

En Logroño a 22 de febrero de 2000, el Consejo Consultivo de La Rioja reunido en su sede provisional, con asistencia de su Presidente, D. Ignacio Granado Hijelmo, y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D. Joaquín Ibarra Alcoya y D. Jesús Zueco Ruiz, que actúa como ponente, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

1/00

Correspondiente a la Consulta formulada sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Accesibilidad en relación con las Barreras Urbanísticas y Arquitectónicas, en desarrollo parcial de la Ley 5/1994 de 19 de Julio.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

Por la Consejería de Obras Públicas, Transportes, Urbanismo y Vivienda se elabora una propuesta de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Accesibilidad en relación con las Barreras Urbanísticas y Arquitectónicas, que constituye un desarrollo parcial de la Ley 5/1994 de 19 de Julio, de Supresión de Barreras Arquitectónicas y Promoción de la Accesibilidad.

Segundo

En el expediente remitido a Dictamen de este Consejo, aparece al borrador de Reglamento de accesibilidad que se identifica como borrador 02, acompañado de una Memoria estructurada en diversos epígrafes referidos a la "*Conveniencia de su publicación*", "*Base legal*" y "*objeto, alcance y contenido del Reglamento de Accesibilidad*" terminado con la "*valoración económica*" que se considera nula al no preverse subvenciones a otorgar por la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Tercero

Solicitada consulta a la Dirección General de los Servicios Jurídicos, se informa favorablemente el proyecto desde el punto de vista jurídico, en sucinto informe de 29 de Octubre de 1.999.

Asimismo, se solicita informe del Servicio de Información, Calidad y Evaluación (S.I.C.E.) que es evacuado el 5 de noviembre de 1.999, en el sentido de formular diversas observaciones de carácter formal.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito fechado el 19 de enero de 2000, con registro de salida, el 28 y de entrada en este Consejo el 1 de febrero del mismo año, la Excm. 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 1 de febrero de 2000, 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 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 señalada en el encabezamiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Carácter del presente dictamen

El dictamen solicitado de este Consejo Consultivo tiene carácter preceptivo, de conformidad con lo establecido en el art. 8.4. c) del Reglamento Orgánico del Consejo, al tratarse de un proyecto de reglamento que desarrolla parcialmente la L. 5/1994, de 19 de julio, de Supresión de barreras arquitectónicas y promoción de la accesibilidad, tal y como ya declaraba este mismo Consejo en su Dictamen 5/97, F.J.4.c).

Segundo

Cumplimiento de los trámites legales para la elaboración de disposiciones generales.

Conforme ha tenido ocasión de manifestar reiteradamente este Consejo, debe subrayarse la extraordinaria importancia que, en orden a la legalidad, acierto y oportunidad de la actuación administrativa en punto al dictado de disposiciones de carácter general, tiene el estricto cumplimiento de las normas que regulan su elaboración, básicamente contenidas en los artículos 67 y 68 de la L. 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad de Autónoma de La Rioja.

Y, a la vista de dicha normativa, no puede dejarse de observar que, en el expediente sometido a nuestra consideración, si bien se estima correctamente cumplido el trámite previsto en el art. 67.2 de la citada Ley, al haberse adjuntado a la proyectada disposición reglamentaria una Memoria en que se explica el marco normativo en el que se inserta y la conveniencia de su publicación (o, en términos legales, la justificación de "*la oportunidad y adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persiguen*"), así como está, igualmente, cumplido el trámite de informe de la Asesoría Jurídica y del Servicio de Información, Calidad y Evaluación, y suficientemente justificada la ausencia de un "*estudio económico*", cuya misma posible ausencia denota la terminología legal "*en su caso*" que se contempla en el punto 3. del mismo artículo, sin embargo es preciso formular dos observaciones al expediente remitido.

