

En Logroño, a 15 de noviembre de 1999, el Consejo Consultivo de la Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su Presidente, don Ignacio Granado Hijelmo, y de los Consejeros don Antonio Fanlo Loras, don Joaquín Ibarra Alcoya, don Jesús Zueco Ruiz y don Pedro de Pablo Contreras, siendo ponente éste último, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**35/99**

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de La Rioja, en relación con el anteproyecto de Ley de Desarrollo Rural de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Primero**

Por la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural se ha elaborado un Anteproyecto de Ley de Desarrollo Rural de la Comunidad Autónoma de La Rioja, el cual se remite, para dictamen, a este Consejo Consultivo.

#### **Segundo**

En el expediente remitido a este órgano consultivo se incluyen, junto con el último borrador del Anteproyecto de Ley (que es el sexto de los elaborados, y al cual han de entenderse referidas las observaciones contenidas en este dictamen), y además de los anteriores borradores del mismo, la memoria del Anteproyecto redactada por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural con fecha 6 de abril de 1999; el Dictamen del Consejo Económico y Social de la Rioja, emitido en relación con el quinto borrador del anteproyecto con fecha 22 de junio de 1999; informes de la Secretaría General Técnica de Obras Públicas, Transportes, Urbanismo y Vivienda (de 6 de abril de 1999), de la Asesoría Jurídica del Gobierno de La Rioja (de 30 y de 4 de marzo de 1999), de la Dirección General de Calidad Ambiental (de 18 de marzo de 1999), de la Dirección General de Administración Local (de 8 de febrero de 1999 y 15 de junio de 1998), de la Dirección General de Tributos y Tesorería (de 29 de enero de 1999), del Servicio de Información, Calidad y Evaluación (de 13 de enero de 1999), de la Dirección General de

Ordenación Educativa y Universidades (de 7 de enero de 1999), de la Dirección General de Salud y Consumo (de 13 de enero de 1999), de la Dirección General de Obras Públicas y Transportes (de 4 de enero de 1999) y del Servicio de Tesorería y Política Financiera (de 30 de diciembre de 1998); así como las valoraciones de la Dirección Provincial del Ministerio para las Administraciones Públicas en La Rioja (de 14 de julio de 1998), de los sindicatos Comisiones Obreras (de 22 de junio de 1998) y Unión de Pequeños Agricultores (de 23 de junio de 1998), y del Partido Socialista de La Rioja (de 16 de junio de 1998).

## **Antecedentes de la consulta**

### **Primero**

Mediante escrito de fecha 6 de octubre de 1999, que tuvo entrada en este Consejo Consultivo el día 8 del mismo mes y año, el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de La Rioja, remitió el expediente solicitando la emisión del correspondiente dictamen.

### **Segundo**

Por escrito de 8 de octubre de 1999, registrado de salida el 13 del mismo mes y año, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja acusó recibo, en nombre del mismo, de la solicitud de dictamen y declaró provisionalmente la competencia del Consejo para dictaminar el asunto, entendiendo la consulta bien efectuada.

### **Tercero**

Designando ponente el Consejero expresado 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

#### **Competencia del Consejo Consultivo para emitir el presente dictamen, y alcance de éste.**

La competencia del Consejo Consultivo para emitir el presente dictamen deriva de lo dispuesto en el artículo 98.1.a) de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja (en la redacción de la Ley 10/1995, de 29 de diciembre), según el cual aquél dictaminará *«sobre la adecuación al Estatuto de la Comunidad Autónoma de La Rioja de todos los proyectos y proposiciones de Ley sometidos a debate y aprobación por la Diputación General, a iniciativa de la Mesa de la Diputación General o del Consejo de Gobierno»*.

De este precepto se infiere que la función del Consejo Consultivo, cuando su dictamen verse -como en este caso- sobre proyectos de Ley, consiste, ante todo, en examinar la adecuación de los mismos al Estatuto de Autonomía; lo cual -como nos ocupamos de precisar desde el primero de nuestros dictámenes- *«ha de entenderse, más ampliamente, como adecuación también a las normas que constituyen el contexto en el que el Estatuto se desenvuelve, esto es, primero y esencialmente a la Constitución, pero, igualmente, a las normas -integradas en el que ha dado en llamarse «bloque de la constitucionalidad»- a la que aquél o ésta se remiten para delimitar definitivamente el ámbito de las potestades autonómicas o que, sin remisión expresa, pero por aplicación de imperativos constitucionales, sirven a este último objetivo»* (Dictamen 1/1996, fundamento jurídico primero).

Como se decía en nuestro Dictamen 9/1996 (fundamento jurídico primero), *«en este punto, el análisis ha de centrarse en si tiene o no la Comunidad Autónoma competencia para legislar en la materia de que se trate (haciendo aplicación, pues, del principio de competencia) y si, ello supuesto, ejercita la competencia de modo en todo conforme a los principios y preceptos de naturaleza material o sustantiva que contiene el Estatuto y, sobre todo, la propia Constitución (haciendo entonces aplicación, en este segundo extremo, del principio de jerarquía)»*.

Sin embargo, esta delimitación legal de la actividad dictaminadora del Consejo Consultivo en el caso de los proyectos de Ley, no impide a este órgano entrar a examinar, en

supuestos como el presente, cuestiones de oportunidad o, incluso, de técnica legislativa. En nuestro Dictamen 1/1996, cuya doctrina fue ratificada después en el Dictamen 6/1996, aclaramos ya que hay que entender limitada nuestra función al estricto examen de la estatutoriedad únicamente en los casos en que lo sometido a nuestra consideración sean, verdaderamente, proyectos y proposiciones de Ley, lo cual ocurre, tan sólo, cuando los mismos nos sean remitidos, para la emisión del pertinente dictamen, por la Mesa del Parlamento de La Rioja. Por el contrario, *«esas limitaciones en nuestra función no existen (...) tratándose de dictámenes que tengan por objeto Proyectos de Ley del Gobierno todavía no presentados en la Diputación General [hoy, Parlamento de La Rioja], en cuyo caso cobra toda su dimensión y sentido tanto nuestra función consultiva como también la asesora "en todos los aspectos de la actividad de la Administración, no sólo en el de legalidad", a la que se refiere la Exposición de Motivos de nuestra Ley reguladora y dentro de la que caben consideraciones de oportunidad e, incluso, las de técnica legislativa»* [fundamento de derecho primero, C), del Dictamen 6/1996].

## **Segundo**

### **Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la Ley de Desarrollo Rural de La Rioja.**

Al decir de la Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley sometido a nuestro dictamen, *«entendiendo el Desarrollo Rural como el proceso de mejora del medio humano y natural de las zonas rurales de la Comunidad Autónoma de La Rioja, esta ley pretende garantizar el mantenimiento de la población y su conservación con un nivel digno de bienestar»*.

Por su parte, el artículo 1.2 del anteproyecto define el desarrollo rural como *«el proceso de mejora continuada del hábitat humano general y del medio natural de las zonas rurales de la Comunidad Autónoma de La Rioja a fin de garantizar su perfecto mantenimiento, conservación y consolidación, como elemento esencial del desarrollo y progreso conjunto y equilibrado de la Comunidad Autónoma de La Rioja»*.

Nada se dice, empero, en la Exposición de Motivos de la Ley, de las competencias autonómicas en cuya virtud se dicta la Ley de Desarrollo Rural. Sí que parece referirse a ello, bien que indirectamente, la Memoria que acompaña al anteproyecto de Ley, que alude al *«artículo 8.1.6 del Estatuto de la Comunidad Autónoma de La Rioja, aprobado por L. O. 3/1982, de 9 de junio»*, que *«atribuye en exclusiva a la Comunidad Autónoma de La Rioja la competencia en agricultura y ganadería de acuerdo con la ordenación general de la economía»*.

Salta a la vista, sin embargo, que, si la única competencia autonómica que aquí se ejercita fuese la de «*agricultura y ganadería*», ésta no podría amparar en modo alguno las amplias y variadas políticas públicas que pretenden llevarse a cabo dentro del concepto de «*desarrollo rural*», que comprende -y tal será, según el Anteproyecto, el contenido del pertinente Plan Director de Desarrollo Rural- cuestiones de política agroalimentaria, industrial y del trabajo, del turismo, de la vivienda, del transporte, de las comunicaciones y otras infraestructuras, de la ordenación del territorio y el medio ambiente, de la política hidráulica, de la sanitaria y de la de la educación y de la cultura.

A tenor del vigente Estatuto, en todo ello tiene, sin duda, competencias -más o menos extensas, según los casos- la Comunidad Autónoma de La Rioja, lo que avala la conformidad al ordenamiento jurídico de la Ley proyectada, al limitarse ésta a prever un sistema de planificación en relación con el denominado «*desarrollo rural*». Otra cosa será comprobar si todas y cada una de las medidas que puedan adoptarse, en ejecución o desarrollo de esta Ley y como consecuencia de dicha planificación, respetan o no los límites de las competencias autonómicas; pero ello -como es obvio- no es algo sobre lo que resulte posible pronunciarse ahora.

### **Tercero**

#### **Observaciones de técnica legislativa**

El Anteproyecto sometido a nuestra consideración tiene tan sólo el carácter de norma habilitante de una futura planificación de variadas políticas públicas para el mundo rural, a través de la elaboración del Plan Director de Desarrollo Rural de La Rioja, a cuyo efecto establece genéricamente sus objetivos y crea ciertos órganos administrativos.

Su contenido normativo es, por ello, muy escaso, aunque puede ser grande, evidentemente, la importancia de las actividades públicas que, a partir de esta Ley, puedan desarrollarse en el futuro.

De este modo, en cuanto la Ley sometida a nuestra consideración es, ante todo, cauce de expresión de designios fundamentalmente políticos, nada puede decir, en cuanto a ello, este Consejo Consultivo. Por lo demás, en sus aspectos técnicos, la incorporación de no pocas de las sugerencias formuladas, durante su tramitación, por los servicios administrativos y otras entidades informantes, ha mejorado sustancialmente la redacción del anteproyecto en relación con sus primeros borradores.

A nuestro juicio, desde un punto de vista técnico, las mayores objeciones las presenta

el Título III de la Ley. En el mismo se trata, según su enunciado, de «*los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de La Rioja competentes en materia de desarrollo rural*»; pero su concreto articulado sólo se ocupa de la actuación de la Administración Pública de la Comunidad, si bien creando una «*Comisión Interdepartamental de Desarrollo Rural*» y un órgano colegiado de consulta y asesoramiento de la Administración autonómica (el «*Consejo Riojano de Desarrollo Rural*»). Pues bien, en nuestra opinión, cabe hacer, en cuanto a todos estos extremos, las siguientes observaciones:

- El enunciado del Título III de la Ley no se corresponde con el contenido del mismo, limitado como queda éste a la Administración de la Comunidad Autónoma. Bastaría con titularlo como «*Actuación de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de desarrollo rural*».

- La división en capítulos de este Título III nos parece desafortunada e innecesaria. Lo es, en particular, el enunciado del Capítulo II «*de la cooperación y colaboración interadministrativas*», que se limita a prever un órgano de coordinación, entre las diversas Consejerías de la Administración autonómica (y no, como el enunciado hace prever, entre diversas Administraciones), en materia de desarrollo rural.

- La adición, en el artículo 17.1, de la frase «*y representantes de la Administración Local*», hace a dicho precepto ininteligible. La inclusión de representantes de los Municipios, sin duda muy razonable, ha de preverse en el artículo 17.3, que es donde se trata de la composición del Consejo Riojano de Desarrollo Rural.

- Por lo demás, se observan ciertas deficiencias de carácter terminológico y gramatical, algunas ya advertidas en los informes obrantes en el expediente y que es de suponer sean corregidas en el trámite parlamentario -por ejemplo, “implicar”, arts. 13, *in principio*, y 16, “impartición”, art. 4 H.1.b), o “selvicultura”, art. 3. a)-.

#### **Cuarto**

#### **Cumplimiento de los trámites establecidos en la Ley 3/1995 para la elaboración de proyectos de disposiciones generales.**

Como reiteradamente viene recordando este Consejo Consultivo, es preciso cumplir los trámites que, para la elaboración de disposiciones de carácter general, se establecen en los artículos 67 y 68 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.

Ello es especialmente importante tratándose de normas reglamentarias, pero no cabe duda de que también han de ser observados los indicados trámites en el procedimiento de elaboración de las propuestas normativas que, formando la voluntad del Gobierno de La Rioja en ejercicio de la iniciativa legislativa que le compete, estén llamadas a adoptar posteriormente la forma de ley.

En este caso, aunque el requisito de elaboración de una Memoria, previsto en el art. 67.2 de la Ley 3/1995, puede estimarse formalmente cumplido, creemos necesario que dicha memoria sea reelaborada, indicando con mayor profundidad los diferentes extremos de los que, necesariamente, ha de ocuparse.

En particular, en cuanto al aspecto de las competencias que la Comunidad Autónoma ejercita mediante la Ley proyectada, la referencia al marco normativo -como ya hemos tenido ocasión de apuntar- es insuficiente: sería muy conveniente indicar todos y cada uno de los títulos competenciales autonómicos que entran en juego y hacerlo, además, por referencia, no al texto estatutario de 1982, sino al vigente de 1999. Desde luego, lo que no cabe es despachar el problema con la mera alusión a la competencia en materia de agricultura y ganadería.

De otro lado, y por el contrario, no se alcanza a entender la referencia que en dicha memoria se incluye, como «*marco normativo*» del proyecto, a preceptos que nada tienen que ver con su contenido, cual es el caso de la Ley estatal 19/1995, de 4 de julio, sobre modernización de las explotaciones agrarias, y sus Decretos de desarrollo.

La misma insuficiencia se detecta cuando se explican, en la memoria, los «*objetivos*» y el «*contenido*» de la disposición. En la memoria se deben justificar cumplidamente estos extremos, de modo que, con su sola lectura, resulte posible hacerse una idea lo suficientemente completa de las políticas que pretenden llevarse a cabo, y del modo en que van a ser realizadas.

