

En Logroño, el 12 de mayo 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. Ana Reboiro Martínez-Zaporta y D^a Amelia Pascual Medrano; así como el Letrado-Secretario General, D. Ignacio Serrano Blanco; y siendo ponente D. José Ignacio Pérez Sáenz, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

22/22

Correspondiente a la consulta elevada al Consejo Consultivo de La Rioja por la Mesa del Parlamento de La Rioja sobre el *Proyecto de Ley de Caza y Gestión Cinegética de La Rioja*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

El Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de La Rioja remite, para dictamen, el citado Proyecto de Ley, en cuyo expediente constan los siguientes documentos:

1. Relativos a la tramitación gubernamental del Anteproyecto de Ley

- Resolución, número 131/2021, de 15 de febrero de 2021, del Excmo. Sr. Consejero de Sostenibilidad y Transición Ecológica por la que se inicia el procedimiento para la elaboración del Anteproyecto de Ley de Caza y Gestión Cinegética.

El artículo 33 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja (LFAR), dispone que el procedimiento para la elaboración de las leyes se iniciará siempre mediante resolución del Consejero.

- Memoria justificativa, de 6 de abril de 2021, del Director General de Biodiversidad, que examina “*la necesidad*”, “*objetivo y finalidad*”, “*marco normativo*”, “*comparativa con otras alegaciones*”, “*derogaciones*”, “*procedimiento y audiencia pública*”, “*alegaciones en el período de participación pública*”, “*colaboraciones*”, “*principales modificaciones tras el período de alegaciones*”, “*estructura*”, “*principales diferencias con la Ley 9/1998*” y “*valoración de efectos*”.

- Estudio de Alegaciones en el período de participación pública, de 31 de marzo de 2021, de la Dirección General de Biodiversidad, en el que se recogen las alegaciones presentadas vía telemática y debatidas en el Consejo Extraordinario de Caza del 16 de noviembre de 2020.

Alegaciones en plazo:

- J.L.T., ABC 21548.
- Sociedad de cazadores V., ABC 21963.
- Sociedad de cazadores S.V., ABC 21964.
- Sociedad de cazadores S.S., ABC 21965.
- Sociedad de cazadores de C., ABC 21966.
- Sociedad de cazadores S.M., ABC 22022.
- Sociedad de cazadores E.V., ABC 22024.
- Sociedad de cazadores de S., ABC 22002.
- Sociedad de cazadores S.E., ABC 21969.
- Sociedad de cazadores S., ABC 22032.
- Sociedad de cazadores L.C., ABC 22033.
- Sociedad de cazadores V. (correo electrónico a Sección de caza).
- Federación de Caza de La Rioja, ABC 21673.
- A., ABC 21904.
- A.A., ABC 80972 (portal de participación).
- Asociación Guardas Rurales de La Rioja, ABC 80972 (portal de participación).
- Ayuntamiento de Nieva de Cameros, ABC 80972 (portal de participación).
- Sociedad de cazadores E.P., ABC 80972 (portal de participación).
- UAGR-COAR, ABC 80972, (portal de participación).
- UPA, ABC 80972, (portal de participación).
- A.T., ABC 21942.
- A.F., ABC 21290.
- Ayuntamiento de Ezcaray, ABC (portal de participación-correo electrónico).

Alegaciones fuera de plazo:

- A.T., ABC 22582.
 - Sociedad de Cazadores S.R.P., ABC 22069.
 - E.A., ABC 22272.
 - S.B.
- Resolución nº 065/2021, de 7 de abril de 2021, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sostenibilidad y Transición Ecológica, por la que se declara formado el expediente.
 - Memoria inicial del anteproyecto, de 7 de abril de 2021, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sostenibilidad y Transición ecológica, en la que se incluye en análisis del “marco normativo”, justificación de la oportunidad, “estructura y contenido”, “estudio económico”, “impacto de género”, “tramites seguidos y a seguir en la elaboración del borrador del anteproyecto” con una serie de propuestas (24) de modificación del texto propuesto.
 - Informe, del Servicio de Organización e Innovación de los Servicios Públicos (SOISP) de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, Expediente 012/2021, de 22 de abril de 2021, en el que se recogen distintas observaciones.

- Informe, de 26 de abril de 2021, de la Dirección General de Servicios Jurídicos, sin consideraciones que impliquen modificaciones o alteraciones del texto.
- Informe, de 4 de mayo de 2021, de la Jefatura de Servicio de Defensa de la Naturaleza, Caza y Pesca, analizando las alegaciones del informe del SOISP de 22 de abril de 2021.
- Memoria final, de 6 de mayo de 2021, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sostenibilidad y Transición y Ecológica, donde se relacionan todas y cada una de las apreciaciones y consideraciones informadas, acompañadas de las correspondientes valoraciones, junto a las propuestas de modificación.
- Certificación de Acuerdo, de 12 de mayo de 2021 del Consejero de Hacienda y Administración Pública, como Secretario del Consejo, de la aprobación del Proyecto de Ley de caza y gestión cinegética de La Rioja, adoptado por Consejo de Gobierno de La Rioja en reunión celebrada en esa misma fecha. En el mismo Acuerdo se dispone la remisión del Proyecto de Ley al Parlamento de La Rioja para su tramitación parlamentaria.
- Escrito de remisión, de 12 de mayo de 2021, del Excmo. Sr. Consejero de Hacienda y Administración Pública, del Proyecto de Ley de caza y gestión cinegética, al Excmo. Sr. Consejero de Servicios Sociales y Gobernanza Pública.
- Escrito de remisión, de 12 de mayo de 2021, del Excmo. Sr. Consejero de Servicios Sociales y Gobernanza Pública, del Proyecto de Ley de caza y gestión cinegética al Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de La Rioja.

2. Relativos a la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley

- Acuerdo de la Mesa del Parlamento de La Rioja, por el que se admite a trámite el Proyecto de Ley de caza y gestión cinegética de La Rioja, ordena su publicación, acuerda la apertura del plazo de presentación de enmiendas, así como su remisión a la Comisión de Sostenibilidad y Transición Ecológica. (BOPR, núm. 76, de 28 de mayo de 2021, Serie A).
- Enmienda a la totalidad, (BOPR, núm. 79, Serie A, de 8 de junio de 2021), presentada por el Grupo parlamentario Popular.
- Rechazo de la enmienda a la totalidad, (BOPR, Serie A, núm. 81. Sesión del Pleno de 17 de junio de 2021).
- Sustanciación comparencias de expertos sobre iniciativas legislativas. (BOPLR, núm. 131, Serie A, de 10 de febrero de 2022).
- Enmiendas al articulado. (BOPR, núm. 144, Serie A, de 14 de marzo de 2022).
- Designación de la ponencia, (BOPR, núm. 146, Serie A, de 17 de marzo de 2022).
- Escrito, de 31 de marzo de 2022, de los Grupos parlamentarios Popular, Socialista, Ciudadanos y Mixto, instando a la Mesa de la Cámara a solicitar *informe* del Consejo Consultivo.
- Dictamen, de la Comisión de Sostenibilidad y Transición ecológica. (BOPR, núm. 152 Serie A, de 4 de abril de 2022).

- Enmiendas al articulado mantenidas para su defensa en Pleno, (BOPR, núm. 153, serie A, de 4 de abril de 2022).
- Designación del diputado para presentar el Dictamen de la Comisión. (BOPR, núm. 153, Serie A, de 4 de abril de 2022).

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito, firmado, enviado y registrado de salida con fecha 4 de abril de 2022; y registrado de entrada en este Consejo el día 12 de abril de 2022; el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de La Rioja comunica al Consejo que, por medio de escrito presentado por los Grupos Parlamentarios Popular, Socialista, Ciudadanos y Mixto, con número de registro de entrada en la Cámara 21360, de 31 de marzo de 2022, han solicitado la emisión de dictamen del Consejo Consultivo sobre el Proyecto de Ley de caza y gestión cinegética de La Rioja.

El Excmo. Sr. Presidente del Parlamento expone, además, que la Mesa de la Cámara de fecha 25 de noviembre de 2016, acordó que, cuando la petición de emisión de informe del Consejo Consultivo fuera suscrita por los portavoces de todos los Grupos Parlamentarios que integran la Cámara, *“dicha solicitud será remitida directamente por la Presidencia al Consejo Consultivo sin que sea necesario acuerdo de la Mesa ni previa audiencia de la Junta de Portavoces”*.

En definitiva, el Parlamento de La Rioja, al amparo de los artículos 102.1, de su Reglamento, y 10.3 de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, ha acordado recabar ese dictamen.

Segundo

El Excmo. Sr. Presidente del Consejo Consultivo, mediante escrito de 13 de abril de 2022, enviado y registrado de salida el mismo día procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma del 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 del mismo

El Consejo Consultivo tiene competencia para emitir el presente dictamen al amparo del art. 10.3 de nuestra Ley 3/2001, a cuyo tenor el Consejo *“prestará asistencia al Parlamento de La Rioja en los casos en que así lo establezca el Reglamento de la Cámara”*.

A su vez, el art. 102.1 del Reglamento del Parlamento de La Rioja, prevé la posibilidad de que, a petición motivada de cualquier Grupo Parlamentario, a la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, formule petición de informe al Consejo Consultivo, en relación con los Proyectos de Ley, el cual, *“en ningún caso, tendrá carácter vinculante”*.

