



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero y
Ponente

Sr. Velasco Rodríguez, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 7 de febrero de 2013, ha examinado el *proyecto de decreto por el que se modifica el Decreto 55/2011, de 15 de septiembre, por el que se regula el procedimiento para la certificación de eficiencia energética de edificios de nueva construcción en la Comunidad de Castilla y León*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 11 de enero de 2013 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al proyecto de decreto por el que se modifica el Decreto 55/2011, de 15 de septiembre, por el que se regula el procedimiento para la certificación de eficiencia energética de edificios de nueva construcción en la Comunidad de Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 15 de enero de 2013, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 2/2013, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 55 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 17/2012, de 3 de mayo. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Rey Martínez.

Primero.- El proyecto.

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de un preámbulo, un artículo único, una disposición transitoria única y dos disposiciones finales.



El preámbulo señala que “En el recurso contencioso-administrativo nº 1595/2011, contra el Decreto 55/2011, de 15 de septiembre, por el que se regula el procedimiento para la certificación de eficiencia energética de edificios de nueva construcción en la Comunidad de Castilla y León, se ha dictado Sentencia nº 744/2012 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, estimando el recurso presentado.

»Siendo firme la sentencia, que anula los artículos 9.1 y 12.4 del Decreto, de conformidad con lo establecido en los artículos 117.3 y 118 de la Constitución Española, y 103 y siguientes de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, procede, como consecuencia de la misma, dar una nueva redacción a los artículos anulados, con objeto de evitar un vacío normativo y modificar la normativa de desarrollo del Decreto, distinguiendo entre quienes pueden suscribir el certificado de eficiencia energético y quienes pueden ser usuarios del sistema para registrar dicho certificado”.

El artículo único consta de dos apartados que, respectivamente, dan nueva redacción a los referidos artículos 9.1 y 12.4 del Decreto 55/2011.

La disposición transitoria única establece el régimen aplicable a los procedimientos administrativos en tramitación.

La disposición final primera modifica el artículo 2.2 y los apartados 1 a 3 del artículo 3 de la Orden EYE/23/2012, de 12 de enero, por la que se regula el procedimiento de inscripción en el Registro de Certificaciones de Eficiencia Energética de edificios de Castilla y León.

La disposición final segunda establece que el Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León.

Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al proyecto de decreto, además de un índice de documentos que lo conforma, figuran los siguientes:



- Sentencia de 17 de abril de 2012, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, recaída en el recurso contencioso- administrativo número 1595/2011.

- Orden EYE/367/2012, de 16 de mayo, por la que se dispone la publicación, para general conocimiento y cumplimiento, en sus propios términos, del fallo de la Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, en el Recurso nº 1595/2011.

- Audiencia a organizaciones representativas de intereses afectadas por la norma y alegaciones efectuadas por el Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Ávila, el Colegio Oficial de Ingenieros Industriales de Valladolid, los Colegios Oficiales de Peritos e Ingenieros Industriales de Castilla y León (CITICAL) y el Colegio Oficial de Peritos e Ingenieros Técnicos Industriales de Valladolid (COPITIVA).

- Trámite de audiencia a las diferentes Consejerías y Delegaciones Territoriales. Alegaciones de las Consejerías de Hacienda, Fomento y Medio Ambiente y de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de 21 de noviembre de 2012, conforme exige el artículo 76.2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León.

- Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Economía y Empleo de 23 de noviembre de 2012.

- Sucesivos textos del proyecto de decreto por el que se modifica el Decreto 55/2011, de 15 de septiembre, por el que se regula el procedimiento para la certificación de eficiencia energética de edificios de nueva construcción en la Comunidad de Castilla y León. El inicial de 1 de agosto, el de 22 de octubre elaborado tras las alegaciones efectuadas por las organizaciones representativas de intereses afectados y el de 11 de diciembre sobre el que se solicita dictamen a este Consejo Consultivo, todos ellos de 2012.



- Memoria del proyecto de decreto, una primera de 22 de octubre y otra posterior de 11 de diciembre de 2012. Esta última analiza la necesidad y oportunidad de la norma, el contenido de la propuesta, su tramitación y evalúa los impactos que conlleva su aprobación.

- Informe de la Secretaría General de la Consejería de Economía y Empleo de 11 de diciembre de 2012.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.

La Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, en su artículo 4.1.d) califica como preceptiva la consulta para el supuesto de proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones.

En el presente caso, corresponde la competencia para emitir el dictamen solicitado a la Sección Primera, según lo establecido en el apartado tercero, 1.a) del Acuerdo de 31 de mayo de 2012, del Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

2ª.- Contenido del expediente.

El artículo 53.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 17/2012, de 3 de mayo, dispone que las solicitudes de dictamen deberán incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de documentos.



Para el supuesto de los proyectos de decreto se considera documentación necesaria la que, de acuerdo con el artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se recoge en el artículo 75.3 del citado texto legal.

Para el supuesto de los proyectos de decreto se entiende como documentación necesaria la que, de acuerdo con el artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se recoge en el artículo 75.3 del citado texto legal. Conforme a dicho precepto, el proyecto, cuya elaboración se iniciará en la Consejería competente por razón de la materia, deberá ir acompañado de una Memoria en la que se incluirán:

- a) Un estudio del marco normativo en el que pretende incorporarse, con expresión de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias.
- b) Los informes y estudios sobre su necesidad y oportunidad.
- c) Un estudio económico con referencia al coste a que dará lugar, en su caso, así como a su financiación.
- d) Un informe de evaluación del impacto de género.
- e) La expresión de haber dado el trámite de audiencia, cuando fuere preciso, y efectuado las consultas preceptivas.
- f) Informe motivado de las razones imperiosas de interés general que determinen el efecto desestimatorio del silencio administrativo.
- g) De establecerse un régimen de autorización para el acceso o ejercicio de una actividad de servicios, motivación suficiente sobre la concurrencia de las condiciones de no discriminación, necesidad y proporcionalidad, así como, en su caso, de la concurrencia de estas mismas condiciones en relación con los requisitos previstos en el artículo 11.1 o en el artículo 12.2 ambos de la Ley sobre el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.



La ley citada exige, además, que el anteproyecto se envíe a las restantes Consejerías para su estudio, se informe por los servicios jurídicos de la Comunidad y se someta, con carácter previo a su aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva.

Contrastada la documentación obrante en el expediente y anteriormente referida, puede afirmarse que el proyecto cumple las exigencias sustanciales de elaboración de disposiciones de carácter general, aspecto éste de singular importancia si se tiene en cuenta que el procedimiento, tanto en su aspecto formal como material, opera como una garantía para la legalidad, acierto y oportunidad de las decisiones administrativas que tienen por finalidad integrarse en el ordenamiento jurídico autonómico con eficacia.

No obstante, aunque puede afirmarse que el procedimiento, en términos generales, ha sido tramitado correctamente y que obran reflejados documentalmente los elementos exigibles para una correcta elaboración del proyecto y se adecuan a lo previsto en la normativa de aplicación descrita, cabe formular una serie de consideraciones sobre el expediente remitido, algunas de las cuales habían sido puestas de manifiesto en el Dictamen 265/2011, y que no han tenido favorable acogida.

Así, en primer lugar, en cuanto a la necesidad y oportunidad del proyecto, se menciona en la Memoria del proyecto la Directiva 2002/1991 /CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativa a la eficiencia energética de los edificios y el Real Decreto 47/2007, de 19 de enero de 2007, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de eficiencia energética de edificios de nueva construcción.

Con ser esto así, lo cierto es que la referida Directiva ha sido derogada por el artículo 29 de la Directiva 2010/31/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, relativa a la eficiencia energética de los edificios, tal y como se recoge en la Memoria, por lo que debería también haberse recogido algún tipo de consideración sobre la compatibilidad, exigencia o concordancia con la normativa en vigor. Escaso sentido práctico justifica aprobar una norma con apoyo en otra de carácter superior pero derogada y que pudiera entrar en contradicción con la vigente.



Por ello, tal y como se señaló en el anterior Dictamen, se echa en falta en la Memoria algún tipo de manifestación sobre esta circunstancia, con particular expresión de si la inminente entrada en vigor de la nueva norma europea afectará al decreto proyectado o si, por el contrario, se han tenido en cuenta los cambios “sustantivos” (en palabras de la Directiva) que la nueva norma establece y no afectarán a la regulación que se proyecta.

Por otro lado se reclama una mayor diligencia o cuidado a la hora de incluir la documentación que forma el expediente, ya que no se trata de meros requisitos formales, sino que en el expediente se recoge el iter procedimental de creación de la norma y las recomendaciones sobre técnica normativa prevén que se adopten cada vez mayores precauciones en cuanto a la documentación, hechos, observaciones y trámites que sigue el proyecto normativo desde su inicio hasta su publicación en el diario oficial pertinente. Así, por ejemplo, en la Memoria de 11 de diciembre de 2012 se recoge que no se han formulado observaciones al contenido de la propuesta remitida, cuando lo cierto es que las Consejerías de Hacienda, Fomento y Medio Ambiente, así como la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia sí las han formulado.

3ª.- Marco jurídico y título competencial.

En relación con este punto, y al tratarse de una norma modificativa de otras anteriores, este Consejo Consultivo se remite, en cuanto a la competencia de la Junta de Castilla y León para promulgar la norma, a lo señalado en su Dictamen 265/2011, de 31 de marzo, emitido con ocasión del proyecto de decreto por el que se regula la Certificación de Eficiencia Energética de edificios de nueva construcción en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, posteriormente convertido en el Decreto 55/2011, de 15 de septiembre.

4ª.- Observaciones particulares.

Consideraciones generales.

El proyecto de decreto se tramita, -tal y como se recoge en su preámbulo y en la documentación que forma el expediente-, en virtud del recurso contencioso-administrativo interpuesto contra alguno de los preceptos del Decreto 55/2011, de 15 de septiembre, y que concluye con la Sentencia nº 744/2012 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal



Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, por la que se estima el recurso presentado y se anulan los artículos 9.1 y 12.4 del referido decreto.

Una vez producida la firmeza de la Sentencia se persigue con el presente proyecto "dar una nueva redacción a los artículos anulados, con objeto de evitar un vacío normativo y modificar la normativa de desarrollo del Decreto, distinguiendo entre quiénes pueden suscribir el certificado de eficiencia energético y quiénes pueden ser usuarios del sistema para registrar dicho certificado".

Este Consejo no opone ninguna objeción al objetivo perseguido, sin embargo sí considera oportuno efectuar una serie de observaciones sobre la cuestión.

En primer lugar, cabe señalar que este Órgano Consultivo cuando tuvo la oportunidad de dictaminar el proyecto que luego se convertiría en el Decreto 55/2011, de 15 septiembre (Dictamen 265/2011, de 31 de marzo), ya puso de manifiesto la defectuosa técnica normativa consistente en reproducir preceptos de carácter básico de un Real Decreto estatal, en este caso el Real Decreto 47/2007, de 19 de enero, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de eficiencia energética de edificios de nueva construcción.

Si bien se advirtió de los peligros que reproducir normativa dictada por el Estado en el ejercicio de sus competencias exclusivas conlleva (con cita de la Sentencia 10/1982, de 23 de marzo, del Tribunal Constitucional), todavía se hizo más hincapié en lo desacertado de reproducir, pero con modificaciones, lo señalado en la normativa básica. Si la técnica de la reproducción literal de preceptos no puede considerarse acertada, menos aún el hecho de introducir modificaciones de una norma estatal dictada en el ejercicio de competencias exclusivas del Estado.

Y es precisamente al comentario de los artículos referentes al certificado de eficiencia energética (artículos 8 y 9, este último uno de los anulados en parte) cuando este Consejo advirtió "que se incluye, sin un criterio fácilmente reconocible, fragmentos de la norma estatal junto con prescripciones



reglamentarias de desarrollo, técnica que perjudica a la calidad jurídica del texto.

»Es más, en algunos casos no se respeta la redacción original que se contiene en la legislación básica y se introducen modificaciones puntuales que deben ser corregidas”, advirtiendo que “... si el contenido de la norma estatal pudiera verse modificado por la norma autonómica, ésta deberá corregirse”.

En definitiva, se reiteró en varias ocasiones lo inadecuado de recoger una reproducción -no literal, sino con pequeñas modificaciones- de una norma dictada por un legislador distinto en el ámbito de sus competencias como medida de técnica legislativa, “ya que no hace sino oscurecer la comprensión del ya de por sí basto y complejo acervo normativo sobre cada materia”.

Desde otro punto de consideraciones, se puso de manifiesto en alguna de las alegaciones efectuadas durante la tramitación del procedimiento de elaboración de la norma, -y así se recoge en la Memoria que acompaña al proyecto de decreto-, que tanto el Real Decreto 47/2007, de 19 de enero, como el Decreto 55/2011, habían sido promulgados en cumplimiento de los postulados de la Directiva 2002/91 CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 diciembre de 2002, vigente hasta el 1 de febrero de 2012. Esa Directiva ha sido sustituida por la Directiva 2010/31 UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, y por lo tanto, debería haber sido tomada en cuenta a la hora de redactar las modificaciones proyectadas. No obstante queda claro que el objeto de la modificación del Decreto 55/2011 obedece a dar cumplimiento al vacío normativo generado por la Sentencia que anula alguno de sus preceptos. Lo cierto es que si esas modificaciones estuvieran en contradicción con la nueva normativa en vigor, podrían ser objeto de nuevo recurso y ser nuevamente anuladas por infracción del derecho vigente, ya que la referida Directiva contiene diferentes plazos de trasposición que abarcan desde el 9 de julio de 2012, 9 de enero y 9 de julio de 2013 hasta el 31 de diciembre de 2015.

