



DICTAMEN SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY PARA LA APROBACIÓN DEL PLAN REGIONAL DE CARRETERAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social de La Rioja por la Ley 6/1997, de 18 de julio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Trabajo de Promoción, Economía, Desarrollo Regional, Agricultura, Infraestructuras, Transporte y Medio Ambiente y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento y Funcionamiento Interno del mismo, el Pleno Extraordinario celebrado en fecha 28 de junio 2000, aprueba por mayoría absoluta de los miembros presentes el siguiente

DICTAMEN

I.- ANTECEDENTES

Con fecha 14 de junio de 2000, tiene entrada en este Consejo Económico y Social, la documentación para elaborar por trámite de urgencia el Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley para la aprobación del Plan Regional de Carreteras de la Comunidad Autónoma de La Rioja, remitida por la Consejería de Obras Públicas, Transportes, Urbanismo y Vivienda.

De conformidad con lo dispuesto en el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, la Comisión Permanente en su reunión celebrada el día 16 de junio de 2000, acordó admitirlo a trámite remitiéndolo a la Comisión de Trabajo de Promoción, Economía, Desarrollo Regional, Agricultura, Infraestructuras, Transporte y Medio Ambiente, para la elaboración del correspondiente Anteproyecto de Dictamen.

II.- CONTENIDO

El texto articulado consta de una Exposición de Motivos, 9 Artículos, 5 Disposiciones Adicionales, 1 Disposición Transitoria, 1 Disposición Derogatoria y 1 Disposición Final y 6 Anexos.

Articulado que establece la cantidad total presupuestada y los distintos Programas de actuación.

El contenido de los distintos Anexos son:



Anexo 1: Programa de actuaciones para la construcción, acondicionamientos y ensanches y mejoras de la red autonómica de La Rioja.

Anexo 2: Programa de actuaciones en medio urbano, de conservación ordinaria, seguridad vial, de la red automática de La Rioja.

Anexo 3: Programa de actuaciones preparatorias para el desarrollo del Plan Regional de Carreteras de La Rioja.

Anexo 4: Diagrama de Inversiones.

Anexo 5: Desglose de actuaciones en la red básica y comarcal.

Anexo 6: Red regional básica, comarcal y local.

Acompañando al citado Anteproyecto de Ley, se adjuntan cuatro volúmenes con la denominación "Plan Regional de Carreteras" que recogen 8 Anejos.

III.- OBSERVACIONES GENERALES

El texto que se presenta a Dictamen se denomina "Proyecto de Ley para la aprobación del Plan Regional de Carreteras de la Comunidad Autónoma de La Rioja".

Sin embargo, por razones de técnica jurídica no parece que nos encontremos, estrictamente, ante una futura Ley. Y ello por que;

a).- Su contenido es un Plan de actuaciones o un conjunto de inversiones o programas en una política sectorial del Ejecutivo; las carreteras.

b).- Carece, en consecuencia del contenido normativo de las Leyes y, con independencia del cumplimiento efectivo del mismo, su carácter obligacional es, cuando menos, impreciso. Su ejecución estará asociada, a la Legislación Presupuestaria anual,

tramitación administrativa, realización de Proyectos, contrataciones y un importante número de factores que carecen de naturaleza legislativa.

c).- La misma ordenación de la Ley –sin artículos- o aspectos sobre su vigencia –duración prevista, no real, de diez años- o la definición del Plan como documento (punto segundo) nos resulta indicativa de esta afirmación.

De la Exposición de Motivos parece deducirse que el carácter de la Ley va vinculado a la aprobación por parte del Parlamento de La Rioja prevista en el artículo 7.4 de la Ley 2/1991 de 7 de marzo, de Carreteras de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

No obstante, debe señalarse que la aprobación formal del Parlamento de La Rioja del Plan de Carreteras no



significa que esta Institución sólo puede aprobar Leyes.

El Parlamento Regional, según el artículo 19, f) del Estatuto de Autonomía tiene facultad para la aprobación de Planes de Fomento Generales, atribución diferenciada de la potestad legislativa de este Órgano. Igualmente el artículo 112 del reglamento de la propia Cámara, y demás disposiciones concordantes, regula el procedimiento de aprobación de planes o programas del Gobierno, procedimiento distinto al correspondiente a las Leyes, lo que indica su carácter ajeno a la legislación.