La primera de las observaciones, de carácter menor, consiste en la doble circunstancia, ya en ocasiones anteriores advertida por este Consejo, de que no obra en el expediente, el acuerdo de iniciación adoptado por el Centro Directivo correspondiente a que se refiere el artículo 67.1 de la tan citada Ley, acuerdo del que, en consecuencia, este Consejo no tiene constancia formal, y que tampoco se ha incorporado al expediente ese supuesto borrador "01".

Que, sin duda, se ha debido elaborar y que es el que se ha sometido a los informes emitidos por los correspondientes centros informantes (Asesoría Jurídica y Servicio de Información, Calidad y Evaluación) con lo que este Consejo, en definitiva, no puede saber, salvo indiciariamente (por ejemplo, al poderse constatar que, al menos, la observación última contenida en el informe del Servicio citado y atinente al cambio de denominación de una Dirección General se ha tenido en cuenta), la influencia detallada que, en la redacción del borrador 02 remitido al Consejo, ha tenido el informe del Servicio últimamente citado, ya que no la Asesoría Jurídica al no poner óbice alguno al proyecto a la misma sometido a informe.

Mayor enjundia tiene la omisión de un trámite al que hacíamos específica alusión en nuestro Dictamen 13/1977, F.J. 3 y que viene constituido por la audiencia corporativa, esto es la audiencia de las entidades que por Ley ostentan la representación y defensa de intereses de carácter general y corporativo.

En el indicado Dictamen ya se hacía un detallado examen de este aspecto, considerando una laguna legal su falta de previsión en la normativa contenida en la Ley 3/1995; laguna que era preciso colmar acudiendo a la normativa estatal contenida en el art. 130.4 de la Ley de Procedimiento Administrativo (LPA) de 1958, habida cuenta de la última interpretación jurisprudencial que se inclina por el carácter preceptivo de tal audiencia corporativa, en la S.T.S. de 16 de enero de 1.996, ratificada por las de 23 de septiembre y 8 de octubre del mismo año, sin desconocer, como entonces decíamos, que existen sentencias que atenúan el automatismo de la preceptividad del trámite cuando existan circunstancias que así lo permitan.

La derogación del citado art. 130.4 LPA no ha alterado esta doctrina ya la meritada audiencia corporativa se recoge ahora en el art. 24 de la Ley 50/97, del Gobierno, que resulta aplicable en La Rioja tal y como ampliamente razonábamos en nuestro Dictamen 5/98 al que nos remitimos.

En nuestro caso, estamos ante un proyecto de disposición general que incide, con toda evidencia y con repercusiones importantes, no sólo en aspecto urbanístico, sino también en el sector de la construcción; sector éste que tiene una doble implicación frente a los sujetos activos de la misma y frente a los consumidores del producto resultante de la actividad constructiva. Únase a todo ello el evidente carácter técnico del Reglamento de accesibilidad que pretende aprobarse, en cuyo aspecto, obviamente, no puede entrar este Consejo por

escapar a sus competencias.

Se entiende, por ello, que debe procederse a cumplimentar el indicado trámite de audiencia corporativa dando audiencia, por de pronto, a las Corporaciones Locales, en cuanto que son competentes y responsables en materia de urbanismo y viario urbano, pudiendo hacerlo a través de la Federación Riojana de Municipios, todo ello por las razones que hemos señalado reiteradamente en nuestros dictámenes, como, por ejemplo, en los números 13/1997 y 5/1998, a los que nos remitimos.

También debe darse audiencia a las Asociaciones de Consumidores y Usuarios, ante los amplios términos del art. 22.1 de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de Consumidores y Usuarios, debiendo interpretar ampliamente esta materia para dar audiencia, muy especialmente, a las Asociaciones de Constructores legalmente constituidas en La Rioja y a los Colegios Oficiales de Arquitectos y de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de La Rioja, pues no se olvide que se trata de una materia técnica y que estos Colegios tienen atribuida la facultad de visado de los proyectos de accesibilidad en virtud del art, 19 de la Ley riojana 5/94.

Tampoco estaría de más dar audiencia a las Asociaciones legalmente reconocidas de minusválidos existentes en la Rioja ya que son ellos los principales destinatarios de este tipo de normas y tal es el espíritu que anima no sólo a la Constitución (arts. 49 y concordantes), sino también a la Ley estatal 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de Minusválidos, tal como ya reconocía la Exposición de Motivos del antiguo Decreto riojano 38/1988, de 16 de septiembre, sobre esta misma materia.

Esta audiencia a las entidades expresadas es perfectamente subsanable antes de la aprobación definitiva de la disposición dictaminada, lo que contribuirá a su posible perfeccionamiento técnico, evitando además el riesgo de posibles impugnaciones ulteriores.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia objeto del proyecto de Decreto. Adecuación del proyecto a la Ley que desarrolla.

Es evidente la competencia de la Comunidad Autónoma para el dictado de una norma como la proyectada, al hacerse con aquél un ejercicio de sus competencias contenidas en los apartados 16 y 30 del art. 8 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, referidos a "*ordenación de territorio, urbanismo y vivienda*" y "*asistencia y servicios sociales*", respectivamente, sobre las que la Comunidad Autónoma ostenta competencia exclusiva, que ya fuera objeto de

ejercicio con la aprobación de la Ley 5/1994, de la que el proyecto en estudio constituye un desarrollo reglamentario parcial.

Todo ello, a la luz del art. 7.2 a que alude -en términos incorrectos, como luego tendremos ocasión de indicar- la Exposición de Motivos del proyecto; precepto, el citado, que, aun sin contener una atribución de competencias en sentido estricto, supone un objetivo general a cumplir por la Comunidad Autónoma en el ejercicio de todas y cada una de las que le son propias.

De otra parte, el Proyecto de Decreto se ajusta al ámbito marcado por la Ley 5/1994, pudiendo considerarse un correcto desarrollo reglamentario de la misma, en ejecución de lo ya prevenido por la disposición final primera de la citada Ley.

Cuarto

Observaciones concretas al texto del proyecto.

Como ya hemos indicado, prescindimos, por escapar a nuestras competencias, del contenido técnico de la disposición, y nos centraremos en un punto de vista de estricta técnica normativa, desde el cual considera este Consejo necesario formular las siguientes observaciones:

1.- Preámbulo.

Tratándose de una norma reglamentaria de desarrollo parcial de una Ley autonómica dotada ya de una amplia Exposición de Motivos, no parece acertada la redacción dada a l Preámbulo del texto reglamentario, por la razón de que resulta superflua e innecesaria la repetición de apreciaciones, a veces incluso recogidas literalmente, (ver párrafo 2º del Proyecto de Decreto y párrafo 1º de la Exposición de Motivo de la Ley), o de antecedentes legislativos ya sobrada y suficientemente citados en la Ley 5/1994.

Por ello, resulta aconsejable aligerar el texto de dicho Preámbulo que puede limitarse a justificar la nueva norma como desarrollo de una Ley necesitada de las concreciones que el reglamento comporta y, particularmente, contener la indicación del marco competencial estatutario a cuyo amparo se aprobó la Ley desarrollada y se acuerda ahora la aprobación del Decreto. Marco estatutario que, como se indica en el precedente fundamento de derecho, no es, precisamente, el artículo 7.2 del Estatuto, que sí se cita, en aparente transcripción literal en la Exposición de Motivos, también innecesariamente, como se ha indicado.

Sucede que, sorprendentemente, esa supuesta (por entrecomillada), transcripción

literal, tal vez arrastrada de la alusión que a tal precepto se hacía, no entrecomillada entonces, en la Exposición de Motivos de la Ley, no se ajusta al texto real del precepto estatutario, y no ya al resultante de la última modificación operada por la Ley Orgánica 2/99, sino, tampoco, al original de 1.982, intocado, por cierto, en la modificación llevada a cabo por la Ley Orgánica 3/1994.

Independientemente de la relativa importancia de la observación que se formula, no deja de advertirse un descuido de redacción que conviene corregir, máxime cuando, en la incorrecta transcripción, además de las inexactitudes generales, se obvia la mención legal de la expresión "*en el ámbito de sus competencias*" que da el verdadero sentido legal del precepto citado.

2.-Art. 2º2.

Resulta oportuno cambiar la imprecisa alusión a "*por las administraciones, por entidades o por particulares...*", sustituyéndola por la que recoge la Ley 5/1994 en su art. 2: "...*por cualquier entidad, pública o privada, así como por personas físicas*".

A la vez, consecuentemente, puede prescindirse del inciso último de este apartado 2: "...*realizadas por entidades públicas o privadas o personas físicas*".

3.- Art. 3º

En el precepto se contienen una serie de "*Definiciones*", siguiendo el esquema del homólogo artículo de la Ley.

Sucede que, en el texto de proyecto, se reiteran definiciones ya recogidas en la Ley (*Personas con Movilidad Reducida, Barreras*) que no sólo son de innecesaria reproducción en aquél, sino que aparecen, aunque mínimamente, alteradas en su literalidad, lo que resulta jurídicamente anómalo, siquiera tal anomalía resulte de muy relativa importancia al no tratarse de preceptos propiamente normativos.

Se sugiere, por ello, limitar el art. 3º del Proyecto a sus apartados a), b) y c) que son las únicas definiciones novedosas contenidas en el mismo, eliminando los apartados d) y e) y encabezando el precepto por una expresión análoga a la siguientes: "*Además de las contempladas en la Ley 5/1994, se establecen las siguientes definiciones:* "

4. Art. 4º

Este precepto transcribe lo ya regulado en el art. 6 de la Ley 5/1994, pudiéndose formular las mismas observaciones hechas al art. 3º del Proyecto.

Independientemente de ello, la única novedad, aparte de las pequeñas diferencias de redacción, consiste en la inclusión del *"itinerario"* entre los términos espacio, instalación o servicio, que eran los únicos recogidos en el art. 6 de la Ley, aunque tal omisión resulta poco relevante al aparecer recogido aquel término en el art. 3.1 de la misma (*Definiciones*), con lo que no existe obstáculo alguno para no entender ya incluidos los itinerarios, cuando se definen las clases de accesibilidad en ese art. 6, dado el carácter puramente definitorio del precepto.

Por todo ello se sugiere, o bien la supresión pura y simple del art. 4º del Proyecto, o bien su sustitución por una redacción análoga a la siguiente: *"Será también aplicable a los itinerarios la clasificación que, en función de su accesibilidad, se establece para los espacios, instalaciones o servicios en el art. 6 de la Ley 5/1994"*.

5.- Disposición transitoria.

Esta Disposición establece lo que denomina un *"plazo de caducidad"* cuya inclusión, como tal, induce a un evidente confusión y se excede del ámbito propio del Decreto proyectado por poder incidir en normativa de otro orden, por ejemplo de las Administraciones Locales.

Ciertamente, el sentido del precepto es claro: no permitir una excesiva prolongación de su inaplicación por mor de la obtención anterior a la promulgación del Decreto, de un visado o licencia.

Pero tal finalidad puede conseguirse a través de una más acertada redacción del precepto que podría consistir en mantener el primer párrafo del texto proyectado, continuándolo con la siguiente o análoga redacción: *"... salvo que transcurriese un año sin haberse iniciado la obra, en cuyo caso los respectivos proyectos de edificación, urbanización, instalaciones, etc. deberán adaptarse a los preceptos del presente Decreto"*.

6.- Disposición Final Segunda.

Es una reproducción más o menos literal de la norma contenida en el art. 2º.1 del propio Decreto, lugar más adecuado para la inserción de una norma como la analizada, toda vez que en ese artículo se regula el *"ámbito de aplicación"* del Decreto. La citada Disposición Final Segunda debe, consecuentemente, eliminarse.

CONCLUSIONES

Única

El proyecto de Decreto sometido a nuestra consideración es conforme al Ordenamiento Jurídico, sin perjuicio de las observaciones contenidas en los fundamentos Segundo y Cuarto del presente Dictamen.

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