Por último, no va acompañado el Anteproyecto de Ley de la «*memoria económica*» que exige el art. 67.3 de la Ley 3/1995, «*con especial referencia al coste y financiación de los nuevos servicios, si los hubiese*». Teniendo en cuenta que, con la Ley proyectada, se pretenden crear dos nuevos órganos administrativos, resulta evidente la procedencia del indicado estudio económico.

## Quinto

### **El trámite de dictamen del Consejo Económico y Social de La Rioja.**

El artículo 3.1.1.a) de la Ley 6/1997, de 18 de julio, del Consejo Económico y Social

de La Rioja, establece que éste debe «emitir dictamen preceptivo, no vinculante y previo a su aprobación», sobre «Anteproyectos de Ley (...) en materias socio-económicas».

Por su parte, la Disposición Adicional primera de dicha Ley 6/1997, ordena que «cuando un proyecto o asunto de los contemplados en el artículo 3 de esta Ley deba ser sometido a dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja, el expediente que se remita al mismo incluirá el dictamen del Consejo Económico y Social que hubiere recaído».

En este caso, el Consejo Económico y Social de La Rioja emitió dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Desarrollo Rural de la Comunidad Autónoma de La Rioja, el cual fue aprobado en sesión ordinaria de dicho órgano celebrada el 15 de junio de 1999. Y dicho dictamen ha sido remitido, con el resto del expediente, a este Consejo Consultivo.

Parece, pues, que las previsiones legales se han cumplido en este caso. Sin embargo, dicho dictamen del Consejo Económico y Social va acompañado de dos votos particulares que inciden, ambos, en que el mismo no debió ser emitido, por recaer sobre un Anteproyecto de Ley que no podía ya ser asumido como proyecto por el Gobierno de La Rioja y tramitado como tal en el Parlamento, al estar disuelto éste por la convocatoria de elecciones; añadiendo los dos votos particulares que, si el nuevo Gobierno que obtenga la confianza de la Cámara tras las elecciones asumiese el contenido del proyecto de Ley de Desarrollo Rural para su tramitación parlamentaria, la norma proyectada habría de ser nuevamente sometida al dictamen del Consejo Económico y Social.

El contenido de tales votos particulares obliga a este Consejo Consultivo a pronunciarse sobre la cuestión que en ellos se aborda. Para dilucidarla, es preciso determinar cuál sea la función de los dictámenes del Consejo Económico y Social.

Atendiendo a lo dispuesto en la Ley 6/1997, resulta claro que dichos dictámenes se insertan en el proceso de elaboración, por el Gobierno (y exclusivamente por él), de las disposiciones de carácter general y relevancia socio-económica que estén llamadas a adoptar la forma de leyes o de decretos: tienen, pues, carácter claramente *prelegislativo*, lo que es tanto como decir que su función es la de ilustrar o asesorar al Gobierno de La Rioja para que, éste, valorando la opinión del Consejo, adopte las decisiones que considere más adecuadas. Además, no se trata de un asesoramiento global y jurídico como es propio del Consejo Consultivo, sino de un asesoramiento sectorial, en el sentido de que está institucionalmente limitado a los aspectos y materias sociales y económicas que constituyen su objeto.

Así pues, el dictamen del Consejo Económico y Social no se inserta en el procedimiento legislativo propiamente tal, y no hay, por tanto, razón ninguna para pensar que no deba emitirse por el hecho de que el proyecto de Ley sobre el que verse no pueda ser remitido, de inmediato, al Parlamento, por estar este disuelto o fuera del período de sesiones; como tampoco hay razón ninguna para concluir que deba volver a dictaminarse el proyecto,

por el Consejo Económico y Social, si un nuevo Gobierno -como ha sucedido en este caso- asume la norma proyectada para su remisión al Parlamento formado tras la convocatoria de elecciones.

A estos efectos, lo único relevante es que el proyecto de Ley sea el mismo dictaminado en su día: si lo es, valdrá el dictamen del Consejo Económico y Social, y habrá de tenerse por cumplido el trámite previsto en el artículo 3.1.1.a) de la Ley 6/1997. Y ello es lo que ocurre en este caso, en el cual -como es procedente- el anteproyecto remitido a este Consejo Consultivo tiene en cuenta las observaciones del Consejo Económico y Social, y solo en ese sentido es diferente del borrador sobre el cual se pronunció, en su día, éste.

## **CONCLUSIONES**

### **Única**

Sin perjuicio de las observaciones de técnica legislativa y sobre el procedimiento de elaboración que se hacen en el cuerpo de este dictamen, el Anteproyecto de Ley de Desarrollo Rural de la Comunidad Autónoma de La Rioja remitido a este Consejo Consultivo, es conforme con el ordenamiento jurídico.

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