

En Logroño, 12 de diciembre de 2022, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. José Ignacio Pérez Sáenz, y de los Consejeros D. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D^a Amelia Pascual Medrano y D^a Ana Reboiro Martínez-Zaporta, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Serrano Blanco, y siendo ponente D. José Ignacio Pérez Sáenz emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

71/22

Correspondiente a la consulta elevada al Consejo Consultivo de La Rioja por el Excmo. Sr. Consejero de Sostenibilidad, Transición Ecológica y Portavocía del Gobierno de La Rioja sobre el *Anteproyecto de Ley por el que se aprueba el Plan Regional de Carreteras 2022-2030*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

El Excmo. Sr. Consejero de Sostenibilidad, Transición Ecológica y Portavocía del Gobierno de La Rioja remite, para dictamen, un Anteproyecto de *Ley por el que se aprueba el Plan Regional de Carreteras 2022-2030*, junto con el expediente correspondiente al procedimiento de elaboración de la referida disposición general, que consta de la siguiente documentación de interés:

-Certificado de la Dirección General (DG) de Participación Ciudadana y Derechos Humanos, de la Consejería de Igualdad, Participación y Agenda 2030, de fecha 1 de agosto de 2022, de cumplimiento del trámite de consulta previa, a través del Portal web de participación entre los días 8 y 28 de julio de 2022. No se presentaron alegaciones y aportaciones ciudadanas.

-Resolución de inicio del Consejero de Sostenibilidad, Transición Ecológica y Portavocía del Gobierno de La Rioja, de fecha 3 de agosto de 2022.

-Memoria justificativa del Anteproyecto de Ley de la Dirección General de Infraestructuras (DGI) de la Consejería proponente, de 4 de agosto de 2022.

-Informe de impacto de género del anteproyecto normativo, de la DGI, de 4 de agosto de 2022.

-Primer borrador o borrador inicial del Anteproyecto de Ley de 4 de agosto de 2022 (fecha según índice).

-Resolución 364/2022, declarando la formación del expediente relativo al Anteproyecto de Ley, de la Secretaría General Técnica (SGT) de la Consejería de Sostenibilidad, Transición Ecológica y Portavocía, de fecha 10 de agosto de 2022.

-Segundo borrador del Anteproyecto de Ley, de 10 de agosto de 2022.

-Concesión de trámite de audiencia corporativa a la Federación Riojana de Municipios, de la SGT proponente de 11 de agosto de 2022.

-Certificado de la DG de Participación Ciudadana y Derechos Humanos, de la Consejería de Igualdad, Participación y Agenda 2030, acreditativo de la exposición pública en trámite de audiencia de 6 de septiembre de 2022.

-Memoria inicial de la SGT de la Consejería proponente de fecha 12 de septiembre de 2022.

-Petición de informe al Servicio de Organización e Innovación de los Servicios Públicos (SOISP), de 12 de septiembre.

-Petición de informe a la DG de Política local de 13 de septiembre de 2022.

-Petición de informe de la DG de Control Presupuestario (DGCP), de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, de 13 de septiembre de 2022.

-Petición de informe al Consejo Riojano de Cooperación Local, de 13 de septiembre de 2022.

-Informe emitido por el SOISP, de 20 de septiembre de 2022.

-Petición de informe al Consejo Económico y Social de La Rioja, de 28 de septiembre de 2022.

-Informe de la DGCP de 4 de octubre de 2022.

-Informe emitido por la DG de Política Local, de la Consejería de Servicios Sociales y Gobernanza Pública de 6 de octubre de 2022.

-Informe de la DGI, por la que se remite la documentación que integra el Plan Regional de Carreteras 2022-2030, de 11 de octubre de 2022.

-Documentación que integra el Plan Regional de Carreteras 2022-2030.

-Certificado del secretario del Consejo Riojano de Cooperación Local acreditativo del acuerdo por el que se informa favorablemente el anteproyecto de ley, de 20 de octubre de 2022.

-Dictamen emitido por el Consejo Económico y Social de La Rioja, de 25 de octubre de 2022.

-Solicitud de informe a la DGI, de 26 de octubre de 2022.

-Informe emitido por la DGI, de 3 de noviembre de 2022.

- Tercer y último borrador del anteproyecto de ley (13-11-22).
- Documentación que integra el Plan Regional de Carreteras 2022-2030.
- Petición de informe a la DG de los Servicios Jurídicos, de 4 de noviembre de 2022.
- Informe emitido por la DG de los Servicios Jurídicos de 7 de noviembre de 2022.
- Memoria final de la DGT proponente, previa al Consejo Consultivo de La Rioja, del Anteproyecto, de 7 de noviembre de 2022.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 8 de noviembre de 2022 y registrado de entrada en este Consejo en la misma fecha, el Excmo. Sr. titular de la Consejería actuante remitió, al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente 11 de noviembre de 2022, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asumida la ponencia por el Consejero señalado en el encabezamiento, la misma 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

Competencia del Consejo Consultivo para la emisión del presente dictamen y contenido de este

El Consejo Consultivo tiene competencia para emitir el presente dictamen, cuya consulta es facultativa, en cuanto que se trata de un Anteproyecto de Ley y así lo disponen los arts.12, b), de nuestra Ley reguladora 3/2001, y 13, B), de nuestro vigente Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

En cuanto al ámbito de nuestro Dictamen, señala el artículo 2.1 de nuestra Ley reguladora que el Consejo, en ejercicio de su función, *“debe velar por la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de La Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su Dictamen. Excepcionalmente, valorará aspectos de oportunidad y conveniencia, si así lo solicita expresamente la autoridad consultante”*.