Además, tal como se ha expresado con anterioridad, dicha petición de dictamen *“puede ser formulada directamente por el titular de la Presidencia de la Cámara, sin necesidad de Acuerdo previo de la Mesa, cuando la formulen los Portavoces de todos los Grupos Parlamentarios”* (Acuerdo, de la Mesa, de 25 de noviembre de 2016).

En cuanto al ámbito del 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*. Por tanto, como se ha señalado en otros dictámenes (por todos, D.37/04, D.71/11 y D, 2836/13 ,D.45/16 , D57/21), debemos examinar la adecuación del Proyecto de Ley a la *legalidad* (en rigor, a la normativa europea y a la legislación básica del Estado) y a la *constitucionalidad* (en rigor, al *bloque de la constitucionalidad*, que también incluye, a estos efectos, al Estatuto de Autonomía de La Rioja) vigentes, sin entrar en cuestiones de oportunidad, que no nos han sido solicitadas, o de estricta técnica normativa.

Segundo

Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de Proyectos de Ley.

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 previa elaboración del Anteproyecto de

Ley, del conjunto de trámites establecidos en el art. 45 de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, de Gobierno e incompatibilidades de sus miembros (LGI).

Y ello, siquiera sea muy sucintamente, pues el Parlamento ha acordado ya dar curso a la tramitación del Proyecto de Ley, conforme al art.92 de su Reglamento (RPR), sin que éste haya sido objeto de devolución al Gobierno (art. 95.3 RPR), circunstancia que, como luego diremos, conlleva una virtualidad sanadora de eventuales defectos que hubieran podido producirse en la fase gubernamental de tramitación del Anteproyecto.

1. El artículo 45 de la LGI, en cuanto a las exigencias procedimentales para la redacción de los Proyectos 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. El procedimiento de elaboración de Proyectos de Ley, a que se refiere el apartado anterior, se iniciará por el titular de la Consejería competente mediante la elaboración del correspondiente Anteproyecto que incluirá una Exposición de Motivos e irá acompañado por una Memoria que deberá expresar previamente el marco normativo en que se inserta, justificar la oportunidad de la norma y la adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persigue, haciendo referencia a las consultas facultativas efectuadas y otros datos de interés para conocer el proceso de elaboración del proyecto.

3. Se adjuntará, en su caso, un estudio económico de la norma, con especial referencia al coste y financiación de los nuevos servicios, si los hubiere, o de las modificaciones propuestas; relación de disposiciones afectadas y tabla de vigencias, en las que deberá hacerse referencia expresa de las que deben quedar total o parcialmente derogadas.

4. En todo caso, y sin perjuicio de otros informes preceptivos, los anteproyectos de ley habrán de ser informados por la Dirección General de los Servicios Jurídicos y Secretaría General Técnica de la Consejería que inició el expediente.

5. El titular de la Consejería competente elevará el Anteproyecto, así como el resto de la documentación al Consejo de Gobierno a fin de que éste decida sobre su aprobación como Proyecto de Ley y su remisión al Parlamento de La Rioja”.

Como hemos recordado en dictámenes anteriores (cfr. 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 sea 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. En el primer caso, disposiciones administrativas de carácter general de rango inferior a la ley, los vicios formales, pueden conllevar una declaración de nulidad de los Tribunales de Justicia (arts. 70.2 y 73 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contencioso-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 estime oportunos y, es más, su intervención, 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, exige el art.45 de la LGI.

La función sanadora del Parlamento, desde luego, no alcanza a otros posibles vicios de invalidez de la norma, de orden sustantivo, como la infracción del Derecho Comunitario europeo o de la legislación básica del Estado, la vulneración del *bloque de constitucionalidad* (que incluye a estos efectos, también al Estatuto de Autonomía de La Rioja) o la posible infracción de derechos fundamentales.

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

2. A la luz de lo preceptuado en el art. 45 de la LGI y visto el expediente, podemos afirmar que, en la fase gubernamental de elaboración del Anteproyecto, se ha dado cumplimiento a los trámites requeridos legalmente:

A) Resolución de inicio.

El procedimiento para la elaboración del Anteproyecto fue iniciado por Resolución de 15 de febrero de 2021, del titular de la Consejería competente, la de Sostenibilidad y Transición Ecológica, de acuerdo con los arts. 1.1 y 7. 1.1,a) del Decreto 55/2021 de 22 de septiembre, que establece la estructura orgánica de dicha Consejería, preceptos que han de ponerse en relación con el art. 42.1, d) de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros.

B) Memoria inicial.

1. Consta en el expediente una Memoria Justificativa, de 6 de abril de 2021, del Director General de Biodiversidad, que cumple suficientemente las exigencias previstas por el art. 45.2 de la Ley 8/2003, en cuanto expresa el marco normativo en que se inserta la norma cuya aprobación se pretende, se pronuncia sobre su oportunidad y sobre la justificación de las medidas propuestas; incorpora una comparativa con legislaciones autonómicas y detalla las principales colaboraciones y modificaciones tras el periodo de

alegaciones resultado del procedimiento de Audiencia pública. Contiene también, una relación de *las principales diferencias con la Ley 9/1998*, que deroga y acompaña, además, *una valoración de efectos, que incluye: Los impactos de género, económico y presupuestario incluyendo el de otras administraciones.*

2. Memoria inicial relativa al anteproyecto de Ley, de 7 de abril de 2021, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sostenibilidad y Transición Ecológica, hace referencia a la memoria justificativa del órgano directivo proponente y refuerza la motivación relativa al cumplimiento expresado anteriormente, en cuanto a las exigencias del artículo 45.2 de la LGI. Contiene, marco normativo y competencia. Justificación. Estructura y contenido. Estudio económico. Impacto de género. Disposiciones afectadas y tabla de vigencias. Tramites seguidos en la elaboración del borrador y trámites a seguir en la elaboración del borrador del anteproyecto de ley.

En esta memoria se indica que el texto de la Ley propuesta se revisa conforme a los criterios de las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 y publicadas por Resolución de 28 de julio de 2005. *Así mismo, se ha adaptado el tipo de letra, interlineado y demás estilos de acuerdo con lo indicado en el Manual de Identidad Institucional de la Comunidad Autónoma de La Rioja.*

C) Estudio económico.

Respecto del estudio económico del Anteproyecto, exigido por el art. 45 de la Ley 8/2003, el objetivo que persigue la exigencia de una Memoria económica es que luzca, en los Anteproyectos normativos, el eventual coste de ejecución y puesta en práctica de las medidas que en los mismos se prevean, así como la financiación prevista para acometerlos; en suma: programar, planificar y racionalizar la actuación de la Administración en sus consecuencias presupuestarias y de gasto, como hemos reiterado en diversos dictámenes (D.39/09, D.40/09, D.8/10/D.11/10, D.12/10, D13/10, D12/10).

En el caso que nos ocupa, la Memoria justificativa, de 6 de abril de 2021, se afirma que *“no supone un gasto mayor lo regulado en este texto, sobre la situación actual”*.

En principio, esta observación parece razonable, ya que el *Registro de Infractores* no supone aumento de coste al no requerir de personal nuevo y por otro lado se elimina un organismo, la *Junta Regional de Homologación*, que, si bien pudo originar algún gasto, se informa que nunca fue asignada una partida concreta en el Presupuesto de La Comunidad Autónoma para sufragar su funcionamiento.

La memoria justificativa de la Dirección General de Biodiversidad de 6 de abril de 2021 hace un estudio económico en el que concluye que se *entiende más que justificado que*

la Administración trate de mejorar el marco normativo de una actividad que genera sólo directamente un volumen económico de superior a 3,2 millones de euros.

La memoria inicial de la SGT de 7 de abril de 2021 se puede leer que (subrayado añadido):

“b) Se estima que la actividad cinegética genera un volumen económico superior a los 3,2 millones de euros. Así mismo, se realiza un estudio económico de los ingresos brutos generados por la actividad cinegética en el último ejercicio 2019-2020.

c) En relación con el impacto presupuestario de la propuesta normativa ha de indicarse que de manera directa no implica coste económico alguno sobre el presupuesto actual. La actividad de fomento que puede derivarse de su regulación precisa, en algunos casos, de desarrollo reglamentario, y, en general, está supeditado a la previa aprobación en el correspondiente plan de subvenciones de la consejería competente.

d) En relación con la gestión de los procedimientos administrativos que pueden verse afectados por la nueva regulación no se prevén ningún coste adicional, así como tampoco de la creación de órganos o supresión de éstos.

Por consiguiente, en vista a las conclusiones efectuadas por el centro gestor en la memoria justificativa, esta Secretaria General Técnica no considera necesario solicitar informe a la Dirección General de Control Presupuestario en la tramitación de la elaboración del presente anteproyecto de ley”.

Esta previsión se contradice con lo que señala la memoria final de la misma SGT de 6 de mayo de 2021 que, en referencia al informe del SOIP dice:

“Sería necesario crear o prever la creación del registro de trofeos al que se refiere el artículo 11.3 del anteproyecto de ley...

