

En Logroño, a 15 de noviembre de 2010, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, y D^a M^a del Carmen Ortiz Lallana, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, habiendo excusado su asistencia el Consejero D. José M^a Cid Monreal y siendo ponente D. Pedro de Pablo Contreras emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

91/10

Correspondiente a la consulta formulada por el Ilmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, sobre Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento General de Ordenación de recursos pastables de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

Por la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural del Gobierno de La Rioja se ha elaborado un Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento General de Ordenación de recursos pastables de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

El procedimiento se inició por Resolución del Director General de Agricultura y Ganadería, de fecha 27 de abril de 2010, y, el mismo día, por la Secretaria General Técnica de la Consejería, se declara formado el expediente, existiendo ya un borrador inicial de la norma y una Memoria inicial del Anteproyecto de Decreto. El 28 de abril de 2010, se cumplimenta el trámite de audiencia corporativa remitiendo el borrador de la norma proyectada a diversas entidades sindicales representativas de los intereses afectados por su eventual aprobación, al Consejo Riojano de Cooperación Local y a otros órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Terminado el trámite de audiencia corporativa, se redacta un segundo borrador de la norma proyectada.

Segundo

Con fecha 9 de junio de 2010, emite su informe el Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (SOCE) y, el 6 de julio de 2010, se emite un segundo informe por la Dirección General de Política Local, cuyas observaciones, junto con las realizadas dentro del trámite de audiencia, son valoradas por el Director General de Agricultura y Ganadería

en informe fechado el 4 de agosto de 2010, dando lugar a la redacción de un nuevo borrador de la norma proyectada.

El 11 del mismo mes, emite su preceptivo informe la Dirección General de los Servicios Jurídicos, tras el cual se redacta un último borrador, que es el que se remite, para su Dictamen, a este Consejo Consultivo.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 13 de octubre de 2010 , registrado de entrada en este Consejo el 18 de octubre de 2010, el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural del Gobierno de La Rioja remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de fecha 18 de octubre de 2010 , registrado de salida el 26 de octubre de 2010, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo 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

Asignada la ponencia al Consejero señalado 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 indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo.

El artículo 11.a) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, determina que el Consejo deberá ser consultado en relación con *“los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas”*; precepto que viene a reiterar el artículo 12.2.C) del Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

Habida cuenta la naturaleza de la norma sometida a nuestra consideración, que se dicta en desarrollo de la Ley autonómica 4/2009, de 20 de octubre, de Aprovechamientos

de recursos pastables, resulta clara la aplicación de los citados preceptos de nuestra Ley y Reglamento reguladores y, por tanto, la procedencia del presente dictamen.

Segundo
Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración sobre la importancia de observar las prescripciones establecidas en la ley en lo que se refiere al procedimiento para la elaboración de las disposiciones generales, no sólo como garantía de acierto en su elaboración, sino, además, por cuanto su incumplimiento es susceptible de ser apreciado, por los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa y en caso de recurso, como generador de la ineficacia misma de las normas reglamentarias aprobadas.

Es, por ello, necesario someter a enjuiciamiento si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 33 a 41 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que son los siguientes:

A) Resolución de inicio del expediente.

Según el artículo 33.1 de la Ley 4/2005, *“el procedimiento para la elaboración de los reglamentos se iniciará mediante resolución del órgano administrativo competente por razón de la materia”*.

En el presente caso, la Resolución de inicio del expediente fue dictada por el Director General de Agricultura y Ganadería el 27 de abril de 2010, lo que se ajusta a lo dispuesto en el artículo 6.1.4.i) del Decreto 83/2007, de 20 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural y sus funciones, en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Desde el punto de vista de su contenido, la indicada Resolución resulta suficiente. Conforme al artículo 33.2 de la Ley 4/2005, *“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”*. Todos estos aspectos se enuncian, aunque sea sucintamente, en la resolución.

B) Elaboración del borrador inicial.

A tenor del artículo 34 de la Ley 4/2005:

“1.El órgano del que emane la resolución de inicio elaborará un borrador inicial integrado por un preámbulo y por el texto articulado del reglamento que incluirá, en su caso, una disposición derogatoria de las normas anteriores que resulten afectadas.

2.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. Finalmente, incluirá, en su caso, también 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.

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

En este caso, se redactó, en efecto, un primer borrador, que fue acompañado de la Memoria a que se refiere el citado precepto legal, la cual cumple, en lo sustancial, en cuanto a su contenido, con los requerimientos del citado precepto legal.

C) Anteproyecto de reglamento.

El artículo 35 de la Ley 4/2005 dispone lo siguiente:

“1.Una vez elaborado el borrador inicial, así como la documentación complementaria a que se refiere el artículo anterior, 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.Por la Secretaría General Técnica de la Consejería se determinarán los trámites e informes que resulten necesarios para garantizar el acierto y legalidad del reglamento.

3.Cuando se observaran defectos en la formación del expediente por el órgano administrativo que dictó la resolución de inicio el mismo podrá ser devuelto al citado centro a efectos de que se proceda a su subsanación”.

La declaración de la Secretaría General Técnica a que se refiere este artículo se contiene en la Resolución de la misma de fecha 27 de abril de 2010, que es suficiente en su contenido, si bien en ella se prevé erróneamente que la redacción de una Memoria final ha de ser posterior al dictamen del Consejo Consultivo, lo que contradice lo dispuesto en el artículo 40.1 de la Ley 4/2005.

D) Trámite de audiencia.

La Ley 4/2005 regula expresamente este trámite (diferenciándolo del de información pública, del que se ocupa su artículo 37), que no era contemplado en la Ley 3/1995, de 8 de marzo, a la que aquella viene a sustituir, pero en cuya obligatoriedad —fundada en la Constitución y en la legislación estatal de carácter tanto básico como supletorio, para los casos previstos en ella— había insistido este Consejo en numerosos dictámenes. A este respecto, el artículo 36 de la Ley autonómica vigente dispone lo siguiente:

“1. El anteproyecto deberá someterse a la audiencia de los interesados, directamente o por medio de las entidades reconocidas por la Ley que los agrupen o los representen, en los siguientes casos: i) cuando lo exija una norma con rango de Ley; ii) cuando la disposición afecte a derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.

2. No será exigible el trámite previsto en el punto anterior respecto de las entidades citadas si han sido consultadas en el procedimiento de elaboración o si han intervenido en él mediante la emisión de informes o participación en órganos colegiados.

3. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones 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 a aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de derecho público.

4. 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 motivado, este plazo podrá reducirse a siete días”.

En el presente caso, el trámite de audiencia corporativa se ha cumplido correctamente.

E) Informes y dictámenes preceptivos.

Según el artículo 39 de la Ley 4/2005:

“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.

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 del reglamento, 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 de reglamento 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”.

En este caso, se ha cumplido adecuadamente el trámite preceptivo general del informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja, y, además y previamente, el, en este caso, necesario del Servicio de Orientación, Calidad y Evaluación (SOCE).

F) Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.

Finalmente, según el artículo 40 de la Ley 4/2005:

“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 audiencia, información pública 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 del reglamento 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.

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 precederá en todo caso a la formalización del proyecto de reglamento”.

La Memoria a que se refiere el artículo 40.1 de la Ley 4/2005 no ha sido redactada en este caso, probablemente por no tenerse en cuenta lo en él dispuesto al efectuar el trámite de declarar formado el expediente, suscrito por la Secretaria General Técnica de la Consejería con fecha 27 de abril de 2010. En este sentido, la última valoración existente en el expediente es anterior al informe emitido por la Dirección General de los Servicios Jurídicos, por lo que su contenido no responde a las exigencias impuestas por dicho precepto legal de remisión del expediente a este Consejo Consultivo, para su dictamen preceptivo, con la correspondiente Memoria final.

No obstante, y sin perjuicio de llamar la atención sobre este extremo para que se cumpla adecuadamente en el futuro, estimamos que dicho vicio o defecto en la tramitación no es suficiente por sí mismo para afectar a la plena validez de la norma, pues el mismo debe entenderse convalidado por la consideración de que en el caso existen datos suficientes para que este Consejo Consultivo se pronuncie.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para dictar la norma proyectada y respeto del principio de jerarquía normativa.

Como hemos señalado en reiteradas ocasiones, la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición proyectada, ora sea de rango legal, ora lo sea reglamentaria.

En este caso, tal competencia no puede ser sino la misma que ya ejerció la Comunidad Autónoma mediante la aprobación de la Ley 4/2009, de 20 de octubre, de Aprovechamientos de recursos pastables, a cuyo desarrollo reglamentario se contrae el Proyecto de norma objeto de este dictamen; la cual, según se establece en su art. 1.1, tiene por objeto *“ordenar, estructurar, mantener y mejorar el aprovechamiento sostenible de los recursos pastables con el fin de favorecer la explotación ganadera en régimen extensivo en la Comunidad Autónoma de La Rioja, y el establecimiento de los órganos competentes en la materia, así como su composición, funciones y régimen de funcionamiento”*.

Dicha Ley dice dictarse en ejercicio de las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias de acuerdo con la ordenación general de la economía (art. 8.1.19 EAR'99); y en relación con el procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de La Rioja (art. 8.1.2 EAR'99); así como de las competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de pastos (art. 9.11 EAR'99) y régimen local (art. 9.8 EAR'99).

A nuestro juicio, en lo sustancial la competencia autonómica ejercitada, mediante la aprobación de la Ley 4/2009, de 20 de octubre, de Aprovechamientos de recursos pastables, a cuyo desarrollo reglamentario se contrae el Proyecto de norma objeto de este dictamen, no es sino la que resulta de lo dispuesto en el artículo 9.11 del Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR'99), según el cual corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución, en el marco de la legislación básica del Estado, en materia de *“montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias y pastos”*.

Hasta la citada Ley 4/2009, la Comunidad Autónoma carecía de una regulación material propia en este ámbito por lo que, supletoriamente, se venía aplicando la Ley estatal de 7 de octubre de 1938, sobre Aprovechamiento de pastos y rastrojeras y el Reglamento de pastos, hierbas y rastrojeras, aprobado por Decreto 1256/1969, de 6 de junio. Esta circunstancia determina que el respeto a la normativa básica estatal a la que, en esta materia, obliga la atribución competencial de nuestro Estatuto de Autonomía no puede sino remitir al concepto *material* de bases que cabría deducir de tal legislación y reglamentación estatal, perspectiva desde la que, a nuestro juicio, la Ley 4/2009 merece una valoración positiva desde el punto de vista competencial y del marco de respeto a la autonomía local que se infiere de aquélla.

Y, en lo que respecta al proyecto de norma reglamentaria objeto de este dictamen, aunque entendemos que la citada ley autonómica fue respetuosa con el reparto constitucional de competencias, hemos de recordar que, como hemos dicho en otras ocasiones, si la norma reglamentaria desarrolla los preceptos de una ley autonómica respetando lo dispuesto en ésta, los excesos competenciales, si los hubiere, son imputables

a la ley, que está amparada por la correspondiente presunción de constitucionalidad que sólo el Tribunal Constitucional puede deshacer, y no al reglamento. De este modo, la cuestión jurídica sustancial se contrae a determinar el grado de respeto por la norma reglamentaria proyectada del principio de jerarquía normativa, examen que, en este caso, no ofrece, a juicio de este Consejo Consultivo, ningún resultado negativo, ya que aquélla desarrolla sin extralimitación alguna lo dispuesto en la citada Ley 4/2009, de 20 de octubre, de Aprovechamientos de recursos pastables.

A este respecto, únicamente consideramos necesario resaltar que el transcurso del *“plazo de diez meses desde su entrada en vigor”* para se realice el *“desarrollo reglamentario de la presente ley”*, previsto en la Disposición Final Primera de la tan citada Ley 4/2009 —plazo que se cumplió el 24 de agosto de este año—, no limita el ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de La Rioja ni puede interpretarse como un término final a la habilitación para el dictado de la norma que es objeto de este Dictamen, por lo que su incumplimiento carece de consecuencia jurídica alguna, sin perjuicio de las que tenga políticas o de otra índole.

Cuarto

Observaciones concretas al texto del Reglamento proyectado.

Por lo demás, teniendo en cuenta la exclusión de las cuestiones de oportunidad y mera técnica legislativa como contenido posible de nuestros dictámenes que efectúa nuestra Ley reguladora (artículo 2.1 de la Ley 3/2001, del Consejo Consultivo de La Rioja), así como las rectificaciones realizadas en el texto de la norma proyectada en el curso de su tramitación (muy en particular, las derivadas de los atinados informes del SOCE y de la Dirección General de los Servicios Jurídicos), que han servido para depurar los aspectos del mismo que eran susceptibles de mejora, este Consejo Consultivo la dictamina favorablemente, ya que, a nuestro juicio, los aspectos en que se ha decidido no seguir los criterios expresados en los referidos informes no plantean duda alguna de legalidad. No obstante, este Consejo estima que debe acometerse una completa revisión del texto normativo proyectado en los aspectos gramatical y sintáctico con objeto de permitir su mejor comprensión.

CONCLUSIONES

Primera

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

Segunda

En cuanto a su contenido, el Proyecto de Decreto es conforme con el ordenamiento jurídico, siendo aconsejable su revisión gramatical y sintáctica.

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.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero