

Expediente: 42/2005

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se regula la acreditación de laboratorios de ensayos para el control de calidad de la edificación.

Dictamen: 40/2005, de 12 de septiembre

DICTAMEN

En Pamplona, a 12 de septiembre de 2005,

el Consejo de Navarra, integrado por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; y los Consejeros don Francisco Javier Martínez Chocarro, don Joaquín Salcedo Izu, don José María San Martín Sánchez, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don José Antonio Razquin Lizarraga,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación y tramitación de la consulta

El día 18 de agosto de 2005 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Vicepresidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 16.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, se recaba dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se regula la acreditación de laboratorios de ensayos para el control de calidad de la edificación, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 27 de julio de 2005.

I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

El expediente remitido está integrado por la documentación siguiente:

1. Orden Foral 1177/2004, de 31 de diciembre, del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, por la que se inicia el procedimiento para la elaboración del anteproyecto de Decreto Foral por el que se regula la acreditación de laboratorios de ensayos para el control de calidad de la edificación y se designa a la Dirección General de Ordenación del Territorio y Vivienda como órgano encargado de la elaboración y tramitación del proyecto.

2. Relación de laboratorios acreditados en Navarra.

3. Observaciones del Laboratorio de Obras Públicas al borrador del Decreto Foral de acreditación de laboratorios de ensayos. A doble columna, compara el texto del Decreto 69/2004, de 20 de abril, del Gobierno Vasco, con el borrador del Decreto Foral, intercalando comentarios u observaciones al proyecto.

4. Memoria económica suscrita por el Director del Servicio de Vivienda, con fecha 23 de febrero de 2005, señalando que el proyecto no conlleva ningún incremento de gasto que requiera la correspondiente dotación presupuestaria.

5. Memoria organizativa suscrita por el Director del Servicio de Vivienda, con fecha 23 de febrero de 2005, según la cual el proyecto no conlleva la necesidad de crear, modificar o suprimir unidades orgánicas, ni incrementos de plantilla.

6. Memoria normativa elaborada por la Secretaría General Técnica del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, de 7 de abril de 2005, en la que, tras indicar las normas de aplicación, se señala que el proyecto, que en lo sustancial y con las adaptaciones precisas sigue la estructura y contenido del Real Decreto 1230/1989, pretende adaptar la estructura de las acreditaciones a la Orden FOM 2060/2002, e incorporar las auditorías externas para la acreditación y seguimiento en el cumplimiento de las condiciones.

7. Informe sobre impacto por razón de sexo, elaborado por la Secretaría General Técnica del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, de 7 de abril de 2005, indicando que el proyecto no contiene disposiciones que supongan impacto por razón de sexo que favorezcan situaciones de discriminación, ni tiene incidencia alguna en el ámbito de las políticas de impacto en función del género promovidas por las instituciones comunitarias.

8. Informe sobre el anteproyecto del Jefe de la Sección de Edificación del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, de 25 de mayo de 2005, donde se refieren los antecedentes normativos, se indica la situación actual y la necesidad de nueva normativa y se describe el borrador de decreto, destacando la incorporación u oficialización de la colaboración que viene prestando el laboratorio del Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones, así como que en el trámite de elaboración se ha dado audiencia a la totalidad de laboratorios de ensayos acreditados en Navarra y al Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones.

9. Informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, de 6 de junio de 2005, señalando que la tramitación del expediente se ha ajustado a lo dispuesto en el Capítulo IV del Título IV de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y su Presidente (desde ahora, LFGNP), el proyecto se ajusta el ordenamiento jurídico y debe someterse a consulta del Consejo de Navarra.

10. Informe del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación, de 16 de junio de 2005, que expone la adecuación del proyecto al procedimiento de elaboración de disposiciones reglamentarias y, en cuanto al fondo, formula observaciones respecto de las condiciones generales de acreditación, del órgano (y no organismo) acreditador, de la ausencia de plazo para la concesión de la acreditación, sobre las comunicaciones y publicaciones y respecto del régimen transitorio.

11. Informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, de 18 de julio de 2005, que señala que se han incorporado al texto del proyecto las recomendaciones señaladas en el informe del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación.

12. Certificación expedida por el Director General de Presidencia, en la que se hace constar que la Comisión de Secretarios Generales Técnicos, en sesión de 21 de julio de 2005, examinó el proyecto, que previamente había sido remitido a todos los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

13. Copia de la Orden FOM/2060/2002, de 2 de agosto, por la que se aprueban las disposiciones reguladoras de áreas de acreditación de Laboratorios de ensayos para el control de la calidad de la edificación.

14. El Gobierno de Navarra, en sesión de 27 de julio de 2005, acordó tomar en consideración el proyecto a efectos de la preceptiva consulta al Consejo de Navarra. Se acompaña el texto del proyecto.

I.3ª. El proyecto de Decreto Foral

El proyecto sometido a consulta consta de una exposición de motivos, cinco capítulos que comprenden 18 artículos, dos disposiciones adicionales, dos transitorias, una derogatoria y dos finales.

La exposición de motivos, tras referirse a la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (en adelante, LOE), al Decreto Foral 157/1990, de 21 de junio que reguló las condiciones de acreditación de los laboratorios con sede en Navarra utilizando como sistema básico de referencia el Real Decreto 1230/1989, de 13 de octubre, alude a las modificaciones producidas en la normativa básica de la edificación, como la Orden FOM/2060/2002, de 2 de agosto, por la que se aprueban las disposiciones reguladoras de áreas de acreditación de laboratorios de ensayos para el control de la calidad de la edificación; por lo que resulta necesario actualizar el procedimiento de acreditación adaptándolo a la citada

Orden Ministerial y a los criterios de armonización entre las diferentes Comunidades Autónomas establecidos por la Comisión Técnica para la Calidad de la Edificación (CTCE), y exigir a los laboratorios la implantación de un sistema de calidad según la norma europea UNE EN ISO/IEC 17025, auditado por una entidad externa debidamente acreditada.

El capítulo I, sobre disposiciones generales, señala el objeto y ámbito del Decreto Foral, consistente en regular la acreditación de los laboratorios de ensayos para el control de calidad de la edificación que tengan su sede en el ámbito territorial de Navarra. Y el artículo 2 define tales laboratorios.

El capítulo II, relativo a la acreditación, determina su naturaleza (artículo 3); el plazo de validez de cinco años (artículo 4); las condiciones generales de la habilitación entre las que destacan: disponer de un sistema de calidad que cubra los requisitos indicados en la citada norma europea, mantener la independencia respecto a los peticionarios de los ensayos y agentes intervinientes en la obra, mantener el carácter confidencial de los resultados y disponer de un seguro de responsabilidad civil (artículo 5); las condiciones técnicas de la acreditación (artículo 6); y la obligatoriedad en todo laboratorio de un libro de acreditación (artículo 7).

El capítulo III, sobre los ensayos, señala que los laboratorios acreditados emitirán los resultados de los ensayos en documentos que reflejarán determinada información (artículo 8), la obligatoriedad de tener un libro de registro de ensayos y del archivo (artículo 9) y los ensayos básicos y complementarios (artículo 10).

El capítulo IV (“Tramitación de la acreditación”) señala como órgano acreditador de la Comunidad Foral de Navarra al Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda (artículo 11); dispone la iniciación mediante solicitud a la que se acompañará la documentación que se indica (artículo 12); el procedimiento de acreditación consistente, tras comprobar que la documentación es conforme, en la posible inspección a girar al laboratorio de la que se levantará acta (artículo 13); la concesión de la acreditación si el laboratorio cumple con las condiciones legalmente exigidas (artículo 14), el seguimiento de las condiciones de la acreditación

mediante la inspección, la obligación de comunicación de cualquier modificación y la presentación de una auditoría técnica y de calidad, con la posible adopción de medidas en caso de incumplimiento de las condiciones de acreditación (artículo 15); la renovación de la acreditación (artículo 16); y la cancelación de la acreditación en distintos supuestos (a petición propia, incumplimiento de condiciones, falta de solicitud de la renovación en plazo y no presentación de la auditoría técnica y de calidad habiendo sido requerido para ello), que se tramitará con arreglo a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, garantizando la audiencia al interesado (artículo 17).

El capítulo V regula las auditorías técnicas y de calidad (artículo 18).