Por tanto, como se ha señalado en otros Dictámenes (por todos, D.37/04, D.71/11 y D.36/13), debemos examinar la adecuación del Anteproyecto de Ley a la legalidad y constitucionalidad vigentes, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas.

Segundo

Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones generales con el carácter de Anteproyectos de Ley

1. Como reiteradamente viene sosteniendo este Consejo Consultivo, la importancia de observar las prescripciones establecidas en la Ley, en lo que se refiere al procedimiento para la elaboración de las disposiciones generales, constituye una garantía de acierto en su elaboración, al tiempo que presta una mayor certeza jurídica a los ciudadanos.

Por tanto, procede examinar el grado de cumplimiento, en la elaboración del Anteproyecto, de los trámites establecidos: i) en el art. 45 de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros (LGI); y ii) en los arts. 32 *bis*) y siguientes de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Régimen Jurídico y de Funcionamiento de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja (LFAR).

2. El artículo 45 LGI, en cuanto a las exigencias procedimentales para la redacción de los Anteproyectos de Ley, que han de ser posteriormente sometidos al Parlamento de La Rioja, expresa cuanto sigue:

“1. El Gobierno ejercerá la iniciativa legislativa prevista en el artículo 20 del Estatuto de Autonomía de La Rioja mediante la elaboración, aprobación y posterior remisión de los proyectos de ley al Parlamento de La Rioja.

2. La elaboración y tramitación de los anteproyectos se regirá por lo dispuesto en las normas reguladoras del funcionamiento de la Administración.

3. El titular de la consejería competente elevará el anteproyecto, así como el resto de la documentación, al Consejo de Gobierno, a fin de que este decida sobre su aprobación como proyecto de ley y su remisión al Parlamento de La Rioja”.

Según hemos señalado, estas previsiones han de integrarse con las establecidas por los arts. 32 *bis* y siguientes de la LFAR, que conforman la Sección 2ª del Capítulo I del Título III de dicha Ley, Sección relativa a *“la elaboración de leyes y reglamentos”*.

Como hemos dicho en dictámenes anteriores (cfr, p.e, D. 17/97, D.9/01 y D.36/13), *“la Administración autonómica viene obligada a la estricta observancia de dichos requisitos, cualquiera que haya de ser, en el caso concreto, el resultado de la confrontación, con esas normas, del incumplimiento que se haya producido”*.

Las consecuencias jurídicas del incumplimiento de los trámites formales son, empero, distintos, según lo proyectado sea una norma de rango inferior a la ley, que queda bajo la potestad reglamentaria del Ejecutivo, o una norma con rango de ley, en cuyo caso, sus vicios o defectos procedimentales pueden quedar salvados por los representantes parlamentarios, al entrar en juego la potestad legislativa del Legislativo.

En el primer caso, es decir, cuando se trate de disposiciones administrativas de carácter general de rango inferior a la ley, los vicios formales pueden conllevar una declaración de nulidad ante los Tribunales de Justicia (arts. 70.2 y 73 LJCA, Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contenciosa-administrativa); mientras que, en el segundo caso, esto es, tratándose de una norma con rango de ley, la intervención del Parlamento garantiza que puedan recabarse los antecedentes que juzgue oportunos y, es más, conlleva la subsanación o convalidación de las posibles causas de invalidez ante un eventual incumplimiento de los presupuestos formales que, para la puesta en marcha de la iniciativa legislativa del Gobierno y, en definitiva, para la redacción de Anteproyectos de leyes, exigen el art. 45 de la LGI y sus disposiciones concordantes de la LFAR.

La función sanadora del Parlamento, desde luego, no alcanza a otros posibles vicios de invalidez de la norma, de orden sustantivo superior, como la vulneración del bloque de constitucionalidad, o la posible infracción de derechos fundamentales.

3. Precisadas así las normas que sirven de parámetro para el control, previo y formal, del Anteproyecto sometido a nuestra consideración, hemos de pasar a analizar su grado de cumplimiento en el mismo, de conformidad con el expediente adjunto a la consulta.

A) Consulta previa

El art. 32 *bis* de LFAR, bajo tal concepto, establece que:

“1. Con carácter previo a la elaboración del anteproyecto de ley o reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web del Gobierno de La Rioja, en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: a) los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) la necesidad y oportunidad de su aprobación; c) Los objetivos de la norma; d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

2. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse este trámite de consulta. Tampoco será exigible la consulta previa en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración general de la Comunidad Autónoma o de los entes integrantes de su sector público, salvo que, en alguno de estos casos, se regule la participación de los ciudadanos o de sus organizaciones y asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Podrá prescindirse de este trámite cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen”.

El trámite que nos ocupa puede ser evitado cuando la propuesta normativa incurra en alguno de los cinco supuestos recogidos en el precitado art. 32 *bis*.2 LFAR: i) que no tenga impacto significativo en la actividad económica; ii) que no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios; iii) que regule aspectos parciales de una materia; iv) que tenga relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias, o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración pública de la CAR (APCAR) o de los entes integrantes de su Sector público; o v) que concurran razones graves de interés público.

Por su parte, el art. 133 LPAC'15 (Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común), sobre participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos, prescribe que:

“1. Con carácter previo a la elaboración del Proyecto o Anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: a) los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) la necesidad y oportunidad de su aprobación; c) los objetivos de la norma; y d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.

4. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta pública regulada en el ap. primero. Si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una Administración prevé la tramitación urgente de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella”.

En relación con este precepto, aunque la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 55/2018 (FJ 7-b y c) ha declarado que el art. 133 LPAC’15 resulta contrario al orden constitucional de distribución de competencias, ha dejado a salvo de esta declaración el primer inciso del ap. 133.1 LPAC’15, el cual resulta de aplicación, no sólo a las iniciativas legislativas y reglamentarias del Gobierno central, sino también a las de las Comunidades Autónomas (CCAA).

Pues bien, este trámite ha sido adecuadamente satisfecho. Con carácter previo al inicio del procedimiento de elaboración del Proyecto de Ley, según queda acreditado, mediante un certificado de la Dirección General de Participación Ciudadana obrante en el expediente, se habilitó en el Portal *web* del Gobierno de La Rioja una “*consulta pública*”, que se desarrolló entre los días 8 y 28 de julio de 2022, no recibándose comentarios y aportaciones ciudadanas.

B) Órgano competente y Resolución de inicio

1/ En cuanto a la **competencia** administrativa, según el art. 33.1 LFAR:

“1. El procedimiento para la elaboración de las leyes se iniciará siempre mediante resolución del consejero competente por razón de la materia (...)”.

En el caso que nos ocupa, el procedimiento para la elaboración del Anteproyecto fue iniciado por Resolución núm. 1128, 3 de agosto de 2022 del titular de la Consejería competente, la de Sostenibilidad, Transición Ecológica y Portavocía, de acuerdo con los artículos 1.1 y 7.1.1 a) del Decreto 55/2021 de 22 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de dicha Consejería, preceptos que han de ponerse en relación con el artículo 42.1, d) de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros.

2/ Desde el punto de vista del **contenido**, el art. 33.3 LFAR dispone que:

“La Resolución de inicio expresará sucintamente el objeto y finalidad de la norma, las normas legales que, en su caso, deba desarrollar, así como el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida. La Resolución podrá señalar la Unidad administrativa a la que se encomienda la elaboración del borrador o constituir una Comisión de trabajo con ese fin, designando a los miembros que la integrarán”.

A este respecto, la Resolución de inicio, además de referir el objeto de la norma y su incidencia en el marco normativo vigente, recoge expresamente el fundamento jurídico de la competencia ejercida, tanto en relación con la competencia *administrativa* del órgano que aprueba la Resolución de inicio, como a la competencia *estatutaria* de la CAR desde el punto de vista material, lo que responde a la interpretación que, en este punto, ha venido reiterando el Consejo (en dictámenes D.98/10, D.63/13, D.27/18 o D.75/19, entre otros).

Asimismo, encomienda a la SGT la tramitación de la norma.

C) Anteproyecto

El art. 34.1 de la LFAR señala que *“el borrador inicial estará integrado por una parte expositiva y por el texto articulado del proyecto de ley o del reglamento, que incluirá, en su caso, una disposición derogatoria de las normas anteriores que resulten afectadas”.*

En este caso la Resolución de inicio viene acompañada en el expediente de un borrador inicial de la disposición proyectada, sin fecha, que es plenamente ajustado a los preceptos citados.

D) Memoria inicial

El art. 34.2 de la LFAR dispone que:

“El borrador inicial irá acompañado de una memoria justificativa acerca de la necesidad de la aprobación de la nueva norma, de su adecuación al objeto y finalidad fijados en la resolución de inicio, la incidencia que habrá de tener en el marco normativo en que se inserte, una relación de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias de las disposiciones anteriores sobre la misma materia, así como una valoración de los efectos previsibles que puedan seguirse de su aplicación. Incluirá

también, en su caso, los estudios e informes previos que le sirvan de fundamento, así como una relación de aquellos informes o trámites que se consideren necesarios en la tramitación del expediente”.

A estos efectos, en el expediente que examinamos consta Memoria justificativa, de 4 de agosto de 2022 de la DG de Infraestructuras, que acompaña al primer borrador de la norma, que contiene i) la oportunidad del proyecto; ii) estructura y contenido; iii) estudio económico; y iv) disposiciones afectadas y tabla de vigencias.

Con posterioridad al trámite de audiencia se acompaña Memoria inicial de 12 de septiembre de 2022, de la SGT proponente, que analiza el marco normativo y competencial; se pronuncia sobre su oportunidad; contiene la estructura y contenido del proyecto, su estudio económico; el impacto de género, tabla de vigencias y relación de trámites seguidos y a seguir en la elaboración del borrador del anteproyecto de ley.

E) Estudio económico

El art. 34.3 de la LFAR señala que:

“En los casos de creación de nuevos servicios o de modificación de los existentes, o aquellos en los que de la aplicación de la norma se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, deberá adjuntarse al expediente un estudio del coste y de su financiación”.

Pues bien, la ya citada Memoria justificativa de la DG de Infraestructuras incluye un examen en relación el impacto económico que conllevaría la aprobación de la norma proyectada.

Se concluye en él que:

“la inversión necesaria para materializar dichas actuaciones, asciende a la cantidad de 225.724.520,89 euros, distribuidos entre red básica, comarcal y local, en los siguientes conceptos:

- *Duplicaciones de calzada: 13.498.388,37 euros.*
- *Variantes: 37.521.021,54 euros.*
- *Ensanches u mejoras de trazado: 42.563.980,97 euros.*
- *Refuerzos de firme: 12.810.602,42 euros.*
- *Mejoras en las travesías: 16.235.235,94 euros.*

Además, será necesario destinar aproximadamente 58.231.000 euros, a otras operaciones como seguridad vial, conservación ordinaria y viabilidad invernal, etc., según se muestra a continuación:

- *Seguridad vial: 13.834.000.*
- *Conservación ordinaria u viabilidad invernal: 37.542.000.*
- *Plan de Acción contra el ruido: 2.808.000.*
- *Actuaciones de Movilidad Sostenible: 4.046.000.*

Asimismo, será preciso destinar un 5,5% de la inversión en obra nueva para la redacción de estudios y proyectos, control y vigilancia de obras y seguimiento ambiental, y un 8,5% de la inversión en concepto de expropiaciones y reposición de servicios”.

Es necesario advertir, que en el citado estudio económico se precisa que se han utilizado precios del año 2021, por lo que se debería haber tenido en cuenta su adecuación, máxime en el período actual de inflación.

F) Formación del expediente

El art. 35 LFAR dispone lo siguiente:

“1. Una vez elaborado el borrador inicial, así como la documentación complementaria a que se refiere el artículo anterior y, en su caso, practicado el trámite de audiencia, el expediente se remitirá a la Secretaría General Técnica de la consejería, cuyo titular, a la vista de su contenido, declarará, en su caso, formado el expediente de anteproyecto y acordará la continuación del procedimiento por la propia Secretaría General Técnica.

2. La Secretaría General Técnica de la Consejería determinará los trámites e informes que resulten necesarios para garantizar el acierto y legalidad de la disposición.

3. Cuando se observaran defectos en la formación del expediente, la Secretaría General Técnica podrá devolverlo al centro directivo que lo remitió a efectos de que se proceda a su subsanación”.

La declaración de la SGT actuante a que se refiere este artículo se contiene en su Resolución 364/2022 de 10 de agosto de 2022, que resulta conforme con el precepto transcrito.

G) Trámite de audiencia

La LFAR regula expresamente este trámite de audiencia en su art. 36, a cuyo tenor:

“1. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la disposición afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, la dirección general competente en fase de elaboración del borrador inicial o la Secretaría General Técnica en fase de tramitación del anteproyecto, publicará el texto en el Portal web del Gobierno de La Rioja, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

2. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración general de la Comunidad Autónoma o de los entes integrantes de su sector público, salvo que en alguno de estos casos se regule la participación de los ciudadanos o de sus organizaciones y asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Tampoco será exigible el trámite de audiencia en relación con aquellas

disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de derecho público. Podrá prescindirse del trámite de audiencia cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.

3. El plazo de la audiencia debe ser adecuado a la naturaleza de la disposición, y no inferior a quince días. Por razones justificadas, y mediante acuerdo o resolución debidamente motivados, este plazo podrá reducirse a siete días hábiles”.

El trámite de audiencia no es una mera formalidad procedimental: i) estamos ante un imperativo constitucional *ex art 105.a) CE*, que, sin bien no configura un derecho subjetivo, *“no es una mera norma programática”* (STC 18/1981, de 8 de junio, FJ 5); ii) *“viene a consagrar un importante derecho constitucional a la participación individual y colectiva que no queda sometido a la pura discrecionalidad de la Administración”* (STS de 12 de octubre de 2008, RCas. 35/2006); iii) *“se trata, pues, de un principio inherente a una Administración democrática y participativa, dialogante con los ciudadanos, así como de una garantía para el mayor acierto de las decisiones, conectada a otros valores y principios constitucionales, entre los cuales destacan la justicia y la eficacia real de la actividad administrativa”* (STC 102/1995, de 26 de junio. FJ 13); y, iv) conviene también, por último, subrayar su singular conexión con el derecho fundamental de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE).

En suma, la CE condiciona el desarrollo legislativo en este ámbito y obliga además a una interpretación proclive a facilitar dicha audiencia.

En el caso que nos ocupa se ha dado cumplimiento de este trámite.

Según señala el certificado de la DG de Participación Ciudadana y Derechos Humanos, de 6 de septiembre de 2022, el Anteproyecto estuvo a disposición pública, en el portal web de Participación entre las fechas 16 de agosto y 5 de septiembre de 2022, no constando ningún comentario ni aportación.

Asimismo, la SGT proponente, con fecha 11 de agosto de 2022, dio traslado, mediante notificación específica y directa a la Federación Riojana de Municipios del trámite de audiencia corporativa, constando en el expediente certificado de acuse de recibo de la notificación a la Federación Riojana de Municipios (FRM) el día 11 de agosto de 2022. No constando alegación alguna.

