia para dictar la norma proyectada, en virtud de lo establecido en el artículo 8.1.16 y 8.1.4 de su Estatuto de Autonomía.

Segunda

En la elaboración de la norma, se han observado en su integridad, los trámites exigidos para la elaboración de disposiciones de carácter general, siendo el contenido del Decreto proyectado ajustado a derecho.

Este es nuestro dictamen que emitimos, pronunciamos y firmamos en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.