Por último, el informe del Servicio de Organización e Innovación de los Servicios Públicos, en relación con el registro de infracciones que se crea en el artículo 87 del anteproyecto de ley, indica que la actual ley de caza de la Rioja ya creó este registro sin que se tenga constancia por parte del Servicio informante de la existencia del mismo ni de su desarrollo reglamentario. Se recuerda la necesidad de incluir el tratamiento de la actividad en el Registro de Actividades de tratamiento de datos de la consejería y la obligación de publicar dicho registro en el portal de la transparencia del Gobierno de La Rioja. Respecto de esta observación tal y como pone de manifiesto el informe del centro gestor, emitido en fecha 4 de mayo de 2021, se decide, pese a no haber sido creado conforme a la actual ley de caza, mantener la necesidad de su creación en el anteproyecto de ley en los términos expresados en el artículo 87 del anteproyecto”.

A juicio del Consejo, la creación de registros exigiría de la elaboración de un estudio económico, así como la petición de informe a la Dirección General de Planificación y Control Presupuestario.

D) Trámite de audiencia.

La LFAR regula expresamente este trámite de audiencia en su art. 36, que señala:

“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 por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren 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 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 de los tributos o ingresos de derecho público. Podrá prescindirse del trámite de audiencia cuando concurran 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, si bien no configura un derecho subjetivo, no es una mera norma programática (STC 17/1981, 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); *“se trata 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); iv) y 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).

La CE condiciona el desarrollo legislativo en este aspecto y obliga además a una intervención proclive a facilitar dicha audiencia.

En el presente caso, el citado trámite se ha realizado de forma correcta.

El Plan normativo previsto en el artículo 132 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, no resulta de aplicación a las Comunidades Autónomas según resulta de la STC 55/2018 (FJ 7). Pero la LFAR en el artículo 28.bis introduce esta misma obligación, y el Plan normativo que se publica en la web del Gobierno de La Rioja. Dicho Plan normativo del Gobierno de La Rioja para el año 2020 incluía como iniciativa legislativa a aprobar en el año 2021 la ley de caza. El cumplimiento de esta previsión coadyuva a la participación; por tanto, se entiende cumplido el trámite de consulta previa previsto en los artículos 133.1 de la citada Ley 39/2015 y 32.bis.1 de la Ley 4/2005, de 1 de junio de la LFAR.

De este modo, en cumplimiento del trámite de audiencia corporativa en fase de elaboración del borrador del anteproyecto de ley, la Dirección General de Biodiversidad acredita en el expediente normativo haber puesto en conocimiento de las organizaciones y asociaciones reconocidas legalmente como representativas de derechos e intereses legítimos susceptibles de afectación por el contenido del borrador, así como la posibilidad de hacer llegar sus propuestas y alegaciones. Así, se cita en la memoria justificativa elaborada por este órgano una cronología de actos llevados a cabo en la elaboración de las sesiones de trabajo en las que se da participación a entes interesados, entre los que se incluyen las organizaciones profesionales agrarias más representativas, organizaciones ecologistas y la federación riojana de caza. A su vez, se debate el borrador de anteproyecto de ley en el seno del Consejo de Caza, como órgano de carácter consultivo y asesor en la materia.

Así mismo, una vez ultimado el borrador la Dirección General de Biodiversidad en cumplimiento del trámite general de audiencia previsto en el artículo 36.1 de la LFAR, lo hace público en el portal web del Gobierno de La Rioja, con la finalidad de recabar cuantas aportaciones se realicen por los ciudadanos y entidades afectadas. Así queda certificada por la Dirección General competente dicha publicación en el Portal de Participación, entre las fechas siguientes: 30 de julio al 4 de septiembre de 2020.

Las aportaciones presentadas, (relacionadas en el contenido de la Memoria Justificativa, “*Estudio de alegaciones*”, punto 1, del presente dictamen), fueron objeto de análisis y debate, siendo aceptadas o rechazadas, de forma motivada, según documento firmado con fecha 31 de marzo de 2021 por el Jefe de Servicio de Defensa de la Naturaleza, Caza y Pesca.

E) Impacto de género.

Tanto la Memoria Justificativa como la inicial, lo determinan como nulo, “*ya que no se restringe ni se regulan aspectos en función del género de las personas que la practican. En cuanto al lenguaje utilizado en el texto, cuando se refieren a los actores implicados en la aplicación de la Ley, seguimos el criterio de la Real Academia de la Lengua Española que señala que la terminación propia del género masculino es la utilizada para definir el*

género neutro del nombre, puesto que es el género no marcado en el idioma español, el que corresponde por defecto o simplemente por economía lingüística”.

Sin poner en cuestión esa valoración, se recomienda que se incluya una Disposición Final en la que se explicita que el uso del masculino en el texto no tiene ninguna connotación discriminatoria, sino que se hace como género no marcado que sirve para designar a todos los individuos de una especie sin distinción de sexos.

F) Estudio de cargas administrativas.

La Ley 5/2014, de 20 de octubre, de administración electrónica y simplificación administrativa de La Rioja, exige que se elabore un estudio de cargas administrativas, en la tramitación de los proyectos de ley. El artículo 28 prevé que ese estudio se incorpore a la memoria general, *“con el fin de evitar la generación innecesaria de nuevas trabas para los ciudadanos, en especial para la implantación y desarrollo de actividades empresariales o profesionales que pudieran dificultar el desarrollo económico”.*

En el presente caso, consta que la memoria de la DG de Biodiversidad de 6 de abril de 2021 incluyó un estudio de cargas administrativas en que se hace referencia a la simplificación del procedimiento de constitución de los cotos y se dice que *“La utilización de estas plataformas telemáticas posibilita además que la administración pública en general y la gestión administrativa de carácter cinegético en particular sea cada vez más transparente y accesible. En esta Ley se impulsa además la simplificación administrativa, no sólo facilitando los canales telemáticos entre el administrado y la administración, sino que es objeto de la misma el reducir o eliminar fases, plazos, documentos o trámites innecesarios sin que se comprometa alcanzar los objetivos planteados ni se mermen las garantías o derechos que tienen los administrados”.*

G) Informes.

Según el artículo 38.1 de LFAR:

“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 la tramitación del procedimiento, la Consejería recabó diversos informes, que se exponen atendiendo a su fecha de remisión:

- a) **Informe del Servicio de Organización e Innovación** de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, de 22 de abril de 2021, en el que se recogen interesantes observaciones y sugerencias, tanto de

aspectos procedimentales como de carácter jurídico de la Exposición de motivos y del resto del articulado.

b) Informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos de 26 de abril de 2021.

El art. 39.3 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de LFAR, establece que, en los procedimientos de disposiciones reglamentarias, la intervención de los Servicios Jurídicos, que es preceptiva, ha de ser, además, última, como hemos recordado reiteradamente (cfr. por todos, nuestro dictamen D.22/07).

Tratándose de la elaboración de Anteproyectos de Leyes, el art. 45.4 de la Ley 8/2003 contiene una previsión que debe interpretarse de manera similar, y que obedece a la misma finalidad: el informe del Servicio Jurídico debe emitirse en la última fase de la tramitación del procedimiento, tras los demás informes preceptivos –y con carácter inmediatamente anterior al de la Secretaría General Técnica-, con el fin de que los servicios jurídicos tengan oportunidad de valorar en Derecho todas las observaciones y alegaciones formuladas, tanto en la fase de consultas, como por los distintos servicios de la Administración.

c) Informe de la Dirección General de Biodiversidad, de 4 de mayo de 2021, que estudia el informe del Servicio de Organización e Innovación, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, en el que precisa algunas de sus observaciones y otras asume para el modificado el texto propuesto.

H) Memoria final.

La Secretaría General Técnica de la Consejería de Sostenibilidad y Transición Ecológica emitió informe, previsto por el art. 45, de la Ley 8/2003. Y, así, obra en la Memoria final, de 6 de mayo de 2021, *"que evalúa la versión del texto del anteproyecto de ley a fecha 5 de mayo de 2021, con los cambios efectuados en función de los informes recibidos, así como la subsanación de los errores materiales y formales detectados en el articulado tras la revisión final del texto"*, informando favorablemente el anteproyecto de la ley de caza y gestión cinegética, al resultar conforme al ordenamiento jurídico y lo eleva para su aprobación y firma.

La Secretaría General en su Memoria final deja patente que evalúa un texto, que finalmente *"eleva"*, y que ha sido informado en último lugar por la Dirección General de Biodiversidad. Por tanto, sin un informe posterior o *"último"* de la Dirección de Servicios Jurídicos.

Finalmente, el Consejo de Gobierno, en su sesión de 12 de mayo de 2021, acordó aprobar el Proyecto de Ley y dispuso su remisión al Parlamento de La Rioja.

I) Proyecto de Ley.

Por todo lo expuesto, puede concluirse que, en la tramitación del Proyecto de Ley, han sido observadas adecuadamente las exigencias de procedimiento contenidas en el art. 45 de la citada Ley 8/2003.

En la actualidad, como se ha señalado, el Proyecto de Ley, remitido al Parlamento de La Rioja, se encuentra en curso de tramitación bajo el número 10/PL-0009.

El Consejo Consultivo entiende que asegurar la regularidad formal de la tramitación del proyecto de Ley corresponde a los diferentes órganos y servicios del Parlamento de la Cámara. Así, a la Presidencia [arts. 29.1 y 29.2 RPLR]; a la Mesa [arts. 28.1.a) y 28.1.e RPLR]; o a los Letrados del Parlamento [arts. 165 y 166 RPLR]. Por este motivo, el Consejo se abstiene de realizar consideración alguna sobre las cuestiones atinentes al procedimiento parlamentario, respecto de las que, por otra parte, no se nos ha solicitado la emisión de nuestro parecer.

No obstante, y sin perjuicio del debido respeto a los procedimientos parlamentarios, la redacción del vigente artículo 40.2-d) del RRC, Decreto 8/2002 de 24 de enero, de aprobación del Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo de La Rioja, exige que las consultas se acompañen del *informe jurídico del órgano superior encargado de la asistencia jurídica interna a la entidad consultante*.

La solicitud de dictamen a la proposición de Ley no ha venido acompañada de ningún informe jurídico interno del Parlamento.

El plazo de emisión del dictamen aparece regulado de distinta manera en el Reglamento de la Cámara y en la Ley del Consejo Consultivo. El artículo 102 del Reglamento del Parlamento, aprobado en Pleno de 10 de abril de 2001 dispone que se pueda solicitar dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja en relación a proyectos o proposiciones de Ley. Igualmente, prevé que el dictamen se tiene que evacuar en el plazo de un mes; y que, el transcurso del plazo sin que se *hubiere elaborado el informe solicitado, se entenderá que no tiene objeción alguna al texto del proyecto o proposición de Ley*.

La Ley 3/2001 del Consejo Consultivo de La Rioja de 31 de mayo de 2001 dispone que el plazo de emisión de los dictámenes es de 30 días hábiles (art. 15, y Decreto 8/2002 art. 14). Este Consejo se ajusta a las previsiones de su Ley reguladora.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja Para regular la materia objeto del Proyecto de Ley

1. Planteamiento general.

La competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR) constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición proyectada, ora sea de rango legal, ora lo sea reglamentaria; pues, en caso contrario, amenazarían sobre los mismos 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 Proyecto se somete a nuestra consideración, pues dicha competencia constituye condición *sine qua non* para cualquier innovación que pretenda introducirse en el ordenamiento jurídico riojano. Para ello y dentro del *bloque de constitucionalidad*, hemos de acudir, como antes hemos señalado, no solo a la Constitución (CE), sino también al vigente Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR '99).

El artículo 8.Uno del Estatuto de Autonomía de La Rioja, establece que corresponden a la Comunidad Autónoma de La Rioja las competencias exclusivas en materia de pesca fluvial y lacustre, acuicultura y caza, previsión que ya se encontraba contenida con el mismo carácter en el artículo 148 1. 11ª de la Constitución.

No obstante, queremos destacar, el hecho de que sobre la caza la Comunidad Autónoma de La Rioja tenga atribuida una competencia exclusiva, no significa que tenga libertad absoluta para su regulación, puesto que existen aspectos del ejercicio de la caza que se encuentran en íntima conexión con otros títulos competenciales atribuidos al estado, bien de forma exclusiva o compartida, como son la legislación civil (artículo 149 1. 8ª) y la materia de medio ambiente. Al respecto, ha de tenerse en cuenta que el artículo 149 1. 23ª atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de *“Legislación básica sobre protección de medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección”*.

El carácter complejo y polifacético que tienen las cuestiones relativas al medio ambiente ya fue advertido por el Tribunal Constitucional en su sentencia 102/1995 de 26 de junio (RTC 1995, 102) donde señaló que es precisamente ese carácter el que determina que afecte a los más variados sectores del ordenamiento jurídico y provoque una correlativa complejidad en el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y que *“Por eso mismo, el medio ambiente da lugar a unas competencias, tanto estatales como autonómicas, con una carácter metafóricamente “transversal” por incidir en otras materias incluidas también, cada una a su manera, en el esquema constitucional de*

competencias (artículo 148 1ª, 3ª, 7, 8ª, 10ª y 11ª, CE) en cuanto tales materias tienen como objeto los elementos integrantes del medio (las aguas, la atmósfera, la fauna, la flora, los minerales) o ciertas actividades humanas sobre ellos (agricultura, industria, minería, urbanismo, transportes) que a su vez generan agresiones al ambiente o riesgos potenciales para él”, advirtiendo, sin embargo, que “Es claro que la transversalidad predicada no puede justificar su “vis expansiva”, ya que esta materia no se encuadra cualquier tipo de actividad relativa a esos recursos naturales, sino sólo la que directamente tienda a su preservación, conservación o mejora”.

Posteriormente, el Tribunal Constitucional en su sentencia 14/1998 de 22 de enero (RTC 1998, 14), dictada en relación con la Ley 8/1990 de 21 de diciembre, de caza de Extremadura, dijo que *“el obligado respeto por parte de esa Comunidad Autónoma a la legislación medioambiental del Estado no le impedía diseñar y ejecutar una política autonómica propia en materia de caza y de protección de aquellos ecosistemas vinculados directamente a su ejercicio, con el fin de impedir prácticas abusivas e incontroladas que pudieran poner en peligro los recursos cinegéticos existentes en su territorio. Por esta razón, en la STC 102/1995 (fundamento jurídico 24,c) se afirma que la competencia del Estado sobre medio ambiente tenía “una penetración menos extensa e intensa cuanto tenía que convivir con la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas sobre la caza y la pesca en aguas continentales asumidas al amparo del art, 148 1, 11ª de la CE, quedándole vedado al Estado internarse en la regulación de tales materias, cuya consistencia “se refuerza en muchos Estatutos de Autonomía”, doctrina a la que se ha remitido en la sentencia 69/2013 de 14 de marzo.*

Entre la normativa básica dictada en materia de medio ambiente que tiene una relación directa con el ejercicio de la caza se encuentra la Ley 42/2007 de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad (destacada referencia merece el artículo 62). Asimismo, ha de tenerse en cuenta lo establecido en el Real Decreto 1118/1989 de 15 de diciembre.

Consta también, que este Proyecto de Ley se ha elaborado teniendo en cuenta el marco normativo europeo y estatal en la materia, integrado fundamentalmente por la Directiva 79/409/CEE, relativa a la conservación de las aves silvestres y la Directiva 92/43/CEE relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestre, y su trasposición al ordenamiento interno realizado por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad.

En conclusión, a juicio de este Consejo, la Comunidad Autónoma de La Rioja ostenta competencia para acometer la regulación de este proyecto de ley pretende, en virtud de lo dispuesto en el artículo 8 de su Estatuto de Autonomía. (EAR99). No obstante, la parte expositiva no cita ningún título competencia, por lo que se sugiere que se incorpore esa referencia como se hace habitualmente en todas las leyes.

2. Exposición del contenido del Proyecto.

Con objeto de comprender, en una visión panorámica, la materia que es objeto de regulación en el Proyecto y, por tanto, analizada en este dictamen, y, en especial, a efectos de poder pronunciarnos seguidamente sobre si la CAR tiene o no competencia para regularla, conviene comenzar exponiendo, sintéticamente, el contenido del texto final remitido, que es el siguiente:

Contiene, además de la Exposición de motivos, 10 Títulos (El Título Preliminar y 9 Títulos más y no 9 en total, tal como expresa el apartado II de la Exposición de motivos del Proyecto de Ley), una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

A) La Exposición de motivos de la norma proyectada comienza señalando que:

“Nuestra sociedad se ha visto sometida en las últimas dos décadas a grandes cambios sociales. Precisamente, la realidad social es fuente de interpretación de las leyes y motor de la voluntad del legislador...Entre los cambios que inducen al alumbramiento de esta ley.... los daños en la agricultura.... crecimiento enorme de la superficie forestal o la intensificación de la agricultura ... A su vez, la sanidad animal ha cobrado una importancia inédita...Surge también la necesidad de garantizar la coexistencia del aprovechamiento de la caza con otras actividades al aire libre... La pertinencia de erradicar las especies invasoras o incluso el reconocimiento de los servicios ambientales y externalidades que supone una actividad cinegética reglada y ordenada... Hay una suerte de externalidades positivas en la actividad cinegética que benefician a toda la sociedad y que hacen que una caza ordenada y sostenible suponga un beneficio neto para toda la ciudadanía.

En ese contexto, incluso la caza tradicional, social y deportiva que se practica en La Rioja es un recurso económico de creación de riqueza y puestos de trabajo y de generación de actividad en lugares donde además no existen otro tipo de aprovechamientos ni de actividades posibles...Paralelamente, se ha producido también un trascendental cambio de las personas que practican la caza.

Todas estas razones.... abonan la necesidad de un cambio legislativo que contextualice la acción de caza en esta nueva actualidad y garantice su desarrollo armónico con el medio ambiente, la biodiversidad y su reconocimiento social”.

B) El Título preliminar (“Disposiciones generales”, arts. 1 a 6), determina el objeto de la Ley y su finalidad; define la acción de cazar y tipos de caza; establece la titularidad cinegética, y la compatibilidad y prioridades de otras actividades y modalidades: finalmente en el art. 6 expone múltiples definiciones empleadas en la materia.

C) El Título I (“De las especies cinegéticas y piezas de caza”, arts. 7 a 12). Capítulo I. De las especies cinegéticas y de las especies cazables (arts. 7 y 8). Capítulo II.