A este respecto, se hace necesario señalar la aclaración que la SGT proponente, en su memoria final o previa, de 7 de noviembre de 2022, realiza:

“El órgano gestor proponía además conceder trámite de audiencia al Consejo Riojano de Cooperación Local. A este respecto, a pesar de que la Resolución de formación del expediente de esta Secretaría acordaba inicialmente conceder el citado trámite, se ha considerado más oportuno solicitar informe al citado órgano consultivo, a la vista de lo dispuesto en el artículo 6.2 de la Resolución de 19 de julio

de 204, de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local por la que se dispone la publicación del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Riojano de Cooperación Local, el cual prevé, como función propia de este órgano, la emisión de informe sobre los anteproyectos de ley relativos al ámbito local”.

H) Informes y dictámenes preceptivos

Según el artículo 38 de la LFAR:

“1. Los informes preceptivos y los dictámenes de los órganos consultivos se solicitarán en el momento y en la forma que determinen sus disposiciones reguladoras. El plazo para su emisión será el previsto en ellas, y, a falta de previsión expresa, el de diez días.

En el momento de solicitarse el primero de los informes o dictámenes preceptivos, se procederá a publicar, en el portal de transparencia, el Anteproyecto, como norma en tramitación.

2. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de las responsabilidades en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones, cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la tramitación de la norma, en cuyo caso podrá interrumpirse la misma en tanto no se emitan e incorporen al expediente. El plazo de espera no podrá exceder en ningún caso de tres meses, salvo disposición legal que determine un plazo menor o establezca otros efectos ante la falta de emisión.

3. El Anteproyecto será informado por la Dirección General de los Servicios Jurídicos una vez cumplimentados todos los trámites y previamente a la emisión de los dictámenes que, en su caso, resulten procedentes”.

Pues bien, en el procedimiento que nos atañe obran emitidos los informes de:

1/ La DG de Infraestructuras, Impacto de género, de fecha 4 de agosto de 2022, en el que se realiza un profundo y exhaustivo análisis al objeto de garantizar el “*firme compromiso con la igualdad entre mujeres y hombres*” que ha informado transversalmente la elaboración del texto, conforme a lo que prescribe el artículo 15 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

2/ El Servicio de Organización e Innovación de los servicios Públicos (SOISP), de la SGT de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, de 20 de septiembre de 2022.

En dicho informe, en el apartado Análisis de cargas administrativas, se advierte:

“El expediente no incluye análisis de cargas administrativas si bien cabe indicar que en el texto no se incluyen nuevos trámites administrativos, ni hay una regulación de plazos y tiempos de respuesta ni de comunicaciones o notificaciones electrónicas ni procede la justificación del efecto desestimatorio del silencio administrativo siendo estos los aspectos que requerirían la realización de un análisis de simplificación administrativa”.

3/ La Dirección General de Control Presupuestario (DGCP), de 4 de octubre de 2022, relativo a las repercusiones presupuestarias del Anteproyecto, que prevé el art. 40.1 de la Ley 11/2013, de 21 de octubre, de Hacienda pública de La Rioja.

En el citado informe señala que la entrada en vigor de la propuesta tendrá un impacto muy significativo en los presupuestos de la CAR durante todo el período de vigencia del plan de carreteras 2022-2030 y “*dependerá de lo previsto en cada ley anual de presupuestos para su implantación*”, estimando un impacto máximo de déficit y regla de gasto de 225.724.520,90 euros en todo el período e incluye una distribución por anualidades.

No obstante, advierte que “*Sería deseable que el órgano gestor incluyera en el expediente una planificación sobre la financiación de este plan de carreteras con el fin de cuantificar con más exactitud los efectos del mismo en las cifras de déficit y regla de gasto de cada ejercicio*”.

4/ La DG de Política Local (DGPL), de 6 de octubre de 2022, informa favorable y escuetamente el anteproyecto de ley.

5/ El Consejo Riojano de Cooperación Local, certifica con fecha 20 de octubre de 2022, que “*en la sesión celebrada el 5 de octubre de 2022, el Pleno del Consejo acordó, por unanimidad de los miembros presentes, informar favorablemente el Borrador del Plan Regional de Carreteras de 2022-2030*”.

No se adjunta acta de la reunión, como este Consejo Consultivo viene aconsejando acompañar para completar la información conveniente para su aprobación. (Dictámenes D.39/22, D.50/22 y D.61/22).

6/ El Consejo Económico y Social de La Rioja (CESR), mediante Dictamen 3/2022, de 25 de octubre de 2022, que contiene análisis de: i) antecedentes; ii) contenido; iii) marco competencial; iv) observaciones generales; v) cuestiones formales; y vi) observaciones al articulado y anexo II.

7/ La DG de Infraestructuras, de 3 de noviembre de 2022, en que se hace una valoración pormenorizada del informe del Consejo Económico y Social de La Rioja, sin trascendencia para la modificación texto del anteproyecto.

