

En Logroño, a 28 de junio de 2002, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede provisional, con la asistencia de su Presidente D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, Dña. María de Bueyo Díez Jalón y Don José-María Cid Monreal, y del Letrado-Secretario General Don Ignacio Granado Hijelmo, actuando como ponente Doña María de Bueyo Díez Jalón, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**35/02**

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural de La Rioja en relación con el Proyecto de Decreto por el que se regulan los órganos colegiados en materia de desarrollo rural y el Plan Director de Desarrollo Rural.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del Asunto**

#### **Primero**

La Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural del Gobierno de La Rioja ha elaborado, a propuesta de la Dirección General de Desarrollo Rural, un Proyecto de Decreto por el que se regulan los órganos colegiados en materia de desarrollo rural y el Plan Director de Desarrollo Rural.

#### **Segundo**

El 13 de enero de 2002, por el Coordinador de Programas de Desarrollo Rural, dependiente de la Dirección General de Desarrollo Rural se advirtió la necesidad, conforme

lo expuesto en la Ley 3/2000, de 19 de junio, de desarrollo rural de la Comunidad Autónoma de La Rioja, de poner en marcha el procedimiento de elaboración de una disposición administrativa de carácter general, de un lado, para la reglamentación de dos órganos colegiados creados "*ex lege*", la Comisión Interdepartamental de desarrollo rural y el Consejo Regional de desarrollo rural; y de otro, para concretar el Plan Director de desarrollo rural.

### **Tercero**

El 5 de marzo de 2002, por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, se redactó la Memoria explicativa de la norma proyectada.

### **Cuarto**

El 13 de marzo de 2002, por el Director General de la Administración Local, se emitió informe sobre el borrador del decreto de desarrollo de la Ley 3/2000, de 19 de junio, de Desarrollo Rural de la Comunidad Autónoma de La Rioja, emitiendo las observaciones pertinentes.

### **Quinto**

El 18 de marzo de 2002, se evacuó informe por la Intervención General de la Consejería de Hacienda y Economía expresando que el contenido de la norma proyectada carece de trascendencia económica.

### **Sexto**

El 19 de marzo de 2002, se evacúa el informe favorable de la Dirección General de los Servicios Jurídicos expresivo de la legalidad del proyecto sometido a consulta, tanto en los aspectos procedimentales de tramitación cómo en las consideraciones sustantivas del texto.

### **Séptimo**

El 21 de marzo de 2002, el Director General de Calidad Ambiental, dando respuesta al borrador del Decreto que se dictamina estimó la conveniencia de dar participación a dicho Centro Directivo en la Comisión Interdepartamental de Desarrollo Rural, así como en el Consejo Riojano e incluso, en éste último, indica la posibilidad de dar entrada en su composición a un representante del Consorcio de Aguas y Residuos.

### **Octavo**

El Servicio de Información, Calidad y Evaluación ( S.I.C.E ) de la Consejería de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas del Gobierno de La Rioja emitió sus reparos y precisiones sobre la norma reglamentaria en proceso de elaboración, con fecha de 22 de marzo de 2002.

### **Noveno**

En el trámite de audiencia, efectuaron sus alegaciones la Federación de Empresarios de La Rioja y la Cámara de Comercio e Industria de La Rioja.

### **Décimo**

El 28 de mayo de 2002, se expresó el Consejo Económico y Social de La Rioja con las precisiones que se muestra, en su Dictamen.

### **Undécimo**

Sobre todas las consideraciones anteriores, el 6 de junio de 2002, la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural redactó el último borrador que ahora se somete a la consulta externa de este Órgano Consultivo.

## **Antecedentes de la consulta**

### **Primero**

Por escrito fechado el 7 de junio de 2002, registrado de entrada en este Consejo el 20 del mismo mes y año, el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural del Gobierno de La Rioja, remite al Consejo Consultivo de La Rioja para dictamen el expediente tramitado sobre el asunto referido.