Se sugiere, en consecuencia, que se señale como denominación exclusivamente “Plan de Carreteras de la Comunidad Autónoma de La Rioja”.

Sin perjuicio de ello, el Proyecto de Ley para la aprobación del Plan Regional de Carreteras de la Comunidad Autónoma de La Rioja, consta de los contenidos anteriormente citados, contenido de todos los cuales se entrará más adelante con mayor profundidad.

En cuanto a la documentación remitida como complemento del citado Anteproyecto de Ley “Plan Regional de Carreteras”, acompañado de 8 Anejos en el que, sin perjuicio de un análisis más pormenorizado que habrá de intentarse más adelante, se aborda el análisis de la situación actual con un pronunciamiento de diagnóstico, se define la filosofía del Plan y la metodología adoptada para su elaboración, se encaminan sus objetivos, se investiga el inventario de la red autonómica de

carreteras y se justifican las decisiones adoptadas vinculándolas a la estructura del territorio definida.

A efectos sintemáticos y para alcanzar una mayor claridad conceptual en el presente Dictamen, y sin romper su unidad de pronunciamiento se abordarán separadamente el Proyecto de Ley como texto normativo, y el documento de elaboración técnica al que antes se ha hecho referencia.

Por lo que se refiere al Proyecto de Ley, y como texto normativo, como ha quedado dicho, se estructura en una Exposición de Motivos, 9 artículos, 5 Disposiciones Adicionales, 1 Transitoria, 1 Derogatoria y 1 Final, incorporando 6 Anexos a los que remite el articulado del Proyecto.

No obstante, antes de entrar en el análisis del texto, este Consejo debe exponer un extremo que le causa especial preocupación, y que, a su juicio, debiera tenerse en cuenta en futuras tramitaciones, al objeto de facilitar que los pronunciamientos del Consejo Económico y Social puedan realizarse sobre el más extenso conocimiento de los hechos, posibilitando así que el Consejo cumpla su función consultiva de la manera más idónea, de acuerdo con su configuración legal.

Es así que, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 3/1995, de 8 de marzo, que no ha sido modificada en este extremo las disposiciones normativas de carácter general deben de ir acompañadas de una serie de documentos de entre los que cabe



destacar a los efectos que a este Consejo interesan, la Memoria en la que se incluya el alcance económico financiero de la disposición, así como los Informes del Servicio de Información, Calidad y Evaluación de la Dirección General de los Servicios Jurídicos.

Pues bien, entre la documentación remitida no consta ninguna acreditativa del procedimiento.

Es obvio que, dada la naturaleza del Proyecto de Ley tramitado, la voluntad del Gobierno de La Rioja queda lo suficientemente explicitada en el documento técnico que acompaña al texto normativo y que la incidencia del coste económico de la aplicación de la Ley y del Plan debe deducirse de los cuadros de inversión plurianualizada recogidos en los anexos 1, 2 y 3 de la Ley.

No obstante ello, no deja de ser igualmente cierto que hubiera resultado conveniente conocer el criterio de la Consejería de Hacienda y Economía respecto a la incidencia del Plan en la evolución presupuestaria prevista para la Comunidad Autónoma en el período temporal abarcado por el Plan de Carreteras. Esta opinión hubiera permitido un mejor conocimiento del Consejo sobre el porcentaje que las inversiones en la infraestructura de la red supondrá sobre el total de los Capítulos de inversión de los Presupuestos Generales de la Comunidad, posibilitando un pronunciamiento más ponderado acerca

de las anualizaciones previstas vinculadas al posible aumento del volumen de gasto derivado, o bien de un nuevo modelo de financiación, o bien un incremento de la capacidad y potencia financiera del presupuesto de ingresos.

Igualmente, hubiera sido conveniente conocer los resultados de la fase de consultas e información que, según cabe inferir de la comparecencia de la Excm. Sra. Consejera, la administración pública de la Comunidad Autónoma, llevó a cabo con diversos Ayuntamientos y Comarcas.