Por ello sería aconsejable que el presente proyecto se cotejase con la normativa en vigor por si pudiera existir algún tipo de incompatibilidad, y ello con independencia de que por el Estado se estuviera tramitando una nueva norma básica.



Observaciones a la parte expositiva.

Título de la disposición.

Tal y como se ha manifestado en otras ocasiones, ante la falta de regulación autonómica propia, este Consejo sigue las directrices sobre técnica normativa que para la Administración del Estado han sido aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005.

Si bien el título de la disposición se da dictado de conformidad con la parte final de la directriz número 7, sobre "Nominación" de disposiciones ya que, al tratarse de una disposición modificativa, el nombre deberá indicarlo explícitamente, citando el título completo de la disposición modificada. En el presente proyecto tan sólo se menciona una de las disposiciones que modifica, el Decreto 55/2011, cuando lo cierto es que son dos, ya que la Orden EYE/23/2012, de 12 de enero, también es objeto de modificación en una de las disposiciones finales del proyecto. La directriz 53 del Acuerdo anteriormente citado señala que "El título de una disposición modificativa indicará que se trata de una disposición de esta naturaleza, así como el título de las disposiciones modificadas...". Esta observación también ha sido efectuada por la Consejería de Fomento y Medio Ambiente (a pesar de que en Memoria se haya señalado que ninguna ha formulado alegaciones).

Por lo expuesto, y sin perjuicio de lo que más adelante se dirá sobre la oportunidad de modificar una disposición a través de una norma de diferente rango normativo, este Consejo considera que, de mantenerse la opción propuesta, debería incorporarse en el título de la resolución las dos disposiciones que se modifican.

Artículo Único.- Modificación del Decreto 55/2011, de 15 de septiembre, por el que se regula el procedimiento para la certificación de eficiencia energética de edificios de nueva construcción en la Comunidad de Castilla y León.

- El apartado primero del artículo único de la disposición da una nueva redacción al artículo 9.1 del Decreto 55/2011, debido a que fue objeto de anulación por la Sentencia de 17 de abril de 2012 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Sala de lo Contencioso-administrativo de Valladolid.



En relación con este artículo, la referida Sentencia establece lo siguiente:

“El artículo 9.1º del Decreto impugnado establece que “El certificado de eficiencia energética del edificio terminado será suscrito por uno de los técnicos que formen parte de la dirección facultativa de la obra” y tal previsión sobre la expedición del certificado de eficiencia energética del edificio terminado, no solo resulta contraria lo que dice el artículo 3.g) de esa misma norma –“Certificado de eficiencia energética del edificio terminado: documentación suscrita por la dirección facultativa de la obra como resultado del proceso de certificación, que incluye la calificación de eficiencia energética del edificio terminado señalada en la escala de eficiencia energética.”-, sino que choca frontalmente con el artículo 7.3 del Real Decreto 47/2007, en cuanto que la atribuye a la “dirección facultativa” cuando establece que “El certificado de eficiencia energética del edificio terminado será suscrito por la dirección facultativa de la obra, contendrá (...)”, siendo así que este término -dirección facultativa- debe entenderse en la forma que la describe el Anejo III del Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación, que establece el significado de la “Dirección facultativa” disponiendo que “está constituida por el director de obra y el director de la ejecución de la obra”, para a continuación delimitar conceptualmente a ambos de la siguiente manera: “Director de la ejecución de la obra: es el agente que, formando parte de la dirección facultativa, asume la función técnica de dirigir la ejecución material de la obra y de controlar cualitativa y cuantitativamente la construcción y la calidad de lo edificado. Director de obra: es el agente que, formando parte de la dirección facultativa, dirige el desarrollo de la obra en los aspectos técnicos, estéticos, urbanísticos y medioambientales, de conformidad con el proyecto que la define, la licencia de edificación y demás autorizaciones preceptivas y las condiciones del contrato, con el objeto de asegurar su adecuación al fin propuesto”. Y en el mismo sentido y alcance debe entenderse ese término de acuerdo con los artículos 12.1 y 13.1 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.

»A ello no puede oponerse lo alegado por la Administración, que pretende salvar el defecto afirmando que lo que hace la norma autonómica es simplificar la normativa básica, sin incumplirla, ya que entiende que cualquiera de los integrantes de la Dirección Facultativa puede suscribir el certificado de eficiencia energética del edificio terminado, haciéndolo de esa manera la propia



dirección facultativa, ello porque ya hemos puesto de manifiesto cómo debe ser entendida esta expresión. Tampoco el dato de que en la dirección facultativa deba integrarse el coordinador de seguridad e higiene (se entiende hecha la referencia al coordinador de seguridad durante la ejecución de la obra) puesto que, con independencia de que tal figura puede o no existir pues el artículo 7.2º del Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y de salud en las obras de construcción, contempla tal posibilidad al decir que "Cuando no sea necesaria la designación de coordinador, las funciones que se le atribuyen en los párrafos anteriores serán asumidas por la dirección facultativa", es lo cierto que sus funciones son de otra naturaleza, concretamente las establecidas en el artículo 9 del citado Real Decreto, y guardan relación con los principios generales de prevención y seguridad del artículo 15 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales".

Por ello, la opción propuesta se considera acorde con la regulación contenida en el Real Decreto mencionado, el cual establece en su artículo 9.3 que el certificado de eficiencia energética del edificio terminado será suscrito por la dirección facultativa de la obra.

- El apartado 2 de este precepto modifica el artículo 12.4 del Decreto en el sentido de que se indica, de conformidad con la Sentencia referida, quién suscribirá el certificado de eficiencia energética de renovación o actualización.

Si se acude de nuevo a la Sentencia mencionada, en relación con este precepto se señala que "El artículo 12.4 del Decreto impugnado dispone que "El certificado de eficiencia energética de renovación o actualización será suscrito por técnico con titulación académica y profesional habilitante para redacción de proyectos de edificación o de sus instalaciones térmicas" y tal previsión, que ha sido establecida por la Comunidad Autónoma en ejercicio de la habilitación que a tal fin le otorga el artículo 10.3º del Real Decreto 47/2007, debe considerarse contraria al ordenamiento jurídico puesto que dicho precepto alude, necesariamente, al edificio ya terminado y si la competencia para la certificación de eficiencia energética del mismo compete a la dirección facultativa, necesariamente ha de convenirse que la comprobación de su adecuación en el tiempo ha de corresponder a quien lo expidió y, en todo caso, nunca a quien ostente titulación académica y profesional habilitante para la redacción de proyectos o de sus instalaciones térmicas, ello porque el Real Decreto 47/2007 atribuye a estos la expedición de la certificación de eficiencia



energética del proyecto, no del edificio ya terminado. Lo dicho sobre la competencia de la dirección facultativa debe entenderse en el sentido de que, en defecto de los firmantes, será expedida por titulados con la misma capacitación profesional y técnica que los integrantes de la dirección facultativa”.

Disposición final primera. Modificación de la Orden EYE/23/2012, de 12 de enero, por la que se regula el procedimiento de inscripción en el Registro de Certificaciones de Eficiencia Energética de edificios de Castilla y León.

El proyecto de decreto prevé la modificación de una norma de rango normativo distinto, en concreto la Orden EYE/23/2012, de 12 de enero, por la que se regula el procedimiento de inscripción en el Registro de Certificaciones de Eficiencia Energética de edificios de Castilla y León, aprobada por el Consejero de Economía y Empleo y publicada en el Bocyl el 31 de enero de 2012.

Este Consejo Consultivo no considera adecuada la modificación de una orden a través de un decreto, pues se produciría una congelación de rango que no puede considerarse una buena práctica, sino que debe establecerse la reforma mediante Orden del Consejero.

Si bien ambas normas tiene rango reglamentario, en el sentido de inferior a la ley, éstas sin embargo pueden proceder, como de hecho así ocurre en el presente supuesto, de distintos órganos dentro de la misma Administración. Además, la competencia, procedimiento de elaboración y jerarquía difieren notablemente (prueba de ello es que la Orden cuya modificación se pretende con el presente proyecto de decreto no ha sido informada por este Consejo y sí en cambio lo fue el decreto que modifica en su artículo primero).

Si se acude ahora a la Ley 3/2001, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se observa cómo ambas normas tienen tratamiento diferente en cuanto a su denominación y ordenación jerárquica. Así, el artículo 70.1 de la referida norma establece que “Adoptarán la forma de Decreto las disposiciones de carácter general de la Junta de Castilla y León y las de su Presidente”, mientras que el 71 reserva la calificación de órdenes a “las



disposiciones y resoluciones de los Consejeros e irán firmadas por el titular de la Consejería correspondiente.

Por otro lado y en cuanto a su ordenación jerárquica, el artículo 69 del mismo texto legal establece lo siguiente:

“Jerarquía normativa.

»Las disposiciones administrativas de carácter general se ajustarán a la siguiente jerarquía normativa:

»1.- Decretos de la Junta de Castilla y León y de su Presidente

»2.- Órdenes de Consejería.

»3.- Otras disposiciones de órganos inferiores, según el orden de su respectiva jerarquía”.

La pretendida modificación de la Orden EYE/23/2012, de 12 de enero, ha de llevarse a cabo por medio de una nueva orden, y no por medio de un decreto, por razones de técnica normativa, de seguridad jurídica y de conformidad con los artículos 69 a 71 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

En este sentido pueden citarse varios Dictámenes que sobre el mismo asunto han emanado del Consejo de Estado -acompañados de la correspondiente observación esencial en cada uno de ellos- en los Dictámenes 1379, 2335 y 2584, todos ellos de 2007. Por ejemplo, en el último de los mencionados establecía el Alto Órgano Consultivo estatal que “... un real decreto como el proyectado puede derogar el contenido de una norma de inferior rango, aprobada mediante orden ministerial; pero no debe modificarla, dando a una orden ministerial un contenido que, al ser aprobado por el Consejo de Ministros, debe revestir la forma de real decreto. Ello podría suponer una suerte de congelación del rango de unas normas en el seno de la orden ministerial, creando una apariencia falsa y generando confusión desde el punto de vista de la jerarquía y competencia (artículo 23.3 de la Ley del Gobierno). En definitiva, ni unas disposiciones aprobadas por el Consejo de Ministros deben revestir la forma de orden ministerial, ni la orden ministerial debe incorporar



contenidos que no correspondan a disposiciones o resoluciones de los Ministros (artículo 25 de la Ley del Gobierno). Ello no impide que ambas normas puedan seguir un mismo iter y tramitarse conjuntamente, para ofrecer un panorama conjunto de la reforma abordada; pero su aprobación debe responder a los criterios de forma y competencia que la Ley del Gobierno determina en cada caso”.

En definitiva, la modificación de la Orden EYE/23/2012, de 12 de enero, no debe realizarse a través del proyectado decreto.

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo”.

5ª.- Consideraciones de técnica normativa y Correcciones al texto.

Sin perjuicio de recomendar una última revisión del texto a fin de corregir redacciones defectuosas o algunos errores de puntuación y/o tipográficos advertidos en el proyecto de decreto, se ponen de manifiesto los siguientes:

- En el texto sometido a dictamen se recoge la expresión “el presente Decreto”. De conformidad con el apéndice b), 2º de las directrices de técnica normativa mencionadas más arriba “No se escribirá con inicial mayúscula cuando en el texto de la disposición se haga referencia a la propia norma o a una clase genérica de disposición: «El presente real decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado”».«... tal y como se dispone en el artículo 4 de esta ley...».”

Esta misma observación fue realizada en el Dictamen 265/2011 y sí fue observada en la redacción definitiva del decreto.

- Por último, en cuanto a la fórmula promulgatoria se refiere, cabe señalar que, de conformidad con la directriz 16 del Acuerdo del Consejo de Ministros citado, el orden debe ser el siguiente: En primer lugar, debe hacerse referencia al ministro que ejerce la iniciativa; en segundo, al ministro o ministros proponentes (consejeros en este caso); y siempre en último lugar, la



referencia, si lo hubiese, al dictamen del Consejo de Estado, utilizando las fórmulas, según proceda, de «oído» o «de acuerdo con» el Consejo de Estado.

Por otro lado, la fórmula promulgatoria del proyecto recoge la expresión “oído en Consejo Consultivo”, expresión que deberá modificarse en el caso de que se norma se apruebe en coincidencia con el parecer de este Alto Órgano Consultivo.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Atendida la observación formulada a la disposición final primera, sin lo cual no resultará procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”, y consideradas las restantes, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación, el proyecto de decreto por el que se modifica el Decreto 55/2011, de 15 de septiembre, por el que se regula el procedimiento para la certificación de eficiencia energética de edificios de nueva construcción en la Comunidad de Castilla y León.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.