### **Segundo**

Mediante escrito de 19 de junio del 2002, registrado de salida al día siguiente, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

### **Tercero**

Designada ponente la Consejera señalada en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo señalada.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **Primero**

#### **Necesidad del Dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito.**

De acuerdo con el artículo 11c), de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo, es preceptivo al ser el Proyecto de Decreto que pretende aprobarse una norma que se dicta en desarrollo de la legislación autonómica, cual es la Ley 3/2000, de 19 de junio, de Desarrollo Rural. Igual carácter preceptivo establece el artículo 12.2 C) del Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, en cuanto a la exclusividad de nuestro dictamen, sin opción ahora de acudir al Consejo de Estado.

Esta preceptividad ha sido recordada por la Jurisprudencia en reiteradas ocasiones, especialmente cuando se trata de desarrollar reglamentariamente leyes, ora sean estatales, ora lo sean autonómicas, y sus posteriores modificaciones.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, según hemos manifestado en reiteradas ocasiones y teniendo en cuenta lo dispuesto en nuestra Ley reguladora, procede un *juicio de estatutoriedad*, examinando la adecuación del texto al Estatuto de Autonomía y, por extensión, al *bloque de constitucionalidad* definido en el artículo 28.1º de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en el que se inserta, así como un *juicio de legalidad*, esto es, sobre la adecuación de la norma reglamentaria proyectada a la Ley que le sirve de cobertura y del consiguiente respeto del *principio de jerarquía normativa*.

### **Segundo**

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

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración en la necesidad de cumplir, no sólo formal sino sustantivamente, el procedimiento administrativo especial de elaboración de disposiciones generales que, tras su aprobación y publicación, pasan a integrarse en el ordenamiento jurídico. Ese procedimiento tiene por finalidad encauzar adecuadamente el ejercicio de una de las potestades más intensas de la Administración, la reglamentaria.

Examinemos, pues, si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 67 y 68 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, del Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, así como aquellos exigidos por otras disposiciones o por nuestra propia normativa reguladora.

#### 1) Iniciación.

El proyecto de Decreto, sometido a nuestra consulta, ha sido elaborado por el órgano competente en materia de desarrollo rural, la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, a través de su órgano directivo la Dirección General de Desarrollo Rural, "ex" artículo 3.5.3 h) del Decreto 20/2001, de 20 de abril, por el que se regula el ejercicio de competencias administrativas, en desarrollo de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en la redacción dada por el Decreto 62/2001, de 28 de diciembre.

#### 2) Memoria justificativa.

Dispone literalmente el artículo 67.2 de la Ley 3/1995 que *"tales propuestas –de proyectos de Ley y disposiciones de carácter general –irán acompañadas de una memoria que deberá expresar previamente el marco normativo en que se inserta, justificar la oportunidad y adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persiguen y hacer referencia a las consultas facultativas efectuadas y a otros datos de interés para conocer el proceso de elaboración de la norma"*.

La Memoria justificativa o explicativa obra al inicio del expediente, en la que se explicita, la regulación junto con la tabla de vigencias, la normativa que ampara la materia de desarrollo rural en el ámbito autonómico riojano, el contenido del borrador y los trámites esenciales en el procedimiento de elaboración de la norma proyectadas.

Reiteradamente hemos señalado en dictámenes anteriores que la Memoria justificativa debiera elaborarse al final del procedimiento, de manera que su lectura ofrezca una visión global de todo el *iter* procedimental y sustantivo seguido para elaborar la norma proyectada, dando cumplida cuenta de cada una de las exigencias establecidas en el artículo 67.2 de la Ley 3/1995, sin perjuicio de que exista ya en el momento inicial del procedimiento una memoria justificativa de la conveniencia u oportunidad de la norma.

No existe en el proyecto que se informa una Memoria final, sino un último borrador que recoge las incidencias y sugerencias de los centros informantes y de los agentes a los que se ha concedido el trámite de audiencia.

### 3) Estudio económico.

La Intervención General de la Consejería de Hacienda y Economía del Gobierno de La Rioja mantiene que *"examinado su contenido, se encuentra carente de contenido económico sobre el que este Centro hubiera de ejercer la función interventora que le es propia"*. No obstante, en el expediente elevado a consulta de este Órgano Consultivo, no existe memoria económica ni se justifica en la Memoria explicativa las implicaciones económico-financieras que para la Hacienda autonómica puede suponer poner en funcionamiento dos órganos colegiados. Téngase en cuenta que precisan de una dotación necesaria de medios tanto personales como materiales.

### 4) Tabla de derogaciones y vigencias.

Contiene la Memoria justificativa del proyecto en su punto 2, la tabla de vigencias de la norma, de tal forma que a su entrada en vigor únicamente vendrá a desarrollar las previsiones contenidas en la Ley 3/2000, de 19 de junio, de Desarrollo Rural, sin que ello implique derogación de norma de igual o inferior rango jerárquico.

### 5) Audiencia de los interesados:

Dispone el artículo 68 de la Ley 3/1995:

*"1. Los proyectos con carácter de disposición general, cuando la Ley lo disponga, o así lo acuerden el Consejo de Gobierno o Consejero correspondiente, se someterán a información pública.*

*2. El anuncio de exposición se publicará en el «Boletín Oficial de La Rioja» e indicará el lugar de exhibición y el plazo que, en ningún caso, podrá ser inferior a 20 días.*

*3. Podrán acceder a la información pública y presentar alegaciones los ciudadanos, las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley, así como las demás personas jurídicas, públicas y privadas"*.

Esta Ley autonómica, según el tenor literal de sus palabras, contiene el trámite de información pública; pero no, el de audiencia a los afectados por la norma, bien sea directamente o a través de sus organizaciones representativas.

En el presente proyecto de disposición reglamentaria que se informa la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, si bien no ha procedido a la publicación oficial del proyecto para su información pública, ha dado cumplida audiencia a los sectores afectados por la norma que se elabora.

Sentado lo anterior y en coherencia con otros Dictámenes de este Órgano Consultivo – sirva de ejemplo, el Dictamen 5/1998 -, la previsión constitucional de que la ley regule *"la audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas que les afecten"* (artículo 105, a CE) hace que, existiendo una previsión expresa de audiencia corporativa en la Ley estatal del Gobierno, haya de entrar en juego la misma como supletoria del Derecho autonómico riojano, por ser los resultados de tal aplicación supletoria los más conformes con el tenor del texto constitucional y los más favorables para la satisfacción de los derechos que éste reconoce a los ciudadanos.

A nuestro juicio, pues, el silencio de la Ley 3/1995 sobre la audiencia corporativa no es suficiente para inducir de él un rechazo inequívoco del legislador riojano a la incorporación de tal trámite al procedimiento de elaboración de normas reglamentarias autonómicas por aplicación supletoria del Derecho estatal. En efecto, el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, tras afirmar que, *"elaborado el texto de una disposición que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia (...) directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que los agrupen o los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición (...)";* añade que, *"asimismo y cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje, será sometida a información pública"*.

En el supuesto que se informa, reiteramos, que se ha dado debido cumplimiento a tal previsión legal y, así, obran en el expediente, como fruto de la audiencia, las alegaciones, advertencias y reparos formuladas por los agentes sociales como, la representación de la Federación de Empresarios de La Rioja y la Cámara de Comercio e Industria de La Rioja; amén de los informes internos de la propia Administración autonómica, como el de la Dirección General de la Administración Local.

No obstante, por la especificidad de la materia, desarrollo rural, y aunque implica la coordinación de diversas políticas sectoriales dirigidas a la consecución de los fines relacionados en la Ley 3/2000, tal vez hubiera sido conveniente dar audiencia a la Federación Riojana de Municipios, extremo éste desaparecido en el expediente remitido al

Consejo Consultivo.

6) Informe del S.I.C.E.

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

Obra en el expediente el informe en el que el S.I.C.E. le advierte determinados reparos al Proyecto en cuanto a la Comisión Interdepartamental, al Consejo Riojano de desarrollo rural y en cuanto al Plan Director de Desarrollo rural.

7) Dictamen del Consejo Económico y Social.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley 6/1997, de 18 de julio el proyecto de Decreto también es sometido a informe de este órgano.

Por consiguiente y siguiendo el informe de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma, se han cumplido los trámites del procedimiento administrativo especial en el que se encauza el ejercicio de la potestad reglamentaria.

### **Tercero**

#### **Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada.**

La competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición proyectada sea de rango legal o reglamentaria.

A estos efectos, nos remitimos a las consideraciones que efectuamos en el F.D.2º de nuestro Dictamen 35/99, sobre el Proyecto de Ley de Desarrollo Rural, del que trae causa el Proyecto de Decreto que ahora nos ocupa. Allí afirmábamos que la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja, no sólo se apoya en el artículo 8.1.19 de la vigente redacción del Estatuto de Autonomía de La Rioja, aprobada por L.O.2/1999, de 7 de enero, sino en otros varios títulos competenciales estatutarios que allí enumerábamos detalladamente.

Así pues, entendemos que la Comunidad Autónoma de La Rioja ostenta título

competencial suficiente para reglamentar esta materia, si bien se estima conveniente hacer referencia a éste en la Exposición de Motivos de la norma proyectada.

#### **Cuarto**

##### **Sobre el rango reglamentario de la norma proyectada.**

Una vez aclarada la competencia autonómica de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia que nos ocupa dentro del marco constitucional y estatutario, es preciso indagar sobre la suficiencia de rango de la norma sometida a consulta.

Nos hallamos ante un Reglamento ejecutivo, esto es, que trae su causa en la remisión normativa expresada en una norma de superior rango que habilita al Poder Ejecutivo a desarrollar la misma, bajo la técnica de la "remisión normativa".

En la terminología pacíficamente aceptada por la doctrina científica y la jurisprudencia, - quedando ceñido el ejercicio de la potestad reglamentaria de las Administraciones Públicas a los principios de legalidad, de reserva de ley y de jerarquía normativa -, la remisión que contiene la ley a un futuro desarrollo reglamentario hace que el producto de la misma se denomine *reglamentos ejecutivos* los cuales tienen por finalidad completar, desarrollar o concretar lo que en la ley aparece regulado de modo más genérico o en forma principal, dejando a la Administración un espacio regulativo a rellenar por medio del Reglamento en el que se precise todo el casuismo de desarrollo que puede exigir la situación o la compleja actuación administrativa sobre ella.

La habilitación legal de la norma reglamentaria proyectada nace de la Ley 3/2000, de 19 de junio, de Desarrollo Rural de la Comunidad Autónoma de La Rioja y en concreto, de sus siguientes disposiciones:

- La Disposición final primera, que habilita al Gobierno para que dicte las disposiciones reglamentarias necesarias para el desarrollo y ejecución de la dispuesto en dicha norma legal.
- El artículo 16, en lo referente a la composición y funciones de la Comisión Interdepartamental de desarrollo rural se remite a un futuro Decreto.
- El artículo 17, pues para el régimen de funciones y atribuciones concretas del Consejo Riojano de desarrollo rural, también se remite al reglamento.

El rango reglamentario de la norma queda amparado en los preceptos de la norma legal a la que, tanto en aspectos orgánicos como procedimentales, pretende dar desarrollo, si bien tardíamente y, así, la Comisión Interdepartamental "*se constituiría en el plazo no superior a tres meses desde la entrada en vigor de la presente Ley*" (Disposición Adicional primera); el Consejo Riojano "*deberá constituirse en el plazo de seis meses a contar desde la entrada en vigor de la presente norma*" (Disposición Adicional tercera) y el Plan Director de desarrollo rural "*deberá elaborarse en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la presente Ley*" (Disposición Adicional segunda).

## Quinto

### Observaciones concretas al texto de la norma proyectada.

Analizados los aspectos relativos a la competencia, rango y cobertura legal del proyecto, procede que nos adentremos en su contenido y, de forma sistemática siguiendo el orden del proyecto, hemos de expresar las siguientes precisiones, primero, de orden general, pasando, después al análisis del articulado.

En cuanto a la denominación o título del proyecto de reglamento, "*Decreto por el que se regulan los órganos colegiados en materia de desarrollo rural y el Plan Director de desarrollo rural*", lo consideramos más acertado que el recogido en los primeros borradores que, sin más, lo denominaban como Decreto de desarrollo de la Ley 3/2000, de 19 de junio, de Desarrollo Rural. Así lo reparó el Consejo Económico y Social de La Rioja y, con lógica, ha sido incorporado en el último borrador sometido a nuestra consideración externa.