Las opiniones que hayan podido expresarse en una fase de información – participación-, permitirían tomar conciencia a este Consejo sobre el estado de opinión social suscitado por el Plan y tener conocimiento de una pluralidad de opiniones que trascienden a la meramente administrativa.

Con independencia de ello y sin perjuicio de que se tomen las medidas oportunas para garantizar que se remita al Consejo toda la documentación comprendida en el expediente administrativo de elaboración de las disposiciones normativas, regulado en la propia legislación autonómica, lo cierto es que este Consejo se encuentra en condiciones de formular el presente Dictamen, con lo que no parece oportuno dejar de hacerlo para recabar información sobre los extremos apuntados, interrumpiendo con ello el trámite.



IV.- OBSERVACIONES PARTICULARES

Entrando en el análisis del contenido sustantivo del Proyecto de Ley, la “EXPOSICIÓN DE MOTIVOS” opera la identificación del título habilitante y competencial de la Comunidad Autónoma para dictar la disposición, cifrándolo en la atribución exclusiva de la materia por el “Bloque de Constitucionalidad”. A este respecto, y dado que el Bloque queda definido, a los efectos que ahora importan, por la Constitución y el Estatuto de Autonomía, tal vez no fuera impertinente que el párrafo primero de la Exposición de Motivos recogiera una mención a los artículos 148 y 149 de la Constitución junto con la efectuada al artículo 8.15 del Estatuto de Autonomía. Del mismo modo y para determinar más y mejor el ámbito competencial de la Comunidad, quizás no fuera ocioso referirse a la Red Estatal de Carreteras aunque solamente fuera para decir que no constituye el objeto del Plan, dada la competencia estatal para su regulación y gestión.

No obstante, la mención permitiría establecer un diálogo con esa red viaria que tiene un carácter de infraestructura riojana y permitiría en la propia Exposición de Motivos introducir el tema de las cesiones que conviene solicitar.

Por lo demás la Exposición vincula adecuadamente el Plan con la Ley 2/1991, de 7 de marzo, y define los objetivos, metodología, estructura y técnica aplicativa del Plan, sin que este

Consejo deba realizar ninguna consideración al respecto salvo en dos aspectos puntuales.

El primero que la Exposición de Motivos se refiere “Plan” para decir que se divide en un tomo principal y 8 anejos descubriendo su contenido.

Es cierto que las Exposiciones de Motivos no forman parte del “elemento imperativo” de la norma jurídica por cuanto que no establecen una regulación positiva; pero no es menos cierto que una buena parte de la doctrina y alguna jurisprudencia no han dejado de reconocerles un cierto “valor normativo” en cuanto que integran la voluntad del legislador. Pues bien, desde este valor normativo, puede sostenerse que el párrafo que se refiere a la documentación técnica del Plan opera una remisión con efectos receptivos, de modo que el documento técnico, de alguna manera, queda incorporado al texto normativo en cuanto a que se integra en la voluntad del legislador.

Lo anterior no pasaría de ser una elucubración doctrinal, de mayor o menor trascendencia, si no fuera por que, de aceptarse su contenido, sería más que conveniente que se limasen algunas antinomias existentes entre el propio texto y el documento como las referidas a las anualidades y período de vigencia.



El otro extremo al que este Consejo debe referirse y que carece de mayor importancia, es que debe suponerse que en trámite posterior se añadirá al texto, al final de la Exposición de Motivos, la cláusula promulgativa de la Ley.

El texto articulado permite un análisis descriptivo que lo dividiría en bloques dotados de una unidad de razón y según los cuales, los artículos primero, segundo y tercero procederían a aprobar el Plan, definir su contenido y objetivo, fijar su vigencia de diez años computados desde el 1 de enero del 2001 y establecer su montante económico en 39.761.324.252.- ptas.

Los artículos cuatro, cinco, seis y siete, tendrían como función, en primer lugar, definir la triada de actuaciones complementarias en el Plan, diferenciando entre construcción, acondicionamientos, ensanches y mejoras de la red, actuaciones en el medio urbano, de conservación ordinaria y de seguridad vial, y por último, las actuaciones preparatorias para el desarrollo del Plan, básicamente, redacción de proyectos y expropiaciones.