De las piezas de caza. Definición (art.9), Propiedad (art.10), tenencia (art. 11), Daños (art. 12).

- D) El Título II (“De la conservación del hábitat y especies cinegéticas”, arts. 13 a 19).** Capítulo I. De la conservación del hábitat cinegético. Actuaciones que afectan a la fauna (art. 13). Conservación del hábitat y de su biodiversidad (art. 14). Cerramientos (art. 15). Capítulo II. De la protección y fomento de la caza. Código ético (art. 16) Autorizaciones excepcionales. (art. 17). Capítulo III. Conservación del patrimonio cinegético y fomento de la caza. Conservación del patrimonio (art. 18). Calidad cinegética (art. 19).
- E) El Título III (“Clasificación de los terrenos a efectos cinegéticos”, arts. 20 a 34),** determina la clasificación de los terrenos cinegéticos. (art. 20). Capítulo I. Terrenos cinegéticos. Terrenos y titularidad (art. 21). Reservas regionales de caza (art. 22). Cotos de caza (art. 23). Modificación de cotos (art. 24). Superficies mínimas (art. 25). Carácter social de los cotos. Carácter deportivo. Carácter comercial (arts. 26, 27 y 28). Zonas de seguridad (art. 29). Capítulo II. Zonas de caza controlada (art. 30). Capítulo III. Terrenos no cinegéticos. Terrenos no cinegéticos, vedados de caza, terrenos excluidos, zonas no acotadas (arts. 31, 32, 33 y 34).
- F) El Título IV (“Planificación y ordenación cinegética”, arts. 35 a 40).** Capítulo I. De la orden anual (art. 35). Capítulo II, de los planes. Planes técnicos, contenido, plazo de vigencia, información complementaria anual y responsabilidad y control (arts. 36, 37, 38, 39 y 40).
- G) El Título V (“De la persona que practique la caza”, arts. 41 a 45),** establece los requisitos para su ejercicio, la licencia, el examen, la responsabilidad por daños (arts. 41, 42, 43 y 44). Se regula el guía de caza (art. 45).
- H) El Título VI (“Del ejercicio de la caza”, arts. 46 a 54),** se establecen los medios en el Capítulo I. Tenencia y utilización, Armas, dispositivos auxiliares, municiones y calibres (arts. 46 y 47). Procedimientos masivos y no selectivos, métodos de trampeo homologados, caza con otros animales auxiliares y perros de caza (arts. 48, 49 50 y 51). En el Capítulo II, se expresan las modalidades de caza (art. 52), la caza con fines científicos (art. 53) y las medidas de seguridad en las cacerías art. 54).
- I) El Título VII (“De la administración, gestión y vigilancia de la caza”, arts. 55 a 60),** se determina la Administración en el Capítulo I, definiendo las competencias, los procedimientos (arts. 55 y 56) y el Consejo de caza de la Rioja (art. 57). La vigilancia se determina en el Capítulo II, definiendo las autoridades (art. 58), la vigilancia en los cotos (art. 59) y el ejercicio del personal de vigilancia (art. 60).

- J) El Título VIII (“De la sanidad cinegética, cría y comercialización de la caza”, arts. 61 a 68),** en el Capítulo I se describen los aspectos sanitarios, las enfermedades y epizootias y las medidas de seguridad (arts. 61 y 62). El capítulo II, regula la cría de especies, requisitos para el establecimiento de granjas y repoblaciones (arts. 63 y 64). El capítulo III, lo dedica al transporte, de piezas muertas y al transporte y suelta de piezas de caza vivas (arts. 65 y 66). Y el capítulo IV a la taxidermia, talleres y libro de registro (arts. 67 y 68).
- K) El título IX (“De las infracciones y sanciones”, arts. 69 a 87).** El capítulo I se dedica a las infracciones. La administrativa y su clasificación, muy graves, graves, leves y su prescripción (arts. 69, 70, 71, 72, 73 y 74). El capítulo II, se estipulan las sanciones aplicables, los criterios de graduación, indemnizaciones, multas coercitivas, actualización de cuantía, comisos y retirada de armas (arts. 75, 76, 77, 78, 79, 80 y 81). El capítulo III determina el procedimiento sancionador, el expediente, la presunción de existencia de delito o infracción penal, la competencia para la imposición, las denuncias de los agentes y de la prescripción. (arts. 82, 83, 84, 85 y 86) y finalmente el capítulo IV al registro de infractores (art. 87).
- L) El Proyecto contiene también: (i) una Disposición Transitoria (DT) Única,** donde se establece un plazo de dos años para su adaptación, **(ii) una Disposición Derogatoria (DD) Única,** y **(iii) dos Disposiciones Finales,** la primera, donde se establece la habilitación y la segunda, la entrada en vigor de la ley.

Cuarto

Rango de la norma proyectada

Como consideración general al Proyecto, 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 el Sector público autonómico con los administrados.

Como hemos señalado en otros dictámenes (por todos, D.36/13 y 57/21), 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 Comunidad Autónoma de La Rioja, no solo regular meras particularidades organizativas o procedimentales, sino también apartarse de la legislación del Estado salvo, naturalmente, en aquello que tenga carácter básico.

Quinto

Análisis del Proyecto

1. Observaciones generales.

Sin perjuicio de las observaciones que se formulan en el siguiente apartado, el Proyecto de Ley se dicta en el ejercicio de competencias autonómicas y resulta respetuoso con el bloque de constitucionalidad en el que habrá de integrarse. En suma, merece a este Consejo un juicio general favorable.

El artículo 8.Uno.21 del Estatuto de Autonomía reconoce la competencia exclusiva de la Comunidad en materia de *Pesca fluvial y lacustre, acuicultura y caza*.

Se trata de un proyecto muy participado y trabajado, que se remonta a noviembre de 2019 según la cronología del proceso que refiere la memoria justificativa de la Dirección General de Biodiversidad y que se ha debatido en varios Consejos de Caza de La Rioja, y ha recibido numerosas alegaciones. Según expresa la Consejería proponente, y según resulta de la parte expositiva, se pretende sustituir y modernizar la Ley de Caza de la Rioja, Ley 9/1998 de 2 de julio.

La concepción que se quiere dar al nuevo texto es de ley abierta, en el sentido de remitir parte de su regulación al desarrollo reglamentario, y ley moderna, que afronte el fenómeno de la caza bajo parámetros que no se tuvieron en cuenta en 1998, como la biodiversidad o el cambio climático.

Sin perjuicio de su análisis posterior, hay varias cuestiones generales que afectan a la Ley en su conjunto:

- La consejería competente se identifica a lo largo de toda la ley por referencia a la que tenga atribuidas competencias en materia de caza (art. 6-h) y 55). Sin embargo, algunas regulaciones pueden afectar a competencias de otras consejerías (vgr. art. 11).

En algunas partes de la Ley se identifica a la consejería competente por referencia a la caza, o a la materia cinegética (vgr. arts. 40.2, 62 y Disposición final primera).

- Se echa en falta que, en la tramitación del anteproyecto, hubieran participado las Consejerías competentes en materia de agricultura y consumo, habida cuenta de la regulación que se contiene en la Ley, en algunas ocasiones, afecta a dichas materias.
- El objetivo modernizador de la regulación anteriormente expuesto se aprecia también en otras normas autonómicas. Este Consejo ha encontrado en la normativa de otras

Comunidades Autónomas, que se incluye la seguridad de las personas como un elemento modernizador. En la elaboración del anteproyecto se han analizado las disposiciones legales de otras Comunidades Autónomas. En ese estudio comparado se aprecia como en otras legislaciones autonómicas se trata de armonizar la actividad cinegética con otras actividades o sensibilidades de hoy en día, que al ser un ejercicio que se practica con armas de fuego con el consiguiente riesgo para las personas, se ha introducido en la normativa novedosas disposiciones preventivas sobre señalización y protección, Así, en la Ley 2/2011, de 17 de marzo de caza del País Vasco en su Capítulo VII dedicado a la Seguridad y Responsabilidad Civil, artículos 49 a 52, donde se regula más claramente la señalización, que nuestra ley remite al desarrollo reglamentario; o se prohíbe el consumo de alcohol en el ejercicio de la caza. También, hay normas comparadas que incorporan más decididamente el cuidado de las personas que puedan estar en terrenos susceptibles de acoger actividades cinegéticas, sin participar de las mismas (paseantes, excursionistas, peregrinos, naturalistas...).

- Por otra parte, se debe llamar la atención sobre la confusión terminológica que se produce en algunas partes del texto entre el “Gobierno de La Rioja”; la “Comunidad Autónoma de La Rioja”, o “Comunidad de La Rioja” como institución; y la “Comunidad” como territorio. Por ejemplo, y sin ánimo exhaustivo, puede verse la regulación de los artículos 12, 22 ó 67.

2. Observaciones al texto.

A) Relativa a la exposición de motivos.

En el apartado II, determina, “*La presente ley contiene 87 artículos distribuidos en 9 títulos...*”, sin embargo, son 10 los títulos que se expresan en su articulado; El título Preliminar y 9 títulos más. (Del I al IX). Se debiera corregir.

B) Relativa al artículo 1.

El art. 1 bajo el epígrafe de “**Objeto y finalidad**” expresa el objeto de la Ley, pero olvida la finalidad. Debiera optarse por dejar únicamente: “*Objeto*”, o bien, añadir la expresión de la **finalidad** expresamente en su contenido.

Es un artículo que se redacta en una única oración, lo que puede generar alguna duda respecto a la cuestión apuntada de la finalidad. En efecto, se define como objeto regular la caza en su triple concepción tradicional, deportiva y de gestión, y se añaden más consideraciones, que tal vez, hagan referencia a la finalidad que persigue la norma.

Esta consideración no está clara, pues parece que la finalidad de protección del medio natural, se vincula a la caza de gestión, ya que, a renglón seguido, se retoma el objeto de la Ley con referencia a la regulación del aprovechamiento de las especies cinegéticas. Es decir, no está claro si el artículo trata exclusivamente del objeto, o si incluye la finalidad. Si incluye la finalidad, no está claro que sea aplicable a toda la Ley, o que se refiera sólo a la modalidad de caza de gestión. Esta segunda duda se agudiza con la lectura del artículo 3 sobre los “tipos de caza” en el que se señala la finalidad de cada una de esas modalidades, y parece ratificar que la finalidad de la caza de gestión es la que persigue la conservación de las especies. También aumenta la duda la lectura del artículo 20.2 que establece una finalidad genérica referida a los terrenos cinegéticos.

Se recomienda que se redacte el artículo 1 de una manera más clara y con oraciones simples, a ser posible. La determinación de la finalidad de la Ley no es baladí ya que puede determinar el sentido de algunos actos administrativos, pues deben atender a la finalidad de las normas (art. 34.2 LPAC); y, también, puede condicionar la interpretación y aplicación del texto en supuestos dudosos. El artículo 3 del código civil señala que las normas se interpretan atendiendo fundamentalmente, a su espíritu y finalidad. Por tanto, una correcta identificación de la finalidad de la Ley ayuda a la interpretación teleológica.

En cualquier caso, tanto si se modifica la redacción, como si no, debería añadirse una coma después de “deportiva”, en la frase: “... la correcta práctica cinegética, tanto tradicional, deportiva como de gestión...”.

C) Relativa al artículo 4. 2 párrafo segundo.

“Cuando los titulares de los derechos cinegéticos de los terrenos no los ejerciten, o lo hagan deficientemente, y de ello puedan derivarse daños en cultivos o bienes...se arbitrará el procedimiento de anulación”.

El artículo 4 se ocupa “De la titularidad cinegética” de una manera muy abierta, pues se reconoce que pueden ser titulares, los propietarios del terreno, o terceras personas con derecho real o personal sobre la caza en dicho terreno. Además, se permite que el derecho pueda ser cedido, sin regular ninguna formalidad o control de dicha cesión.

Esa libertad respecto a la titularidad, choca con la exigencia de ejercer el derecho. Con una llamada al desarrollo reglamentario, se prevé que se pueda “anular” la condición de titular cinegético. El artículo 4.2 párrafo segundo, dispone que, si los titulares cinegéticos no ejercen su derecho, o lo hacen deficientemente provocando daños en cultivos o bienes, “se arbitrará el procedimiento para la anulación de la condición de titular cinegético”. El artículo añade que, en tales casos, se podrá

declarar el terreno como *zona de caza controlada* “en el plazo máximo de un mes y hasta la constitución de un coto por parte de otros titulares de derechos cinegéticos”.

No parece posible que por vía reglamentaria se pueda establecer un procedimiento de “anulación” de derechos.

La Ley no regula dicho procedimiento, pero parece que excede de la limitación o control administrativo de la ejecución de derechos, para llegar a la ablación completa de los mismos. El procedimiento legal para privar a una persona de los derechos de propiedad que pueda tener es la expropiación forzosa. Aunque la finalidad de la propiedad prevista en el artículo 33.2 de la Constitución pueda determinar la limitación del ejercicio de los derechos de propiedad, es necesaria una norma con rango de ley.

Es cierto que la Ley no aclara si el *procedimiento para la anulación de la condición de titular cinegético* conlleva la privación total del derecho, o sólo una limitación administrativa. Pero, la remisión a que la “Administración autonómica” pueda “disponer” del derecho y declarar el terreno como *zona de caza controlada* lleva a la regulación del artículo 30 del proyecto. Las zonas de caza controlada, según la Ley, se pueden declarar en terrenos carentes de titular cinegético (art. 30.1), por lo que la ablación del derecho parece evidente.

No se entiende la referencia al plazo máximo de un mes que aparece en la última oración del artículo 4.2. Si se limita la posibilidad de declarar la zona de caza controlada en dicho plazo, tampoco está claro cómo se computa, o qué ocurre si transcurre el mes sin hacer esa declaración, pues el propio artículo dispone que la “Administración autonómica” puede *disponer del derecho cinegético... hasta la nueva constitución de un coto por parte de otros titulares de derechos cinegéticos*.

La Ley opta por una regulación “abierta” y llama al desarrollo reglamentario, pero fija unos contornos que no parecen suficientes para salvar la reserva de ley en materia de propiedad privada. La reserva de ley en lo referente al contenido de la propiedad no es tan estricta (STC 37/1987, FJ 3), pero la regulación expuesta afecta al derecho llegando a “anularlo” con una remisión reglamentaria que no parece posible.

Con la dificultad de la remisión normativa antedicha, también debemos advertir de que la privación del derecho de propiedad sobre la caza debería ir precedida de la correspondiente indemnización (art. 33.3 CE). Se trataría de una expropiación forzosa que tendría que cumplir tres requisitos mínimos (STC 166/1986 FJ 13): i) *causa expropriandi*, consistente en un fin de utilidad pública o interés social debidamente declarado por ley; ii) una indemnización correspondiente; y iii) una garantía de procedimiento, esto es que “*se realice de conformidad con lo dispuesto en las leyes*”.

D) Relativa al artículo 5.

El art. 5 trata de la “Compatibilidad y **prioridades** con otras actividades o modalidades”.

En la memoria justificativa se hace referencia a que la actual ley de caza no recoge la prevalencia/compatibilidad entre el aprovechamiento cinegético y otros usos o actividades. Advierte también que el Decreto 64/1998, de 20 de noviembre por el que se regula la realización de senderos y su uso público en el medio natural de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en su artículo 17, indica que las actividades de uso público de los senderos, cuando afecten a terrenos de aprovechamiento cinegético en los supuestos de caza mayor en batida o para la caza de paloma en pasos tradicionales, deberán contar con autorización expresa de la Consejería “*competente en materia de medio ambiente*” (art. 17 del Decreto), con objeto de evitar situaciones de riesgo para senderistas.

La misma memoria expresa que “*la nueva ley*” en la Comunidad Autónoma de La Rioja “*se regula la situación en la que los aprovechamientos de caza son preferentes sobre otros aprovechamientos (artículo 5)*”, y por si hubiera duda de la voluntad del redactor, se advierte que: “*En la legislación de las distintas comunidades, no se recoge la prevalencia de usos y aprovechamientos*”.

De esta manera se expresa en el proyecto de ley, y en el Título Preliminar, en su artículo 5.1, párrafo 1, lo siguiente:

“La práctica de cacerías colectivas de caza mayor que se desarrollen conforme a lo dispuesto en esta ley tendrá prioridad sobre los demás usos y actividades, incluidas otras modalidades cinegéticas sobre los mismos terrenos, salvo los siguientes casos”:

Es decir, la prioridad sobre otras actividades no es el ejercicio de la caza, sino el de la caza mayor colectiva, y que, además, el párrafo cuarto del punto 1, de dicho artículo 5, obliga a “*notificar y publicitar con antelación su celebración*”.

A la confusión, -según este Consejo-, se suma la inclusión de un párrafo tercero, después de las salvedades, que dice: “*En el desarrollo de otras modalidades*”, se debe suponer de “caza”, introduce la posibilidad de que la prioridad se extienda a supuestos distintos de la caza mayor colectiva (recechos, espera, caza menor en sus distintas modalidades..., vid. art. 52).

El artículo sigue diciendo: “*tanto las personas que practiquen la caza como el resto de los usuarios del terreno deberán evitar las situaciones de riesgo*”. Este pasaje, puede ser ambiguo sobre la prioridad, pues hace referencia a la caza en general.

Además, no parece adecuado por ser un referente de seguridad general, que debería ser exigible tanto en la regulación de la prioridad a la que se refiere el artículo 5, como en general para cualquier práctica de la caza.

La inclusión de este artículo en el Título Preliminar, de disposiciones generales, y su redacción, en la que se contiene consideraciones, no sólo referente a la caza mayor sino también a otras modalidades para situaciones de riesgo con carácter general, pudiera llevar a la duda –según este Consejo- e interpretarse como una expresión de prevalencia del ejercicio de la caza sobre otros usos y actividades.

Entendemos, por tanto, que el artículo 5, debiera destacar la orientación del ejercicio de la caza a compartir la naturaleza buscando la compatibilidad de usos y evitar posibles tensiones entre actividades en el medio ambiente igualmente legítimas. Máxime, cuando la prioridad de las batidas y la suspensión de otro tipo de actividades en el campo, durante su práctica, ya se puede articular por medio de autorizaciones administrativas, sin necesidad de proclamar la prioridad objeto de estudio.

E) Relativa al artículo 11, “Tenencia de piezas de caza”.

Este artículo se dedica a las piezas de caza en cautividad y a la tenencia de ejemplares muertos, sus trofeos y restos naturalizados.

No se definen unos y otros, pero parece que las piezas en cautividad están relacionadas con la ganadería. De hecho, en este artículo se hace una distinción entre Consejerías competentes de una manera poco clara. El principio del artículo 11.1 se refiere a la autorización de la consejería con competencias *en esta materia*. Y, a renglón seguido, para facilitar controles e inspecciones, se garantiza *la comunicación de estas circunstancias a la consejería competente en materia cinegética*.

El artículo 6-h) define como *consejería competente* a aquella con competencias “*en materia de caza de conformidad con el artículo 55 de esta ley*”. Sin embargo, hay preceptos en los que se impone la diferenciación de competencias, como este artículo 11. Con la duda de si la referencia primera del artículo 11.1 a la consejería con “*competencias en esta materia*” pueda referirse a la caza, cuando parece que debería hacer mención a la ganadería. Incluso, sobre los restos de las piezas de caza muertas pueden recaer competencias de tipo sanitario que podrían requerir de una determinación más clara en el articulado.

En cualquier caso, la obligación de comunicar a la consejería competente en materia cinegética, resuelve algunas dudas, y plantea otras. En primer lugar, resolvería que la anterior referencia a la consejería competente no tiene relación con la caza (no tendría sentido exigir la comunicación, en tal caso).

En segundo lugar, no está claro quien tiene que hacer la comunicación. El artículo está redactado en impersonal “*deberá garantizarse*”. Si la obligada fuera la otra consejería no parece necesario incluirlo en una norma con rango de ley, máxime con la vocación “abierta” a la que se ha hecho referencia anteriormente. Si fuera una obligación personal de los tenedores de las piezas de caza, habría que diferenciar entre el supuesto de que estén vivas y en cautividad, al supuesto en que estén muertas.

En el supuesto de las piezas muertas, sus trofeos y restos naturalizados, si media un taller de taxidermia, la obligación de comunicación le corresponde al taller, ex art. 67. Si no media la intervención de ningún taller, no se sabe quién tiene que comunicarlo.

En el supuesto de las piezas vivas tampoco está claro quién tiene la obligación de hacer la comunicación que facilite el control y la inspección.

F) Relativa al artículo 12, “*Daños producidos por las piezas de caza*”.

Se sugiere que en el artículo 12.3 se añada “en su caso”, puesto que los propietarios o arrendatarios del terreno también pueden ser los titulares de los derechos cinegéticos.

El artículo 12.4 dispone:

“Los afectados tendrán derecho a reclamar por los daños que les sean producidos por las especies cinegéticas en los términos fijados en la presente ley. Para ello, la consejería competente les informará de la identidad de los titulares de los derechos cinegéticos, así como de los aprovechamientos autorizados.

A estos efectos, podrán habilitarse mecanismos electrónicos que permitan la pública difusión de la información, periódicamente actualizada, relativa a la identidad de los titulares de los derechos cinegéticos, así como de los aprovechamientos autorizados. Una vez producida la difusión pública, la Administración no tendrá obligación de facilitar más información a los interesados, sin perjuicio de la obligación de atender a los posibles requerimientos de los órganos jurisdiccionales en el ejercicio de sus funciones”.

Tanto el informe del SOISP, de 22 de abril de 2021, como el informe del Servicio en Defensa de la Naturaleza, Caza y Pesca, de la Dirección General de Biodiversidad, coinciden en señalar que, en esta materia, “deberá respetarse la normativa aplicable, integrada por el Reglamento (UE) 2016/679, de 27 de abril (RGPD), relativo a la protección de las personas físicas en los que respecta al tratamiento de datos personales y la libre circulación de estos datos, y la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de Datos personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD).

El artículo 12.5 plantea la duda de si los requisitos de las letras a) y b) son cumulativos. Se permite prescindir del trámite de audiencia, cuando se aprecie inequívoca la relación de causalidad, lo que hace pensar que se refiere a una resolución estimatoria de la reclamación (letra a). También se permite si el interesado ha participado en el procedimiento sin oponerse a que la indemnización se fije en referencia a “*los boletines de estadística aprobados por el Gobierno de La Rioja u otras fuentes oficiales*” (letra b).

Cuando el artículo permite prescindir del trámite “*si concurren los siguientes requisitos*”, parece que fija requisitos cumulativos, es decir, que deben cumplirse ambos. Esa previsión plantea varias dudas: i) no está claro cómo se produce “*la participación*” del interesado con el que se prescinde del trámite de audiencia; ii) no está claro cómo se debe entender “*que no haya mostrado su oposición*” en un supuesto en el que se prescinde del trámite de audiencia; iii) no está clara la manera de determinar la indemnización, pues el artículo se refiere a boletines de estadística “*u otras fuentes oficiales*”, que no se identifican.

La exigencia de que concurra la misma percepción entre reclamante y reclamada para prescindir de la audiencia, es correcta. Que esa identidad se extienda a la causalidad y a la cuantía, también parece correcta. Pero, la manera de prever el supuesto hace muy difícil que se pueda aplicar en la práctica.

G) Relativa al artículo 18.

“La consejería competente velará por la conservación y mantenimiento de la pureza genética de las especies o subespecies de la fauna autóctona, así como de su adecuado estado sanitario que constituyen parte del patrimonio cinegético de La Rioja”.

Consideramos necesario para la eficacia de la norma hacer una referencia a un catálogo o registro que determine e identifique “*la fauna autóctona*” a la que se compromete a custodiar.

H) Relativa al artículo 19, “Calidad cinegética”.

“1. La consejería competente clasificará los terrenos cinegéticos por su calidad cinegética, de manera que se asegure esta al consumidor o usuario...”.

“2. Se autoriza la creación de una mención facultativa “Caza de La Rioja”, que será certificada por la consejería competente”.

Se necesita determinar quién es la consejería **competente**. Así como para el caso de clasificación de terrenos cinegéticos, del párrafo 1, debiera ser la consejería en materia de caza; la creación de una mención facultativa “*Caza de la Rioja*” pudiera

ser competencia de la consejería en materia de consumo. Además, no está clara la categoría de “mención facultativa”; que si fuera una indicación de calidad sería competencia de consumo, y si fuera una marca debería identificarse al propietario de la misma.

I) Relativa al artículo 29, “Zonas de seguridad”.

Consideramos, que si debiera entenderse que la zona de seguridad es aquella en la que el ejercicio de la caza está prohibido y por tanto el uso de cualquier medio para practicarla y la finalidad de este artículo se destina a la adopción de las medidas para garantizar la protección de las personas y sus bienes, tal vez, fuera conveniente establecer una disposición general más contundente, tal y como figura en la legislación de otras Comunidades Autónomas o en la ley actualmente vigente.

Así en la ley de caza 2/2018 de 15 marzo de Castilla-La Mancha, que modifica la ley 3/2015. “*Cuando los cazadores se encuentren a 50 metros de personas ajenas a la cacería han de descargar el arma*”.

La necesidad de mayor determinación en la protección de las personas, también la encontramos en sus apartados 3 y 5, al no estar al mismo nivel de protección las personas que circulan por caminos rurales o senderos:

“3. Se considerarán zonas de seguridad:

- a) Las vías de tráfico rodado asfaltadas no valladas.*
 - b) Los caminos o senderos rurales y las vías pecuarias.*
- (...)*

5. Para cada zona de seguridad se establecen las siguientes condiciones:

- a) Se prohíbe circular con armas de caza cargadas y su uso en las zonas enumeradas en el apartado 3.a) del presente artículo, así como en una franja de 50 metros de ancho a ambos lados de autopistas autovías, carreteras nacionales o autonómicas. Esta franja será de 25 metros en el caso de vías férreas y resto de vías asfaltadas.*
- (...)”.*

Comprobamos que se da un tratamiento diferente y preferente a la seguridad en las vías de tráfico rodado asfaltado, del apartado a), al del de los caminos o senderos rurales y vías pecuarias, apartado b).

No parece justificado vincular la seguridad de las personas con el hecho de que los caminos estén asfaltados, o no. Parece que sería conveniente que no se expresara esa diferencia si de la seguridad de las personas se trata.

En consecuencia, se sugiere:

Unir los supuestos de los apartados a) y b) en único apartado a), tal y como aparece en el art. 21.1-a) de la Ley 9/1998.

O, en su defecto, incluir una previsión general que imponga el desarme de los cazadores a una distancia prudencial de otras personas ajenas a la actividad cinegética.

J) Relativa al artículo 30.

El art. 30, “Zonas de caza controlada”.

En la clasificación de los terrenos aparece entre la definición diferenciadora entre terrenos cinegéticos y no cinegéticos un concepto que no se define como terreno sino como “zona” en concreto, “zona de caza controlada”, que viene a ser como algo intermedio o fórmula de transición entre terreno cinegético a cinegético, ya que puede transitar a ello por una simple declaración de la consejería competente por una única razón: “*cuando sea necesario un control poblacional para lograr la protección de cultivos, la conservación del medioambiente y la biodiversidad o por motivos de salud pública*”.

El apartado 2. Deja el procedimiento de la declaración al desarrollo reglamentario, ahora bien, determina su autorización: “*únicamente la caza de gestión de las especies que motivaron su declaración*”.

La zona de caza controlada, así, parece referirse a un “terreno”. Pero, une la consideración finalista, como una suerte de singularidad, para “*un control poblacional*”, que puede ser una necesidad general de cualquier tipo de terreno. De la regulación también parece deducirse el carácter temporal de esta declaración, en razón al mantenimiento o desaparición de la causa que motivó la declaración: “*el necesario control poblacional*”.

Sin embargo, la regulación del apartado 4 parece predeterminar que esas zonas tengan que terminar siendo terreno cinegético. Las alternativas parecen sólo dos, o se mantiene como zona cinegética controlada, o pasa a constituirse en un coto. Esta regulación no parece muy coherente con la posibilidad de que el control poblacional se haya conseguido en un plazo de tiempo razonable, y sin necesidad de que el terreno quede afecto al ejercicio de la caza (sea controlada o como coto).

Es decir, de la lectura del artículo parece deducirse una inclinación en favor de que los terrenos sean cinegéticos que no sería necesaria para conseguir la finalidad propuesta de controlar las poblaciones silvestres, cuando corresponda.

K) Relativa al artículo 35.

En el artículo 35 se regula la *Orden anual de caza*, y se prevé la obligación de publicarla oficialmente en el Boletín Oficial de La Rioja (35.3). Esa previsión se considera superflua, pues todas las órdenes de los consejeros se publican oficialmente para poder surtir efectos (art. 32.1 LFAR y art. 2 código civil). Se sugiere que ese apartado 3 del artículo 35 se dedique a exigir la publicación oficial de la resolución que, en su caso, se dicte para modificar excepcionalmente algún aspecto de la orden anual de caza.

En derecho administrativo hay un principio general que prohíbe la derogación singular de las disposiciones de carácter general. El artículo 37.1 de la LPAC dispone que *Las resoluciones administrativas de carácter particular no podrán vulnerar lo establecido en una disposición de carácter general, aunque aquéllas procedan de un órgano de igual o superior jerarquía al que dictó la disposición general*. Por tanto, en principio, la posibilidad de que una resolución modifique lo previsto en un reglamento está prohibida por una norma de carácter básico.

No obstante, con carácter excepcional, se suele admitir que los propios reglamentos habiliten la posibilidad de modificaciones técnicas posteriores por medio de resolución. En el presente caso, cabe preguntarse si la autorización por ley tendría esa limitación para referirse sólo a aspectos técnicos.

A juicio del Consejo la prohibición del artículo 37.1 de la LPAC impide hacer una regulación que abra la posibilidad de modificar una orden por resolución posterior sin limitarla a aspectos técnicos. El artículo 35.2 se refiere a la modificación urgente de *determinados aspectos*, lo que abriría la puerta a una posible derogación singular contraria a la normativa básica. Por esa razón, se sugiere que se restrinja esta posibilidad a la modificación de aspectos técnicos.

En la misma línea, el artículo 35.2 debería identificar el órgano competente para proceder a la modificación urgente y excepcional de las previsiones de la orden anual de caza. La redacción actual se remite a una *resolución de la consejería*, sin identificar ningún órgano de la misma.

L) Relativa a la planificación.

El Capítulo II del Título IV se ocupa de los planes de ordenación cinegética. En este punto se aprecia una cierta confusión. En primer lugar, la Ley en su artículo 6-i) define los “planes comarcales de ordenación cinegética”. El artículo 36.4 regula los “planes técnicos de caza” (PTC, ya citados en algún artículo anterior, como el art. 14.1). Parece que ambos tienen la consideración de “plan de ordenación cinegética”,

y los artículos 36 y 37 regulan algunos aspectos de los mismos, y se remiten en lo restante al desarrollo reglamentario (art. 37.1 *in fine*).

El artículo 36.4 dice que los PTC “*se presentarán por los titulares de los terrenos cinegéticos, debiendo ser suscritos por técnico competente*”, sin embargo, no hay ninguna indicación respecto a quién debe elaborar o presentar los planes comarcales de ordenación cinegética.

En segundo lugar, dentro del capítulo hay referencias a “planes anuales de caza” (art. 36.5), “planes de mejoras cinegéticas y para la biodiversidad” (art. 37.1-g), “planes comarcales para las especies cinegéticas declaradas de interés preferente” (art. 37.2), “plan técnico de ordenación cinegética” (art. 40.2 y 3).

Salvo error u omisión, estos planes no se regulan en la Ley. Por tanto, no está claro que efecto tienen las referencias y remisiones que se hacen a los mismos (vgr. art. 12.6, art. 40.1, art. 72.42...).

M) Relativa al artículo 45.

El artículo 45.2 prevé que se regule reglamentariamente los requisitos que deben cumplir los guías de caza, las actividades de gestión para las que se les habilita “*y el procedimiento de acceso*”. No está claro a qué se refiere esa última referencia al procedimiento de acceso.

N) Relativa al artículo 57, “Consejo de Caza de La Rioja”.

Apartado 2. “*Su composición y régimen de funcionamiento se determinarán reglamentariamente. En todo caso, estarán representados en el mismo todos los sectores afectados por la actividad cinegética de La Rioja*”.

Este Consejo es consciente de que la redacción del artículo 73.2 de la Ley de Caza de La Rioja 9/1998, de 2 de julio es la misma que se incluye en este artículo 57.2. También, de que los informes de la tramitación administrativa, aclaran que el Consejo de Caza previsto en los artículos 104 y 105 del Decreto 17/2004 por el que se aprueba el Reglamento de Caza de La Rioja seguirá en vigor con la aprobación de la nueva Ley.

No obstante, la expresión de la composición de la representación de “*todos los sectores afectados por la actividad cinegética*” conlleva una participación prácticamente omnicompreensiva. La exigencia de que, además, exista esa representación “*en todo caso*”, puede generar problemas de aplicación.

Pero, sobre todo, no se cumple con el artículo 17.1-c) de la Ley 3/2003 de 3 de marzo, de organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en virtud de la cual, la norma de creación de un órgano colegiado debe contener *“necesariamente los siguientes extremos: ... c) composición y criterios para la designación de su presidente y de los restantes miembros”*.

En igual sentido, el artículo 20.2-c) de la LSP'15 exige como *“presupuesto indispensable la determinación en su norma de creación”* de los mismos requisitos *“la composición y los criterios para la designación de su Presidente y de los restantes miembros”*.

O) Relativa al artículo 63.

El art. 63.2 dice *“Con independencia de los requisitos impuestos por la legislación reguladora en la materia, podrán imponerse condiciones en la autorización de establecimiento o funcionamiento de la granja cinegética”*. Más que *“con independencia”*, debería decirse **“sin perjuicio”**, pues no es posible que las condiciones establecidas para las autorizaciones prescindan de las exigencias legales.

P) Relativa al artículo 78.

En el artículo 78 se regulan las *multas coercitivas*. Conforme al artículo 103.2 LPAC la multa coercitiva es independiente de las sanciones que puedan imponerse con tal carácter y compatible con ellas. La compatibilidad deriva del hecho de que estas multas no tienen carácter sancionador.

La previsión del art. 78.2 permite que se reiteren y fija una cuantía en referencia a unos porcentajes relacionados con las infracciones cometidas. Esta forma de fijar la cuantía de las multas coercitivas no parece correcta. Se trata de un procedimiento para asegurar el cumplimiento forzoso de resoluciones administrativas, y la normativa básica lo independiza de las sanciones. En ese sentido no parece muy correcto que en esta ley se vinculen sanciones y multas coercitivas, pues son cosas distintas y compatibles entre sí.

Q) Relativas al artículo 82, “del expediente sancionador” y al Artículo 84, “de la competencia para la imposición de sanciones”.

La competencia sancionadora, debe de determinarse de la manera más clara y precisa posible para evitar conflictos innecesarios, tal como este Consejo ha expresado en el reciente Dictamen 19/22, es por lo que se recomienda incluir:

- 1) Art. 82. “La incoación, instrucción y resolución de los expedientes sancionadores se hará por el órgano competente **en materia de caza** y con arreglo a lo dispuesto en la legislación vigente en materia de procedimiento administrativo”.
- 2) Art. 84, apartado “a) Al titular de la dirección general competente, **en materia de caza, para las leves y graves**”. Y, asimismo, en el apartado “b) Al titular de la consejería competente, **en materia de caza, para las muy graves**”.

R) Relativa al artículo 87.

En la letra a) del apartado 1 se dice que deben figurar en el Registro “*los datos del denunciado*”. En realidad, si se trata de un registro de infractores, más que los datos de los denunciados, deberían constar los datos de los sancionados.

También, en relación a los datos personales, resultaría aconsejable, tal como hemos señalado en el apartado F) en relación al artículo 12, incluir alguna referencia sobre las limitaciones en esta materia, que la normativa aplicable determina. (Reglamento (UE) 2016/679 de 27 de abril (RGPD) y la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre (LOPDGDD)).

CONCLUSIONES

Primera

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

Segunda

El Proyecto es, en general, conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen.

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

José Ignacio Pérez Sáenz