De las disposiciones adicionales, la primera prevé la aplicación supletoria del Real Decreto 1230/1989, de 13 de octubre; y la segunda se refiere al control de calidad de las obras públicas.

En las disposiciones transitorias se establece un período transitorio de seis meses de vigencia de las actuales acreditaciones (primera); y la aplicación, en tanto no se publiquen las disposiciones reguladoras de las áreas, de la Orden FOM/2060/2002, de 2 de agosto (segunda).

La disposición derogatoria deroga expresamente el Decreto Foral 157/1990, de 21 de junio. Y en las disposiciones finales se habilita para el desarrollo al Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda (primera) y se dispone la entrada en vigor el día siguiente al de la publicación el Boletín Oficial de Navarra (segunda).

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta se dicta en desarrollo del artículo 14 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre de Ordenación de la Edificación (LOE); por lo que este dictamen del Consejo de Navarra tiene carácter preceptivo, de conformidad con el artículo 16.1.f) de la LFCN.

II.2ª. Título competencial y marco jurídico

En el proyecto de Decreto Foral sometido a consulta de este Consejo de Navarra se advierte, tanto en su preámbulo como en la documentación del expediente que se aporta, que su objeto es regular en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra la acreditación de los laboratorios de ensayo para el control de calidad de la edificación en ejercicio de la competencia exclusiva de Navarra en materia de vivienda (artículo 44.1 LORAFNA) y en desarrollo del artículo 14 de la LOE.

La Comunidad Foral de Navarra tiene competencia exclusiva en materia de vivienda, así como respecto del patrimonio monumental y arquitectónico (artículos 44.1 y 9 LORAFNA); habiéndose llevado a cabo por el Real Decreto 1484/1985, de 1 de agosto, el traspaso de servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Foral de Navarra en materia de patrimonio arquitectónico, control de calidad de la edificación y vivienda. Además, guardan relación con el ámbito ahora considerado las competencias de Navarra en otras materias como son las obras públicas no calificadas de interés general ni afectantes a otros territorios (artículo 44.2 LORAFNA), sanidad interior (artículo 53.1 LORAFNA) y defensa del consumidor y del usuario [artículo 56.1.d) LORAFNA].

A la vista del objeto del proyecto de Decreto Foral, que se identifica con la regulación de la acreditación de los laboratorios de ensayo para el control de calidad de la edificación, puede concluirse en la suficiencia de las competencias de Navarra, en particular en materia de vivienda, para proceder a su aprobación. Así lo han entendido –como seguidamente se indicará– la propia Comunidad Foral de Navarra, que cuenta ya con una disposición en la misma materia; el Estado, que ha dejado a salvo las competencias autonómicas en este ámbito; y las Comunidades Autónomas, que han dictado disposiciones en el mismo campo.

La regulación proyectada cuenta con el precedente del Decreto Foral 157/1990, de 21 de junio, sobre disposiciones reguladoras de la acreditación de laboratorios de ensayos para el control de la calidad de la edificación, que se limitó a prever que el procedimiento de acreditación se llevaría a cabo con

arreglo al sistema de acreditación contenido en el Real Decreto 1230/1989, de 13 de octubre, en los términos y con los efectos que en él se establecen, siendo organismo acreditador el Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente.

El proyecto enlaza con la legislación estatal que regula los laboratorios de ensayos. En cambio, la Ley Foral 8/2004, de 24 de junio, de protección pública de la vivienda, no contempla este aspecto. En efecto, la LOE que persigue los objetivos, entre otros, de suplir las carencias existentes en la regulación legal del proceso de edificación, disperso hasta ahora en distintos textos legales de diversa naturaleza, fijar el marco general en el que puede fomentarse la calidad de los edificios y establecer garantías suficientes a los usuarios frente a los posibles daños resultantes del proceso edificatorio, se ocupa de “las entidades y los laboratorios de control de calidad de la edificación” en su artículo 14 , disponiendo al efecto:

“Artículo 14. Las entidades y los laboratorios de control de calidad de la edificación.

1. Son entidades de control de calidad de la edificación aquellas capacitadas para prestar asistencia técnica en la verificación de la calidad del proyecto, de los materiales y de la ejecución de la obra y sus instalaciones de acuerdo con el proyecto y la normativa aplicable.

2. Son laboratorios de ensayos para el control de calidad de la edificación los capacitados para prestar asistencia técnica, mediante la realización de ensayos o pruebas de servicio de los materiales, sistemas o instalaciones de una obra de edificación.

3. Son obligaciones de las entidades y de los laboratorios de control de calidad:

a) Prestar asistencia técnica y entregar los resultados de su actividad al agente autor del encargo y, en todo caso, al director de la ejecución de las obras.

b) Justificar la capacidad suficiente de medios materiales y humanos necesarios para realizar adecuadamente los trabajos contratados, en su caso, a través de la correspondiente acreditación oficial otorgada por las Comunidades Autónomas con competencia en la materia.”

De otra parte, la disposición final primera de la citada Ley estatal salva las competencias de las Comunidades Autónomas con la tradicional cláusula de “lo dispuesto en esta Ley será de aplicación sin perjuicio de las

competencias legislativas y de ejecución que tengan asumidas las Comunidades Autónomas en este ámbito”.

El Real Decreto 1230/1989, de 13 octubre, aprobó las disposiciones reguladoras generales para la acreditación de Laboratorios de Ensayo para el Control de Calidad de la Edificación, que figuran como anexo al mismo, sin perjuicio de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en esta materia (artículo 1); añadiendo en su disposición adicional primera que “las Comunidades Autónomas podrán aplicar el sistema de acreditación de laboratorios para el control de calidad de edificación, que figura como anexo del presente Real Decreto en los términos y con los efectos que se establecen en el mismo”.

Más recientemente, la Orden FOM/2060/2002, de 2 de agosto, aprueba las disposiciones reguladoras de áreas de acreditación de Laboratorios de ensayos para el control de la calidad de la edificación.

Finalmente, las Comunidades Autónomas van dictando disposiciones de actualización y adaptación a este marco, como son el Decreto (Cataluña) 257/2003, de 21 de octubre; el Decreto (Junta de Andalucía) 21/2004, de 3 de febrero; el Decreto (País Vasco) 69/2004, de 20 de abril; el Decreto (Castilla y León) 45/2005, de 2 de junio; y el Decreto (Comunidad Valenciana) 107/2005, de 3 de junio.

II.3ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

La Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente, atendiendo las sugerencias realizadas por este Consejo, ha llevado a cabo la cabal regulación del procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el ámbito foral navarro (Capítulo IV del Título IV, artículos 58 a 63), a partir de su entrada en vigor el 1 de marzo de 2005.

Este Consejo, en su Dictamen 8/2005, de 4 de marzo, ha señalado que “dicha regulación (Ley Foral 14/2004) no estaba vigente en el momento de iniciación y tramitación del procedimiento de elaboración del proyecto de

disposición que nos ocupa, debiendo tenerse en cuenta al respecto el principio general establecido en la disposición transitoria segunda de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, sobre aplicación de la normativa vigente en el momento de iniciación del correspondiente procedimiento, igualmente recogido en la disposición transitoria segunda de la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra”.

Según resulta de lo expuesto sobre el expediente del proyecto, éste inició su tramitación con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley Foral 14/2004, por lo que es de aplicación la normativa anterior.

En todo caso, y según ha venido reiterando este Consejo, a partir de la escueta regulación contenida en la Ley 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral, de aplicación en este caso, la elaboración de las disposiciones administrativas ha de ajustarse al correspondiente procedimiento que trata de asegurar, de forma justificada y participativa, la objetividad, la transparencia, el servicio al interés general y la legalidad, materializando el derecho de los ciudadanos a una buena administración. En particular -y según los casos- habría que contar con un informe justificativo, una memoria económica, los resultados de las audiencias llevadas a cabo, los informes pertinentes de otros Departamentos y organismos, así como el informe de la Secretaría Técnica del Departamento que elabora el proyecto. En suma, ha de cumplimentarse adecuadamente el procedimiento para lograr un recto ejercicio de la potestad reglamentaria que satisfaga con objetividad los intereses generales, con la participación de los ciudadanos y con pleno sometimiento a la ley y al Derecho.

En el presente caso el procedimiento seguido ha tenido en cuenta las previsiones de la escueta regulación precedente, así como las de la nueva Ley Foral. En efecto, la disposición ha de entenderse motivada tanto por las memorias e informes que incorpora como por su preámbulo; el expediente incluye las memorias normativa, económica, organizativa, así como un

informe justificativo, que si bien de forma breve expresan la oportunidad y adecuación de la regulación propuesta; se ha consultado –según se expresa en el informe del Jefe de la Sección de Edificación- a todos los laboratorios acreditados en Navarra y al Laboratorio de Obras Públicas, que formuló observaciones; ha informado el Servicio de Acción Legislativa y Coordinación Normativa, cuyas observaciones se han incorporado al texto del proyecto; se incluye un informe sobre impacto por razón del sexo; el proyecto ha sido informado favorablemente por la Secretaría General Técnica del Departamento competente, que se ha pronunciado tanto acerca del procedimiento como sobre la adecuación jurídica de la norma propuesta; y la Comisión de Secretarios Generales Técnicos ha conocido el proyecto, previamente remitido a todos los Departamentos. Y finalmente el proyecto, con el expediente reseñado, se ha remitido a consulta de este Consejo.

Por lo expuesto, la tramitación del proyecto de Decreto Foral se ajusta al ordenamiento jurídico.

II.4ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto

Según se desprende de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común -singularmente de sus artículos 51 y 62.2- (en adelante, LRJ-PAC), así como ahora de la Ley Foral 14/2004 –artículo 56-, el ejercicio de la potestad reglamentaria encuentra como límite infranqueable el respeto a los denominados principios de constitucionalidad, legalidad y jerarquía normativa, de tal modo que las disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución, la LORAFNA, las leyes u otras disposiciones de rango superior, ni regular aquellas materias reservadas a la ley, ni establecer la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de los derechos individuales, so pena de incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho.

Ha de tenerse en cuenta que el proyecto viene a sustituir, derogándolo, al Decreto Foral 157/1990, que se limitaba a disponer la aplicación del Real Decreto 1230/1989, y sigue las pautas de la legislación estatal en línea con las correlativas disposiciones autonómicas con el mismo objeto.

A) Competencia, habilitación y rango

Una vez reseñado el título competencial de la Comunidad Foral de Navarra para adoptar el proyecto, procede examinar la competencia del Gobierno de Navarra para su aprobación.

El apartado 1 del artículo 23 de la LORAFNA atribuye al Gobierno de Navarra la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria. De acuerdo con la Ley Foral 14/2004, corresponde al Gobierno la potestad reglamentaria y sus disposiciones reglamentarias adoptarán la forma de Decreto Foral (artículo 55.1 y 2).

Por ello, el proyecto de Decreto Foral examinado se dicta en uso de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra y el rango de la norma es el adecuado, toda vez que deroga un Decreto Foral anterior.

B) Justificación

Como expresan las memorias e informes obrantes en el expediente y la exposición de motivos del proyecto, éste persigue adaptar el procedimiento de acreditación a la citada Orden Ministerial de 2002 y a los criterios de armonización entre las diferentes Comunidades Autónomas establecidos por la Comisión Técnica para la Calidad de la Edificación (CTCE), y exigir a los laboratorios la implantación de un sistema de calidad según la norma europea UNE EN ISO/IEC 17025, auditado por una entidad externa debidamente acreditada.

Por tanto, el proyecto se justifica en la actualización del procedimiento existente adaptándolo a las nuevas circunstancias del momento presente.

C) Contenido del proyecto

Las disposiciones del proyecto han de analizarse considerando los distintos aspectos que se regulan, a saber:

a) En el Capítulo I, el artículo 1 es correcto en cuanto ciñe el ámbito de aplicación a los laboratorios que tengan su sede en Navarra. Asimismo, el

artículo 2.1 que remite al artículo 14 de la LOE. En cambio, es aconsejable reconsiderar el artículo 2.2, que supone una nueva definición respecto de la ya contenida en el apartado anterior del mismo precepto y no parece compadecerse con la posibilidad de admitir otras acreditaciones.

b) La regulación de la acreditación contenida en el Capítulo II sigue a la legislación estatal y correlativa autonómica, estimándose ajustada a la legalidad.

No obstante, se suscitan dos cuestiones, una formal y otra de fondo. En el primer aspecto, la redacción de determinadas letras del artículo 5.2 confunde y mezcla los requisitos con los documentos que sirvan para acreditarlos, por lo que se aconseja una revisión en sentido similar al del artículo 6 del Anexo del Real Decreto 1320/1989 o correlativa legislación autonómica.

La segunda cuestión, de legalidad, se refiere a la exigencia de un seguro de responsabilidad civil [artículo 5.2.g)], exigencia también contemplada en el artículo 6.g) de las disposiciones aprobadas por el Real Decreto 1320/1989 y en la disposición 1.3.2 del Anexo de la Orden FOM/2060/2002, así como en otras disposiciones autonómicas.

A juicio de este Consejo, esta exigencia de disponer de un seguro de responsabilidad civil, aunque carece de fundamento legal explícito en la LOE, puede encontrar cobertura genérica en la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de Consumidores y Usuarios, que impone la determinación de garantías y responsabilidades en los reglamentos reguladores de los diferentes productos, actividades o servicios [artículo 4.h)] y reconoce el derecho de los consumidores a la reparación de los daños y perjuicios que puedan sufrir las viviendas (artículo 25).

c) Nada se objeta al capítulo III, sobre los ensayos, que sigue también a la legislación estatal y correlativa autonómica, estableciendo exigencias lógicas y razonables.

d) La tramitación de la acreditación, regulada en el capítulo IV, se considera ajustada en términos generales al ordenamiento jurídico, en la medida en que regula adecuadamente el órgano competente para conceder la acreditación y la concesión, seguimiento y cancelación de la acreditación, sin perjuicio de las observaciones que a continuación se indican.

En primer lugar, es aconsejable revisar los títulos o rótulos tanto del propio capítulo IV como del artículo 13, ya que aquél regula la concesión y extinción de la acreditación y éste su tramitación, iniciada con la presentación de la solicitud.

En segundo lugar, el otorgamiento de la acreditación se configura con carácter reglado y se fija el plazo para su concesión (artículo 14). Ahora bien, tal plazo ha de entenderse en el sentido señalado en el artículo 42.2 de la LRJ-PAC.

En tercer lugar, el artículo 15, apartados 5 y 6, prevé la posible adopción de distintas medidas en caso de que se apreciaran incumplimientos de las condiciones de acreditación, que van desde el requerimiento, pasando por el precintado de las máquinas y suspensión de determinados ensayos, hasta la cancelación de la acreditación. Pues bien, es aconsejable la revisión de estos apartados, previendo, en su caso, medidas provisionales, y coordinándolos con la regulación de la cancelación contenida en el artículo 17. En todo caso, la adopción de medidas tales como el precintado o la suspensión ha de responder a supuestos determinados y graves, así como ajustarse al principio de proporcionalidad.

En último término, la cancelación de la acreditación (artículo 17) parece presentarse como un sistema de extinción integrado por supuestos diversos, que van desde la solicitud voluntaria, pasando por el cumplimiento del plazo, hasta alcanzar el incumplimiento. La remisión genérica a la LRJ-PAC para su tramitación, no especifica el concreto instituto aplicable, pareciendo un reenvío al esquema procedimental general, con la exigencia expresa de la audiencia al interesado.

e) La regulación de las auditorías técnicas y de calidad (Capítulo V) ha de entenderse también adecuada, así como el lógico corolario del abono de los costes por el laboratorio interesado.

f) Las disposiciones adicionales, transitorias, derogatoria y finales responden a contenidos habituales de las mismas.

Sin embargo, ha de prestarse atención sobre dos ellas en cuanto se dispone la aplicación supletoria, en lo no previsto, del Real Decreto 1230/1989 (disposición transitoria primera) y remite a lo dispuesto en las disposiciones reguladoras de las áreas contenidas en la Orden Ministerial citada en tanto no se publiquen en el Boletín Oficial de Navarra tales disposiciones (disposición transitoria segunda). No se oculta a este Consejo la constante y habitual utilización de previsiones relativas a la aplicación supletoria de normas estatales en la legislación autonómica y, en nuestro caso, en la normativa foral. Ahora bien, a poco que se repare, tales previsiones realmente nada añaden y desconocen el significado del principio de supletoriedad, en cuanto regla dirigida a los operadores jurídicos directamente por los artículos 149.3 de la Constitución y 40.3 de la LORAFNA.

En efecto, la STC 157/2004, de 21 de septiembre, sobre la Ley Foral 17/2001, reguladora del comercio en Navarra, declaró la inconstitucionalidad de dos de sus preceptos, que determinaban la aplicación supletoria de la Ley estatal 7/1996, de ordenación del comercio minorista, en todo lo no regulado o no previsto en aquella Ley Foral, con fundamento en la doctrina siguiente (FJ 13):

“Para el examen de estos preceptos debemos tener en cuenta que, como dejamos sentado en el fundamento jurídico 6 de nuestra STC 118/1996, de 27 de junio, con cita de la STC 147/1991, de 4 de julio, es preciso “reducir el concepto de supletoriedad a sus correctos términos de función, cuya operatividad corresponde determinarse [sic] a partir de la norma reguladora del ámbito material en el que se va a aplicar el derecho supletorio y no desde éste, es decir, como función referida al conjunto del Ordenamiento jurídico, cuyo valor supletorio debe obtenerse por el aplicador del Derecho a través de las reglas de interpretación pertinentes, incluida la vía analógica, y no ser impuesta

directamente por el legislador desde normas especialmente aprobadas con tal exclusivo propósito, para incidir en la reglamentación jurídica de sectores materiales en los que el Estado carece de título competencial específico que justifique dicha reglamentación.

En definitiva, la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal del art. 149.3 CE tiene la “finalidad de evitar vacíos en el sistema normativo de nuestro Estado autonómico” [STC 62/1990, FJ 10 a)], permitiendo así la integración de ordenamientos diversos, de manera que el aplicador del Derecho pueda rellenar las lagunas que pudieran existir, sin que los legisladores autonómicos puedan incidir en dicha integración de ordenamientos fijando el alcance o los límites de aplicación del Derecho estatal.

En este sentido debemos atender a que en la STC 132/1989 declaramos que “cuando el legislador autonómico regula materias de su competencia sobre las que existe normativa estatal viene a desplazar tal normativa, aplicándose con preferencia en cada Comunidad Autónoma las disposiciones propias; pero ello no supone, ni que la Comunidad Autónoma (la de Cataluña en este caso) sea competente para establecer la derogación o no de normas estatales (STC 5/1981, FJ 23), aunque ello se circunscriba al ámbito territorial de la Comunidad, ni, más genéricamente, para determinar los efectos que sus normas producen sobre el Derecho estatal preexistente, pues la vigencia y aplicabilidad de éste será la que resulte de las normas constitucionales que regulen la relación entre el ordenamiento estatal y el autonómico (así, el artículo 149.3 CE), y no lo que establezca el legislador autonómico” (STC 132/1989, FJ 33).

De conformidad con esta doctrina hemos de declarar la inconstitucionalidad del art. 50.2 y de la disposición final segunda, toda vez que no corresponde al legislador foral determinar la eficacia del derecho estatal aplicable, sin que la previsión del art. 40.3 LORAFNA conduzca a una valoración distinta, pues su inserción en el bloque de la constitucionalidad determina que su alcance coincida con la propia previsión del art. 149.3 CE acerca de la supletoriedad del derecho estatal, siendo dicho alcance el señalado en la antes citada STC 118/1996.”

En consecuencia, el contenido del proyecto consultado respeta el ordenamiento jurídico, con la salvedad de las disposiciones adicional primera y transitoria segunda. Además, por las razones indicadas, es aconsejable revisar la redacción del artículo 5.2 y los rótulos del Capítulo IV y del artículo 13, así como una reconsideración de los artículos 2.2 y 15, apartados 5 y 6, coordinando éstos con el artículo 17.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que, con la salvedad de las observaciones de legalidad efectuadas a las disposiciones adicional primera y transitoria segunda, el proyecto de Decreto Foral por el que se regula la acreditación de laboratorios de ensayos para el control de calidad de la edificación se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.