Los artículos quinto, sexto y séptimo, vinculan cada una de las actuaciones, en función de su incidencia en la red básica, comarcal o local, con los cuadros de plurianualización de la inversión recogidos en los anexos 1º, 2º y 3º.

A los artículos octavo y noveno así como a la Disposición Adicional Primera corresponde vincular la Ley de

Aprobación del Plan, y en definitiva la ejecución del Plan, con la Ley de Presupuestos, estableciendo como principio general que, como cabe inferir del artículo octavo, las cantidades anuales de los cuadros de inversión expresan la cantidad global de contracción del gasto por anualidad, remitiendo la ejecución plurianual de cada actuación concreta a los cuadros de inversión de la Ley de Presupuestos del respectivo ejercicio económico.

Dado el número de ejercicios económicos comprometidos por el Plan, el artículo noveno prevé la posibilidad de que por razones de coyuntura económica o presupuestaria debiera minorarse las cantidades comprometidas anualmente exigiendo, en tal circunstancia, que se motive la decisión mediante informe de la Consejería de Hacienda y Economía y que las modificaciones derivadas se reflejen en la Ley de Medidas que acompañe a la de Presupuestos.

Similar procedimiento contempla la Disposición Adicional Primera para las actuaciones de emergencia que puedan alterar la programación del Plan.

Con respecto a ello tenemos que señalar que, aunque resulta obvio que el principio de "Lex posterior" permitirá que la Ley de Presupuestos pueda modificar e incluso derogar, el Plan aprobado, no deja de ser plausible que se intente racionalizar la inversión vinculando los Presupuestos a una línea de actuación previamente establecida y obligando a que las alteraciones que puedan introducirse, aparezcan



adecuadamente reflejadas a nivel legal con la correspondiente Ley de Medidas que acompañe legalmente a la de Presupuestos.

En el mismo orden de ideas y aún cuando no sea competencia estricta del Consejo Económico y Social, éste estima que no resultaría inoportuno que se informara al mismo de las contrataciones y posibles deslizamientos de los gastos derivados de la ejecución.

La Disposición Adicional Segunda contiene una regulación primordial, propia de todo Plan en cuanto que instrumento de ordenación, y declara la utilidad pública de las obras financiadas con cargo a los créditos de inversiones incluidos en el Anexo 5º, a efectos del ejercicio de la potestad expropiatoria.

La concreción de los bienes de necesaria ocupación habrá de realizarse en el respectivo Proyecto que a tal efecto habrá de incluir la relación de bienes afectados y respecto de los cuales la misma Disposición Adicional establece la urgente ocupación en la anualidad que corresponda su ejecución.

La Disposición Legal, como se ha señalado, es típica de todo Plan y encuentra adecuada cobertura en nuestro sistema constitucional.

Sin perjuicio de ello, se tiene que señalar que limitando los efectos de la Disposición a las obras al Anexo 5º, o bien hay que entender que en éste se encuentran comprendidas todas y cada una de las carreteras de la red

autonómica, o bien no se ha tenido en cuenta lo señalado en la Disposición Adicional Primera.

Si el Gobierno hubiera de acometer una actuación de emergencia y procediera a modificar los anexos en la correspondiente Ley de “Acompañamiento”, habría que interpretar que la modificación puntual del anexo no impide la aplicación de la Disposición Adicional Segunda, puesto que la modificación forma parte del Plan. No obstante, aun cuando tal interpretación deba reputarse correcta, dada la “vía expansiva” del derecho de propiedad y su protección constitucional, quizás no fuera redundante y garantizaría mayor seguridad jurídica, si el Proyecto de Ley dictaminado señalara en la Disposición Adicional Segunda estas modificaciones para extender expresamente a las mismas los efectos de la declaración de utilidad pública y necesaria y urgente ocupación.

Por lo que se refiere a los Anexos de la Ley, a cuyo contenido se ha hecho anteriormente referencia, un análisis de los cuadros económicos en ellos contemplados relativo tanto a actuaciones como a distribución planificada de la inversión de los distintos niveles de la red, nos permite señalar las siguientes conclusiones básicas.

-El mayor esfuerzo inversor se realiza en las actuaciones de nueva construcción, acondicionamiento, ensanche y mejora, sin que, sin embargo, el esfuerzo inversor sea desproporcionado respecto al programa



de actuaciones en medio urbano, conservación ordinaria y seguridad vial.

-En la distribución geográfica por niveles de la red del programa de nueva construcción, acondicionamiento, mejora y ensanche se observa un criterio de paridad.

La progresividad inversora se equipara al crecimiento económico previsto por el Gobierno Central. Partiendo del Presupuesto actual, 2.800.000.000.- ptas, se incrementa un 3 % durante los primeros años del desarrollo del Plan dando un importante salto del 36,6% en el 4º año, partiendo la progresividad del 3% hasta la finalización del Plan

Este incremento del 36,6% en el 4º año va a permitir partiendo de la

experiencia de 3 años de Plan ejecutados, una mejor previsión y adaptación al importante cambio cuantitativo, se pasará de una inversión de 2.970.520.000.-pts. En el 3º año a 4.059.635.000.-ptas en el 4º.

La distribución económica por programas se realiza anualmente en los diferentes tipos de actuaciones, lo que garantiza una diversificación de las inversiones con un mayor número de licitaciones.

El desglose de actuaciones a realizar se acomoda en cuanto a presupuesto de licitación a la realidad de las empresas riojanas del sector, dividiendo, si es preciso la actuación en una carretera en diversos tramos para que así sea.

V.-OTRAS OBSERVACIONES

Entrando en el contenido técnico del Plan cabe hacer las siguientes observaciones:

-Debería incluirse un apartado sobre financiación, Octavo bis, cuyo contenido pudiera ser el siguiente;

“La financiación de la ejecución del Plan Regional de Carreteras de La Rioja se efectuará mediante las consignaciones que se incluyan en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja, así como los recursos que provengan de otras Administraciones

Públicas, de organismos nacionales e internacionales”.

-Debería ampliarse el alcance de la Disposición Adicional Primera no sólo a actuaciones declaradas de emergencia sino también a obras que se entiendan de excepcional interés público, tal como se recoge en el artículo 14.2 del Real Decreto 1812/1994 de 2 de septiembre por el que se aprueba el Reglamento General de Carreteras, todo ello debidamente fundado.

-La Disposición Adicional Tercera reitera lo expuesto en el artículo



9 de la Ley de Carreteras (la declaración de utilidad pública) por lo que puede entenderse innecesaria.

-El Proyecto de Ley prevé que el Plan Regional de Carreteras tenga una duración de 10 años (punto tercero). De esta forma los anejos primero, segundo, tercero y cuarto donde aparecen los programas de inversiones anuales previstos así lo indican. Sin embargo en la Exposición de Motivos (tercer párrafo de la segunda página) se indica un marco temporal de 8 años; así mismo en el tomo principal de Plan Regional de Carreteras (apartado 6.5) en el programa de inversiones a desarrollar la inversión es de 8 años.

Esta incongruencia entre la Ley y el tomo principal del Plan debe ser clarificada a todos los efectos para que el Plan Regional de carreteras sea creíble.

-No se determina la figura de Convenios tanto con el Estado como con otras Comunidades Autónomas

(límites) como las Corporaciones Locales para la ejecución del Plan de Carreteras.

-Los programas de prevención de la contratación no tienen, obligatoriamente, que referirse a actividades concretas y pueden ser de carácter global o genérico (artículo 4).

-En las competencias de las entidades locales se echa en falta una mención a los Convenios entre las Administraciones Públicas como medio de actuación, especialmente, en inversiones y obras.

Tal es el de Dictamen al Anteproyecto de Ley para la aprobación del Plan Regional de Carreteras de la Comunidad Autónoma de La Rioja, aprobado por el Pleno del Consejo Económico y Social de La Rioja en sesión extraordinaria celebrada el 28 de junio de 2000.

Vº Bº El Presidente

El Secretario General

Fdo.: D. Fco. Javier Marín Barrero

Fdo.: D. José Rayo Medina