Por lo que se refiere a la Exposición de Motivos de la norma, no se contempla referencia alguna al título competencial autonómico que la ampara, lo cual y desde el punto de vista de una buena "técnica legislativa", sería preciso introducir. Más arriba ya quedó precisado el título que, según el Estatuto de Autonomía de La Rioja, ampara la regulación de la materia "ex" artículo 8.1.19, y dado que en la materia de desarrollo rural confluyen diversas políticas sectoriales, incluso podrían traerse a colación otros títulos competenciales, como los relativos a la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos (artículo 7.2 del Estatuto), así como las competencias en materia de desarrollo económico (artículo 8.1.4 del Estatuto) e incluso las relativas a la ordenación del territorio (artículo 8.1.16 del Estatuto).

Respecto a los preceptos de la norma proyectada, este Consejo Consultivo muestra las siguientes observaciones jurídicas:

- **Artículo 1. Objeto del Decreto.** El tenor literal del precepto expresa que su objeto, entre otros cometidos, es: "*regular el proceso de elaboración, aprobación, ejecución y evaluación del Plan Director de Desarrollo Rural (...)*". En concordancia con la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y con la Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, sería conveniente sustituir el término "proceso" por el de "procedimiento". Este último, procedimiento, es el utilizado por el artículo 7 de la Ley 3/2000, de 19 de junio, de Desarrollo Rural.

- **Artículo 3. Adscripciones de los órganos colegiados regulados en el presente Decreto.** En lo referente a la adscripción funcional de la Comisión Interdepartamental de Desarrollo Rural sin más y bajo una fórmula genérica, se adscribe a la que en cada momento sea competente en materia de desarrollo rural. Es posible tal fórmula, si bien existe una disfuncionalidad con otros preceptos de la misma norma en que, pensando en el ramo competente en materia de desarrollo rural, directamente se le denomina, Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (artículos 3.2, 6, 11, 14, 15 y 23), por lo que se sugiere evitar esta duplicidad de criterios denominativos.

En el párrafo 2 de este artículo 3 se ha de añadir, al Consejo Riojano de Desarrollo, el término Rural.

- **Artículo 13. Vocales.** En cuanto a los vocales que forman parte del Consejo Riojano de Desarrollo Rural, existe una descompensación entre los representantes del sector empresarial, tres; y los de las centrales sindicales más representativa, dos.

- **Artículo 24. Información al Consejo Riojano de Desarrollo Rural.** Este precepto, ubicado dentro de los trámites del procedimiento para la elaboración del Plan Director de Desarrollo Rural se muestra confuso en cuanto a su redacción. Parte el apartado primero de la norma de un anteproyecto del Plan Director, pudiendo la Comisión Interministerial poner en conocimiento del Consejo Riojano de Desarrollo Rural las incidencias en su elaboración. A continuación, la redacción del párrafo 2º del precepto establece que: *"la propuesta del Plan Director, una vez elaborada, se remitirá a la Comisión Interdepartamental quien una vez examinado y ratificado, lo someterá a informe del Consejo Riojano de Desarrollo Rural"*. Entendemos que lo que se somete a dicho informe, en este trámite no es la propuesta del Plan, puesto que todavía no ha sido redactada por la Comisión, sino que es el Anteproyecto del Plan Director, por ello se ha de sustituir la palabra "propuesta" por la de "Anteproyecto".

- **Artículo 25. Emisión de informe del Consejo Riojano.** Emitido el informe sobre el anteproyecto (según lo expuesto anteriormente), es la Comisión Interdepartamental la que elabora la propuesta que se somete, parece ser, a un segundo informe del Consejo Riojano de Desarrollo Rural; y decimos, segundo, porque este Órgano de carácter consultivo ya ha emitido uno anterior, en relación con el "Anteproyecto". Estimamos que es excesiva esta segunda consulta y que, en parte se aparta del tenor de la norma a la que desarrolla, esto es, del artículo 7 de la Ley 3/2000, de 19 de junio, de Desarrollo Rural.

Todos los demás preceptos de la norma se consideran ajustados a la legalidad expuesta.

## CONCLUSIONES

### **Primera**

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada.

### **Segunda**

El proyecto de Decreto es conforme con el ordenamiento jurídico, tanto en sus aspectos procedimentales como en los sustantivos, sin perjuicio de las observaciones formuladas en el presente Dictamen.

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