

En Logroño, a 5 de octubre de 2005, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Bueyo Díez Jalón y D. José M^a Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D. Pedro de Pablo Contreras emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

90/05

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, sobre Proyecto de Decreto por el que se aprueba el sistema de acreditación de laboratorios de control de calidad de la edificación.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

Por la Consejería de Vivienda, Obras Públicas y Transportes se ha elaborado un proyecto de Decreto por el que se aprueba el sistema de acreditación de laboratorios de control de calidad de la edificación, el cual vendría a sustituir al vigente Decreto 13/1991, de 18 de abril, sobre acreditación de laboratorios de ensayos para el control de calidad en la edificación en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Segundo

El primer borrador del proyecto de Decreto se sometió al trámite de audiencia corporativa, remitiéndose su texto a los laboratorios de edificación acreditados en La Rioja, los Colegios de Arquitectos, Aparejadores e Ingenieros y la Asociación de Empresarios de la Construcción. Se recibieron sugerencias del Colegio Oficial de Arquitectos de La Rioja, el laboratorio *P.* y la Asociación de empresarios de Construcción, Promoción y Afines de La Rioja, que fueron valoradas en Informe del Jefe del Servicio de Vivienda de 4 de marzo de 2005.

El 6 de abril de 2005 emitió su informe el Servicio de Organización, Calidad y Evaluación de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local (valorado por el Jefe del Servicio de Vivienda en informe de 27 de abril del mismo año) y, finalmente, con fecha 24 de mayo de 2005, lo hizo la Dirección General de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 11 de julio de 2005, registrado de entrada en este Consejo el día 29 de julio de 2005, el Excmo. Sr. Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes del Gobierno de La Rioja remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de fecha 29 de julio de 2005, registrado de salida el mismo día, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

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

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo.

El artículo 11.a) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, determina que el Consejo deberá ser consultado en relación con “los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas”; precepto que viene a reiterar el artículo 12.2.C) del Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero. Habida cuenta la naturaleza del proyecto de reglamento sometido a nuestra consideración, que se dicta en ejecución de la Ley estatal 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, resulta clara la aplicación de los citados preceptos de nuestra Ley y Reglamento reguladores y, por tanto, la procedencia del presente dictamen.

Segundo

Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.

Este Consejo Consultivo viene insistiendo reiteradamente en la necesidad de cumplir, no sólo formalmente, sino en profundidad y con rigor, la normativa sobre un procedimiento administrativo especial, cual es el de la elaboración de disposiciones de carácter general que tras su aprobación, publicación y entrada en vigor, pasarán a integrar el Derecho autonómico, y que, por ende, en él se ha de canalizar adecuadamente el ejercicio de una de las potestades más intensas de la Administración, cual es la reglamentaria.

En el presente caso se ha de someter a enjuiciamiento si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 67 y 68 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, del Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, vigentes en el momento de la elaboración del proyecto que se informa, a pesar de que a la fecha de emisión del presente, se encuentran ya derogados tras la entrada en vigor de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Son dichos preceptos los que han de regir el procedimiento de elaboración de la norma, ya que así lo manifiesta la Disposición Transitoria Única de la vigente Ley 4/2005.

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

A) Memoria.

Dispone literalmente el art. 67.2 de la Ley 3/1995 que las propuestas de 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 este caso, obra en el expediente la pertinente Memoria, que es la elaborada por el Jefe del Servicio, con el visto bueno del Director General de Vivienda, de fecha 7 de marzo de 2005, la cual cumple con los requerimientos legales y aparece complementada con sendos informes del Jefe del Servicio de Vivienda en los cuales se valoran oportunamente las alegaciones realizadas durante el trámite de audiencia corporativa y las observaciones formuladas por el SOCE.

B) Memoria económica.

La citada Memoria contiene también la oportuna Memoria Económica.

C) Tabla de derogaciones y vigencias.

En cuanto a la tabla de disposiciones derogadas y vigentes a que se refiere el art. 67.3 de la Ley 3/1995, este Consejo reitera, una vez más, la importancia que la misma tiene en cuanto que afecta al principio de seguridad jurídica y de certeza en el conocimiento y aplicación del Derecho.

La indicada Memoria no se ocupa específicamente de este extremo, si bien de la misma —y del propio tenor literal de la norma proyectada— se infiere que únicamente supone la derogación del Decreto 13/1991, de 18 de abril, sobre acreditación de laboratorios de ensayos para el control de calidad en la edificación en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

D) Audiencia corporativa.

Este trámite —en el que viene también insistiendo este Consejo en numerosos dictámenes— ha sido adecuadamente cumplido en la tramitación de la disposición general objeto de nuestro examen, habiendo constancia de que las entidades que agrupan a los sectores afectados han podido formular las pertinentes alegaciones en el momento oportuno.

E) Informe del S.O.C.E.

El art. 28 del Decreto 58/1997, de 30 de diciembre, sobre información, calidad, evaluación e inspección de los servicios exige el informe del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (SOCE) sobre *«toda actuación administrativa que conlleve la creación, modificación o supresión de un procedimiento administrativo»*, informe que el referido precepto señala que se *«exigirá»* con carácter *«previo a su publicación y entrada en vigor»* y ello *«al objeto de mantener la adecuada homogeneización y normalización de procedimientos y documentos administrativos»*.

El trámite ha sido convenientemente cumplido, emitiendo dicho Servicio su informe con fecha 6 de abril de 2005.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia proyectada y respeto del principio de jerarquía normativa.

La competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma que es objeto del presente dictamen resulta claramente del artículo 8.Uno.16 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, que se la atribuye como exclusiva en materia de *“ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”*. Nos remitimos, a este respecto, a la doctrina ya sentada por este Consejo Consultivo, especialmente en nuestro Dictamen 10/2002.

A pesar de la calificación estatutaria de esta competencia como exclusiva, el Estado, invocando diversos títulos competenciales que le confiere la Constitución, ha dictado la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, cuyo artículo 14 define los laboratorios de ensayos para el control de la calidad de la edificación como agentes capacitados para prestar asistencia técnica en este ámbito, capacitación que ha de quedar justificada a través de la preceptiva acreditación oficial otorgada por las Comunidades Autónomas. Por otra parte, al Derecho estatal pertenecen también dos normas reglamentarias vigentes en este ámbito, que son el Real Decreto 1230/1989, de 13 de octubre, y la Orden del Ministerio de Fomento 2060/2002, de 2 de agosto, por la que se aprueban las disposiciones reguladoras de las áreas de acreditación de laboratorios de ensayos para el control de la calidad de la edificación.

La norma reglamentaria ahora proyectada, obviando conscientemente todo debate sobre el respectivo alcance de las competencias estatales y autonómicas en este ámbito, desarrolla la citada Ley estatal 38/1999, de Ordenación de la Edificación, con respeto a sus prescripciones y moviéndose dentro del marco derivado de los aludidos reglamentos de procedencia estatal y, en definitiva, de las directrices emanadas de la Comisión Técnica para la Calidad de la Edificación creada por el Real Decreto 1512/1992, de 14 de diciembre, en la que se fija un marco común aplicable a todas las Comunidades Autónomas.

Este modo de proceder garantiza la constitucionalidad y legalidad de la norma proyectada, puesto que, siendo la competencia de la Comunidad Autónoma exclusiva en materia de vivienda, es notorio que alcanza, no sólo a la actividad ejecutiva de acreditar los laboratorios de ensayo, sino a la propiamente reglamentaria de regular los requisitos para dicha acreditación; supuesto lo cual, la sustancial coincidencia que el proyecto de Decreto presenta con los reglamentos dictados por el Gobierno de la Nación en esta materia evita toda colisión con las competencias que el Estado invoca para incidir en la misma, sean tales competencias, a la luz de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, reales o simplemente supuestas.

Cuarto

Observaciones concretas al texto de la norma proyectada

A juicio de este Consejo Consultivo, el proyecto de Decreto sometido a nuestro dictamen, en la medida en que sus prescripciones se acomodan a las prescripciones de la ley que desarrolla, es conforme al ordenamiento jurídico.

Consideramos conveniente, no obstante, introducir en su **Preámbulo** una referencia al título competencial utilizado, esto es, al artículo 8.1.16 del Estatuto de Autonomía para La Rioja que se la confiere como exclusiva a la Comunidad Autónoma en materia de vivienda.

Por otra parte, debe corregirse la **Disposición Derogatoria Única** de la norma proyectada, que alude por error al Decreto 13/1989, de 18 de abril, siendo así que lo que se

trata de derogar es el Decreto 13/1991, de 18 de abril. Debe eliminarse, de otro lado, la frase “*de la Consejería de Obras Públicas y Urbanismo*”, pues los Decretos no emanan de ninguna Consejería —aunque de una de ellas provenga, como es lógico, la iniciativa para su aprobación—, sino del Consejo de Gobierno.

Finalmente, tal y como sugiere la Dirección General de los Servicios Jurídicos en su informe, en el **artículo 11.b)** debe sustituirse el término “*quiebra*” por “*concurso*”, de acuerdo con la terminología de la vigente Ley concursal (Ley 22/2003, de 9 de julio).

CONCLUSIONES

Única

A juicio de este Consejo Consultivo, la norma reglamentaria proyectada es conforme con el ordenamiento jurídico.

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