8/ La Dirección General de los Servicios Jurídicos (DGSJ), de 7 de noviembre de 2022, que no plantea ninguna objeción a la tramitación y contenido del Anteproyecto y, por ende, lo informan favorablemente. Por lo demás, su intervención ha tenido lugar con el carácter preceptivo y último que, como hemos recordado en numerosos dictámenes (por todos, el D.89/18 o el D.75/19), exige el art. 39.3 LFAR.

D) Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto

Finalmente, según el art. 39 LFAR:

“1. Concluidas las actuaciones de instrucción y con carácter previo a la emisión del dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja que, en su caso, deba emitirse, la Secretaría General Técnica encargada de la tramitación elaborará una memoria sucinta de todo el procedimiento, en la que se reseñarán los antecedentes, los trámites practicados y su resultado, las modificaciones introducidas en el texto del Anteproyecto como consecuencia del contenido de los documentos e informes resultantes de los trámites de consulta previa, audiencia, e informes preceptivos, así como una exposición motivada de aquellas que hayan sido rechazadas. La Memoria deberá recoger expresamente una declaración motivada de la adecuación al ordenamiento jurídico del texto del Anteproyecto.

2. El expediente de elaboración se ordenará a partir de la Resolución de inicio seguido del Anteproyecto y documentación correspondiente, así como de los estudios y consultas evacuados y demás actuaciones practicadas. En el caso de que la Resolución de inicio se apruebe como consecuencia de la petición razonada de otros órganos, el expediente se ordenará a partir de la documentación que integre dicha petición.

3. En aquellos casos en que proceda la emisión de dictámenes por el Consejo Consultivo, y una vez recibido el mismo, se procederá a introducir las modificaciones que procedan en el texto del Anteproyecto, formulándose por la Secretaría General Técnica correspondiente, la Memoria final del Anteproyecto, en aquellos casos en que la misma resulte necesaria, que procederá, en todo caso, a la formalización del Anteproyecto de Ley o Proyecto de reglamento”.

En el expediente sometido a nuestra consideración, consta la referida Memoria previa a la emisión del dictamen del Consejo Consultivo, firmada por la SGT actuante, con fecha 7 de noviembre de 2022.

4. Por todo lo anteriormente expuesto, consideramos que se han observado adecuadamente las exigencias de procedimiento contenidas en los arts. 32 a 38 LFAR.

5. En paralelo a la tramitación propia de la elaboración de disposiciones de carácter general, en el presente caso, debemos hacer referencia a la evaluación ambiental exigible en un Plan como el contenido en la Ley objeto de dictamen.

El Plan, ha sido sometido al procedimiento de evaluación ambiental estratégica ordinaria, que incluye los preceptivos trámites de consultas y participación pública, culminando con la Declaración ambiental estratégica del Plan Regional de Carreteras de La Rioja 2022-2030 (EAE 75/2021), que fue formulada por la Resolución 328/2022, de 23 de junio, de la DG de Calidad Ambiental y Recursos Hídricos, publicada en el Boletín Oficial de La Rioja núm. 121, de 27 de junio de 2022.

Todo ello, según establece en el ámbito de aplicación, el artículo 6 de la ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, que conlleva una fase de consultas a las

Administraciones del Estado, de la Comunidad Autónoma de La Rioja, de otras Comunidades Autónomas, de los Ayuntamientos de La Rioja y diversos colectivos interesados, cuya participación ha servido para la conformación de la versión inicial del Plan

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia objeto del Anteproyecto de Ley

1. Competencias de la CAR.

A) La competencia de la CAR constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualesquiera disposiciones proyectadas, ora sean de rango legal, ora reglamentarias; pues, en caso contrario, amenazarían sobre ellas mismas los correspondientes reproches de inconstitucionalidad y de ilegalidad.

A este respecto, lo primero que ha de analizarse es si la CAR tiene o no competencia para dictar la Ley cuyo Anteproyecto se somete a nuestra consideración, pues dicha competencia constituye *condictio sine qua non* de posibilidad del ordenamiento jurídico riojano y de cualquier innovación que se pretenda introducir en él. Para ello y dentro del “bloque de constitucionalidad”, hemos de acudir, no sólo a la Constitución (CE), sino también al vigente Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR´99).

La competencia estatutaria que habilita a la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR) para aprobar la Ley proyectada es, fundamentalmente, la que resulta del art 8. Uno.15 del Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR´99), que confiere a la CAR la competencia exclusiva en materia de carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente dentro del territorio de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Así dispone el artículo 149.1 8 de la Constitución Española (CE), por el que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materias de carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma.

En desarrollo de la previsión constitucional se dicta la Ley 2/1991, de 7 de marzo, de carreteras de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Y en este marco jurídico, conforme a lo dispuesto en el artículo 7 de la citada ley 2/1991, de 7 de marzo, los Planes Regionales de Carreteras serán aprobados por la “*Diputación General de La Rioja*”, -hoy Parlamento de La Rioja-, a propuesta del Gobierno.

En conclusión, la CAR ostenta competencias suficientes para acometer la regulación que el Anteproyecto pretende.

2. Contenido del proyecto

El Proyecto sometido a este dictamen, además de la Exposición de motivos, contiene diez artículos, seis disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

Según la exposición de motivos, *“en las disposiciones adicionales de la ley se prevén las actuaciones que han de seguirse para el caso de que sea preciso ejecutar obras no previstas en el plan, derivadas de situaciones imprevisibles, se declaran de utilidad pública y urgente ocupación las obras financiadas con cargo a los créditos de inversiones que figuran en los anexos IV y V, y se describe el contenido de los anexos I al V”*.

Destaca la Disposición final primera, por su relevancia, al modificar la Ley 2/1991 de 7 de marzo, de carreteras de la Comunidad Autónoma de La Rioja, consistente en:

La modificación del art. 17.1, el art. 31, la disposición adicional segunda, la disposición final segunda y la incorporación de una nueva disposición adicional cuarta.

Volviendo nuevamente a la exposición de motivos, último párrafo: *“en dichas modificaciones se aclara el concepto de elemento funcional de la carretera y se racionaliza el reparto de las facultades que corresponden a cada Administración competente en materia de travesías y tramos urbanos, permitiendo una mayor custodia al órgano titular de la carretera, con el propósito de mejorar la gestión de estos ámbitos en los que distintas administraciones públicas comparten responsabilidades y contemplar la posibilidad de suscribir convenios de colaboración con las entidades locales para mejorar la conservación y explotación de determinadas vías. Asimismo, se reconoce la condición de autoridad al personal funcionario que tenga atribuidas funciones de explotación, con el fin de proporcionar una respuesta más ágil ante la eventual comisión de infracciones viarias”*.

Asimismo, consta de seis anexos, cuya rúbrica es la siguiente:

- Anexo I. Programa de actuaciones para la construcción, acordonamiento y ensanches y mejoras de la Red Autonómica de carreteras de la Comunidad Autónoma de La Rioja.
- Anexo II. Programa de actuaciones en medio urbano, de conservación ordinaria, de seguridad vial y de movilidad sostenible de la Red Autonómica de carreteras de la Comunidad Autónoma de La Rioja.
- Anexo III. Programa de actuaciones preparatorias y complementarias para el desarrollo del Plan Regional de carreteras de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

- Anexo IV. Desglose de actuaciones en el programa de construcción, acondicionamientos, ensanches y mejoras de la Red Autonómica de carreteras de la Comunidad Autónoma de La Rioja.
- Anexo V. Red Objetivo.
- Anexo VI. Catálogo de carreteras actualizado.

Tras los anexos se inserta el Plan Regional de Carreteras 2022-2030, el cual se divide en once tomos que integran el amplio contenido del Plan, agrupados bajo los siguientes epígrafes:

- Tomo I. Memoria.
- Tomo II. Anejo a la Memoria (1):
 1. Marco territorial.
 2. Marco legislativo y estratégico.
 3. Grado de ejecución del plan vigente y repercusión de actuaciones pendientes.
 4. Análisis de planteamiento urbanístico y planes de infraestructuras.
- Tomo III. Anejos a la Memoria (2):
 5. Inventario de la Red.
 6. Estado de conservación de la Red de Carreteras.
- Tomo IV. Anejos a la Memoria (3):
 7. Tráfico y Movilidad.
 8. Seguridad vial.
 9. Movilidad ciclista.
- Tomo V. Anejos a la Memoria (4):
 10. Análisis de las travesías urbanas.
 11. Modelización.
- Tomo VI. Anejos a la Memoria (5):
 12. Análisis territorial de la Red y de accesibilidad.
 13. Red Objetivo.
- Tomo VII. Anejos a la Memoria (6):
 14. Programas de las inversiones.
 15. Escenario de nuevos enlaces en la AP-68.
 16. Consideraciones de observaciones recibidas.
- Tomo VIII. Anejos a la Memoria (7):
 17. Acuerdo de competencias en materia de carreteras.
- Tomo IX. Plan de seguimiento y control.
- Tomo X. Estudio ambiental estratégico.
- Tomo XI. Resumen no técnico del estudio ambiental estratégico.

Cuarto

Rango de la norma proyectada

Como consideración general al Anteproyecto, el rango normativo de la norma proyectada –que, de aprobarse, constituirá Ley formal- es, sin duda, el adecuado, ya que, por razón de su contenido, la futura Ley incidirá de plano en la regulación de las relaciones

jurídicas *externas* de la Administración y del Sector público autonómico con los administrados.

Como hemos señalado en otros dictámenes (por todos, D.36/13), el rango de ley formal de la norma proyectada supera el obstáculo impuesto a las disposiciones reglamentarias por el principio de jerarquía normativa (art. 9.3 CE) y permite a la CAR, no sólo regular meras *particularidades organizativas o procedimentales*, sino también apartarse de la legislación del Estado salvo, naturalmente, en aquello que tenga carácter básico o sea una condición básica.

Por lo demás, aunque el artículo 7.4 de la Ley 2/1991 no señala el rango que debe cumplir el Plan Regional de Carreteras, sí dice que lo aprueba la “*Diputación General de La Rioja*”, y el anterior Plan ya se aprobó por Ley 8/2000, de 28 de diciembre.

Incluso, el contenido de la parte final antes referenciada, evidencia la necesidad de una norma de rango legal para poder derogar la Ley 8/2000 y modificar parte del articulado de la Ley de carreteras de la Comunidad Autónoma de La Rioja, 2/1991.

Quinto

1. Observaciones generales al texto del Anteproyecto

A) El título del anteproyecto de ley, sometido a estudio, por el que aprueba el Plan Regional de Carreteras, viene definido por el plazo de vigencia 2022-2030.

Tal como recoge la exposición de motivos, el último plan de carreteras aprobado por Ley 8/2000, de 28 de diciembre, tenía una duración prevista de diez años (2001-2010), fue prorrogado hasta el año 2011 por la ley 9/2004, de 22 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2005.

Con posterioridad, el artículo 2 de la ley 4/2010, de 30 de abril por la que se revisa o actualiza el Plan de Carreteras de La Rioja, amplió su vigencia hasta el año 2021, que llegado a esa fecha, el artículo 5 de la ley 7/2021, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2022, vuelve a prorrogar la vigencia del plan aprobado por la Ley 8/2000 hasta que entre vigor el nuevo plan.

Por otra parte, el nuevo plan, sometido a nuestro dictamen, que lleva el plazo de inicio de vigencia de 2022, muy probablemente no podrá aprobarse en el presente año 2022 y en consecuencia deberá ampliarse de nuevo el plazo de vigencia de la Ley 8/2000, antes de que finalice el año 2022. Nada nuevo, pero sí, que pueda presentarse como inconveniente el que figure en el título de la norma como plazo inicial un período al que no se ajusta.

Asimismo, las continuas prórrogas a las que ha sido sometido el Plan anterior aconsejarían adoptar alguna fórmula diferente que las evitara, caso de superarse el plazo de vigencia.

B) El objeto de la ley es aprobar un Plan por un importe determinado de 225.724.520,89 euros, y con una programación de ejecución ligada a ese importe, contenida en los Anexos.

Lo cierto es que dicho importe además de haber sido calculado utilizando precios del año 2021, -como ya hemos indicado con anterioridad-, va a estar sometido a un período de tensión de precios y de materias primas, que por breve que sea, impactara en el desarrollo del Plan sometido a aprobación y sus anexos correspondientes deberán someterse a una programación distinta de la establecida, con previsibles desplazamientos de los plazos de ejecución. En cualquier caso, estas previsiones se deberán someter a la concreción anual de las respectivas Leyes de Presupuestos.

2. Observaciones concretas al texto del Anteproyecto

A) Disposición final primera, Dos. El artículo 31 queda redactado del siguiente modo:

*“1. En la zona de dominio público de travesías y tramos urbanos, el otorgamiento de autorizaciones para realizar obras o actividades no ejecutadas por el **órgano titular** de la carretera corresponde a los Ayuntamientos, previo informe vinculante de dicho **órgano titular**, que habrá de versar sobre aspectos relativos a disposiciones de la presente ley.*

*2. En las zonas de servidumbre y afección de travesías y tramos urbanos, las autorizaciones de usos y obras las otorgarán asimismo los ayuntamientos, si bien, cuando no estuviere aprobado definitivamente ningún instrumento de planeamiento urbanístico, deberán aquéllos recabar con carácter previo, informe vinculante del **órgano titular** de la carretera”.*

A pesar de estar fuera de duda, que el titular de la red autonómica de carreteras es la Comunidad Autónoma, por seguridad jurídica, se aconseja indicar el órgano concreto competente, como así se hace en la propuesta de modificación Tres, párrafo primero de la misma Disposición final primera, cuando se identifica como **“la Consejería competente en materia de carreteras”**.

B) Disposición final segunda. No siendo incorrecta, pudiera ser superflua al ser redundante, por figurar su contenido en la exposición de motivos.

C) El anteproyecto remitido no contiene la fórmula de cierre propia de los textos legales que, sin duda, se incorporará al final del mismo cuando sea aprobada por el Parlamento. No obstante, se llama la atención sobre esta omisión.

D) Este Consejo no se pronuncia sobre cuestiones técnicas que superen aspectos jurídicos en los que deben moverse estos dictámenes, no obstante, como el articulado del anteproyecto tiene una vinculación expresa con el contenido de los Anexos, se ha comprobado que dicha vinculación es correcta.

E) Como cuestión de técnica normativa se desaconseja el uso de guiones en la división interna de los artículos, pues dificultan su cita y aplicación. Así se recomienda también en las Directrices de Técnica Normativa (Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, BOE de 29/07/05). En ese sentido, se recomienda que se supriman de la nueva Disposición adicional 4ª.3 de la Ley de Carreteras que incorpora la Disposición final primera. cinco del presente anteproyecto.

F) Finalmente, habiendo sido sustituido la denominación de la Diputación General de La Rioja por la de Parlamento de La Rioja, mediante la Ley Orgánica 2/1999 de reforma de la Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, del Estatuto de Autonomía de La Rioja, hubiera sido deseable incluir en las modificaciones de la Ley 2/1991 el cambio de denominación de “*Diputación General de La Rioja*”, -que se mantiene en su artículo 7- por el de Parlamento de La Rioja.

CONCLUSIONES

Primera

Se han observado adecuadamente los trámites legales para la elaboración de un Anteproyecto de Ley.

Segunda

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencias para regular, mediante Ley, las materias objeto del Anteproyecto sometido a nuestro dictamen.

Tercera

El Anteproyecto es conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones efectuadas.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

José Ignacio Pérez Sáenz
PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO