

En Logroño, a 27 de julio de 2022, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia presencial de su Presidente, D. José Ignacio Pérez Sáenz, y de los Consejeros Sres. D. José M^a Cid Monreal, D^a Amelia Pascual Medrano y D^a Ana Reboiro Martínez-Zaporta, y con la del Letrado Secretario General, D. Ignacio Serrano Blanco; y telemática del Consejero D. Enrique de la Iglesia Palacios, y siendo ponente D. José Ignacio Pérez Sáenz, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

39/22

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Sostenibilidad, Transición Ecológica y Portavocía del Gobierno, en relación al *Anteproyecto de Decreto por el que se amplía la Red Natura 2000 en La Rioja y se aprueban los planes de gestión y ordenación de los recursos naturales.*

ANTECEDENTES DE HECHO

Único

La precitada Consejería actuante remite, para dictamen, el expresado Anteproyecto de Decreto, junto con el expediente administrativo correspondiente al mismo, que consta de la siguiente documentación de interés:

- Certificado de la Dirección General (DG) de Participación Ciudadana y Derechos Humanos (firmado por el Director General de Transparencia y Buen Gobierno por sustitución según Decreto 68/2021), de 12 de enero de 2022, acreditativo del cumplimiento del trámite de audiencia previa.
- Resolución de Inicio del procedimiento de elaboración del Decreto, de la DG de Biodiversidad, de la C^a de Sostenibilidad, Transición Ecológica y Portavocía del Gobierno, de 3 de febrero de 2022.
- Memoria Justificativa, de la DG de Biodiversidad de 11 de febrero de 2022.
- Borrador inicial del Decreto, de la DG de Biodiversidad.
- Resolución nº 72/2022 de la Secretaria General Técnica (SGT) actuante, por el que se declara formado el expediente de proyecto de decreto, de 12 de febrero de 2022.
- Certificado del Consejo Asesor de Medio Ambiente de La Rioja, de 9 de mayo de 2022.
- Certificado del trámite de audiencia de la DG de Participación Ciudadana y Derechos Humanos, de 21 de marzo de 2022.

- Expediente administrativo del trámite de audiencia a las Administraciones públicas, sindicatos y asociaciones afectadas, de 21 de marzo de 2022. Alegaciones recibidas.
- Informe técnico sobre las alegaciones formuladas al borrador del decreto, de 13 de mayo de 2022, realizado por la DG de Biodiversidad.
- Memoria inicial de la SGT proponente, de 23 de mayo de 2022.
- Informe de la DG de Control Presupuestario, de 3 de junio de 2022.
- Informe de la DG de los Servicios Jurídicos, de 6 de junio de 2022.
- Memoria previa al Consejo Consultivo, de la SGT actuante, de fecha 19 de junio de 2022.
- Borrador final del decreto, de la Cª de Sostenibilidad, Transición Ecológica y Portavocía del Gobierno, de 23 de mayo de 2022.

Se acompaña también de la siguiente documentación complementaria:

- Borradores inicial y final Anexo 1 “Obarenes y Sierra de Cantabria” 2022-2028.
- Borradores inicial y final Anexo 2 “Sierra de Alcarama y Valle del Alhama” 2022-2028.
- Borradores inicial y final Anexo 3 “Peñas de Iregua, Leza y Jubera” 2022-2028.
- Borradores inicial y final Anexo 4 “Arnedillo, Peñalmonte y Peña Isasa” 2022-2028.
- Borradores inicial y final Anexo 5 “Sierras de Demanda, Urbión, Cebollera y Cameros” 2022-2028.
- Borradores inicial y final Anexo 5 bis “Ramsar, Humedales de la Sierra de Urbión” 2022-2028.
- Borradores inicial y final Anexo 6 “Sotos y Riberas del Ebro” 2022-2028.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 20 de junio de 2022, y registrado de entrada en este Consejo el mismo día, el Excmo. Sr. Consejero de Servicios Sociales y Gobernanza Pública del Gobierno de La Rioja, remitió al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 21 de junio de 2022, procedió, en nombre

de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito

Atendiendo a lo dispuesto en el art. 11, de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo,(LCCR) este órgano deberá ser consultado en los siguientes asuntos: “c) *Proyectos de reglamentos o de disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas*”; y de igual modo lo expresa el art. 12.c), del Reglamento del Consejo Consultivo (RCCR), aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

El presente Anteproyecto se dicta en el marco de la Ley estatal 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, de carácter básico, y de la Ley autonómica 4/2003, de 26 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales de la Rioja.

La SGT de la Consejería consultante elabora una “*Memoria previa al Consejo consultivo*” que justifica la petición de Dictamen con la cita del artículo 11-c) *ut supra* citado. La aplicación de los preceptos de nuestra Ley (LCCR) y Reglamento (RCCR) reguladores, sancionan la preceptividad de este dictamen. No obstante, ni el Decreto 9/2014, de 21 de febrero, por el que se declaraban las seis Zonas especiales de Conservación de la Red Natura 2000 de la Comunidad Autónoma de La Rioja y en el que se aprobaban los primeros planes de gestión y ordenación de los recursos naturales, ni el Decreto 15/2019, de 10 de mayo, que modificaba aquel, para incorporar a su contenido, un nuevo plan de gestión del sitio Ramsar “*Humedades de la Sierra de Urbión*”, se sometieron a dictamen del Consejo.

Formalmente, no cabe duda de que un Decreto de Gobierno es, *prima facie*, susceptible de dictamen preceptivo. La diferencia entre el desarrollo y la aplicación de una Ley puede ser difícil, y puede justificar que en épocas pasadas no se pidiera dictamen. Por otra parte, la doctrina constitucional a la que se hará referencia más adelante, relativa a la

naturaleza jurídica de la declaración de espacios naturales protegidos también podría justificar el que no se considerara preceptivo nuestro dictamen.

No obstante, el carácter normativo, la publicidad, y vigencia de los planes de ordenación, unido a la necesaria imbricación de tres ordenamientos jurídicos distintos en esta materia (europeo, estatal y autonómico), justifican sobradamente la preceptividad de nuestro dictamen.

En cuanto al ámbito del dictamen, señala el artículo 2.1 LCCR 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”*.

Segundo

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para dictar la norma proyectada, cobertura legal y rango de la misma.

1. La **competencia** de la Comunidad Autónoma de La Rioja para dictar la norma proyectada constituye el primer y esencial requisito para la validez de cualquier clase de disposición, legal o reglamentaria, que pretendan dictar los órganos autonómicos competentes.

En relación con la norma que nos ocupa, la Comunidad Autónoma de La Rioja está provista de títulos competenciales suficientes para regular la materia objeto de la norma proyectada. Y es que, efectivamente, el Estatuto de Autonomía de La Rioja, aprobado por Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, en su artículo 9. Apartado,1 establece que corresponden a la Comunidad Autónoma de La Rioja las competencias de desarrollo legislativo y ejecución en *“protección del medio ambiente, normas adicionales de protección del medio ambiente y del paisaje. **Espacios protegidos.** Protección de los ecosistemas”*.

2. En cuanto a la **cobertura legal**, el Anteproyecto la encuentra en la Ley 4/2003, de 26 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales de La Rioja.

De este modo, como hemos indicado en casos similares (D. 47/13 entre otros), el análisis competencial se solapa con el principio de jerarquía normativa, pues es evidente que la competencia ya ha sido ejercitada por normas con rango de Ley, y que la normativa reglamentaria de desarrollo, en tanto en cuanto se mueva dentro de los contornos que ésta le marque, resultará amparada por la misma.

La STC 195/1998, el Tribunal Constitucional declaró que la competencia sobre *“espacios naturales protegidos”* no está en el elenco de materias de la Constitución, y es

susceptible de ser asumida por las Comunidades Autónomas, en el marco de la protección al medio ambiente fijada por la normativa básica, [F.J. 3].

“Debe recordarse que, desde las SSTC 64/1982, 69/1982 y 82/1982, hasta la más reciente STC 102/1995 (fundamento jurídico 16), este Tribunal ha venido advirtiendo que, a pesar de la íntima relación existente entre las materias relativas al medio ambiente y a los espacios naturales protegidos, en nuestro ordenamiento las actividades públicas relativas a estos dos objetos constituyen ámbitos materiales distintos, dotados de diferente distribución de funciones. Concretamente se ha dicho que la materia de medio ambiente tiene un alcance genérico, tanto en su objeto como en el tipo de protección, respecto de la materia de espacios naturales protegidos, que se refiere únicamente a un elemento u objeto de aquélla -«el soporte topográfico» del medio ambiente, en palabras de la STC 102/1995- y a una determinada forma de actuación -basada sobre todo «en la conservación de la naturaleza en determinados espacios por medio de una lista de prohibiciones y/o limitaciones», como se dice en la STC 64/1982.

...desde 1994 la Comunidad Autónoma posee competencias de desarrollo legislativo también en materia de medio ambiente (...), sino también, y muy especialmente, porque, como hemos establecido en doctrina consolidada, la declaración de los espacios naturales protegidos y la delimitación de su ámbito territorial son fruto del ejercicio de una actividad ejecutiva. Así se declara, por ejemplo, en la STC 102/1995 al afirmar que «la declaración de que un espacio natural merece la protección prevista constitucionalmente, es un acto netamente ejecutivo que consiste en aplicar la legalidad, individualizándola y, por tanto, es también un acto materialmente administrativo» (fundamento jurídico 18)”.

La STC 306/2000 (FJ 7) sigue esa misma doctrina: *“De lo expuesto debemos concluir que no corresponde a la competencia del Estado la elaboración y aprobación de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, tal y como están configurados en la legislación vigente, ya que el grado de detalle que este tipo de instrumentos de planificación ha de incorporar (pues en ellos se plasma necesariamente la selección de una de las diversas alternativas posibles) no se compadece con el concepto de lo básico”.*

También la STC 194/2004 sobre la gestión conjunta de los parques nacionales mantiene la misma doctrina respecto al carácter de *acto materialmente administrativo* a la que se refiere la STC 102/1995 (FJ 18).

En definitiva, la declaración y delimitación de los espacios naturales protegidos es una competencia no prevista en la CE que constituye un título competencial diferente al de protección del medio ambiente. No obstante (STC 102/1995) *“la protección del medio ambiente es el marco en el que deben ejercerse las competencias sobre espacios naturales protegidos”.*

No puede haber ninguna duda de la aplicación de esta doctrina al caso riojano, pues el artículo 9.1 del Estatuto de Autonomía La Rioja, hace mención expresa a esta materia, tal y como se ha dicho antes, y se refleja en la parte expositiva del Anteproyecto.

En lo atinente al **rango normativo formal** de la disposición proyectada, el art. 23.i) de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros (LGI), preceptúa que *“corresponde al Consejo de Gobierno: ... i) aprobar, mediante Decreto, los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes emanadas del Parlamento de La Rioja, así como el desarrollo con rango reglamentario de la legislación básica del Estado cuando así proceda, y ejercer en general, la potestad reglamentaria, sin perjuicio de la que corresponda a otros órganos”*, por lo que el rango de la disposición examinada es exactamente el querido por la Ley ya que, tratándose obviamente de un reglamento, se presenta en forma de Decreto.

El artículo 8.4 de la Ley 4/2003 de Conservación de Espacios Naturales de La Rioja (LCENR) prevé que *“la Consejería competente en materia de medio ambiente redactará el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y lo elevará al Gobierno de La Rioja para su aprobación mediante Decreto”*. Artículo 51.3 para la declaración de ZEPAs y LICs, dice: *“Esta relación de lugares a declarar o a ampliar su superficie será sometida a los trámites de información pública y de audiencia a que se refiere el artículo 8 de esta Ley”*.

Tercero

Cumplimiento de los trámites de elaboración de disposiciones de carácter general

La importancia de observar las prescripciones previstas en la ley, en relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, no sólo viene a contribuir al acierto en su elaboración, sino que tiende a evitar que su incumplimiento produzca distorsiones en su desarrollo en tanto que, en caso de recurso, los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa pueden apreciarlo como causa de invalidez de la norma reglamentaria aprobada. Constituye este criterio fundamento del examen del cumplimiento de tales trámites que, en sus dictámenes, este Consejo Consultivo, viene efectuando al respecto.

En el presente caso se yuxtaponen distintas reglas procedimentales para la aprobación del Decreto: la generales, y las propias del planeamiento sobre espacios naturales. La especialidad de procedimiento sobre espacios naturales se manifiesta en la necesidad de cubrir los trámites de audiencia, información pública y consultas que se pueden integrar perfectamente en el procedimiento ordinario de elaboración de disposiciones normativas (art 8 de la Ley 4/2003 de 26 de marzo de Espacios Naturales de La Rioja; y arts. 2, 5 y 22.2 de la Ley 42/2007 de 13 de diciembre de Patrimonio Natural y Biodiversidad; arts. 16 a 18 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, sobre derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente; y Directiva 2003/4/CE sobre la obligación de los Estados de difundir de manera activa la información Medioambiental).

Con las anteriores precisiones, procede examinar si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 32 *bis* a 42, 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).

También procederá valorar si se sigue el procedimiento comunitario, pues la declaración de una zona de especial conservación (ZEC), o de una zona especial de protección para las aves (ZEPA), exige de la previa declaración como lugar de interés comunitario (LIC) y de la intervención de la Comisión Europea. La Directiva Hábitats, Directiva 92/43/CEE de conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, así lo prevé en su artículo 4.4:

“Una vez elegido un lugar de importancia comunitaria con arreglo al procedimiento dispuesto en el ap. 2, el Estado miembro de que se trate dará a dicho lugar la designación de zona especial de conservación lo antes posible y como máximo en un plazo de seis años, fijando las prioridades en función de la importancia de los lugares el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de un tipo de hábitat natural de los del Anexo I o de una especie de las del Anexo II y para la coherencia de Natura 2000, así como en función de las amenazas de deterioro y destrucción que pesen sobre ellos”.

1. Consulta previa.

La LFAR regula la elaboración de las normas reglamentarias, ha introducido un artículo numerado como 32 *bis*, que, bajo tal concepto, establece que:

“1. Con carácter previo a la elaboración del anteproyecto de ley o reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web del Gobierno de La Rioja, en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: a) los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) la necesidad y oportunidad de su aprobación; c) Los objetivos de la norma; d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

2. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse este trámite de consulta. Tampoco será exigible la consulta previa en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración general de la Comunidad Autónoma o de los entes integrantes de su sector público, salvo que, en alguno de estos casos, se regule la participación de los ciudadanos o de sus organizaciones y asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Podrá prescindirse de este trámite cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen”.

El trámite que nos ocupa puede ser evitado cuando la propuesta normativa incurra en alguno de los cinco supuestos recogidos en el precitado art. 32.*bis*.2 LFAR: i) que la propuesta no tenga impacto significativo en la actividad económica; ii) que no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios; iii) que regule aspectos parciales de una materia; iv) que tenga relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias, o que regulen la

organización del Gobierno, de la Administración general de la Comunidad Autónoma de La Rioja o de los entes integrantes de su Sector público; o v) que concurran razones graves de interés público.

Por su parte, el art. 133 Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento administrativo común (LPAC), sobre participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos, prescribe que:

“1. Con carácter previo a la elaboración del Proyecto o Anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: a) los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) la necesidad y oportunidad de su aprobación; c) los objetivos de la norma; y d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, 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 la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.

4. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.

Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta pública regulada en el apartado primero. Si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una Administración prevé la tramitación urgente de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella”.

En relación con este precepto, si bien la STC 55/2018 (FJ 7-b y 7-c) ha declarado que el art. 133 LPAC resulta contrario al orden constitucional de distribución de competencias, ha dejado a salvo de esta declaración el primer inciso del apartado 133.1 LPAC, el cual resulta de aplicación, no sólo a las iniciativas legislativas y reglamentarias del Gobierno central, sino también a las de las Comunidades Autónomas (CCAA).

En este caso, se ha realizado el trámite de consulta previa con anterioridad al inicio

del procedimiento de elaboración de la norma. A este fin, se expusieron en el portal web del Gobierno de La Rioja las características generales del proyecto, necesidad de regulación y objetivos a perseguir con la norma para la presentación de las correspondientes alegaciones y propuestas de los interesados con un plazo de 17 días hábiles a partir del 10 de diciembre, cerrándose el proceso de debate el 3 de enero de 2022. Tal y como se certifica por la Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno en fecha 12 de enero de 2022, durante este trámite de consulta previa se presentaron tres propuestas ciudadanas.

2. Órgano competente y Resolución de inicio del procedimiento.

A) En cuanto a la **competencia** administrativa, según el art. 33.2 LFAR.

“El procedimiento para la elaboración de los reglamentos podrá iniciarse, en cualquier caso, mediante Resolución del titular de la Consejería competente por razón de la materia. También podrá iniciarse mediante Resolución del Director General competente por razón de la materia o, en el caso de que la norma afecte a competencias de varias Direcciones Generales, de su Secretario General Técnico”.

En el presente caso, el procedimiento para la elaboración del Anteproyecto fue iniciado por Resolución de 3 de febrero de 2022 de la Dirección General de Biodiversidad, es decir, por órgano competente de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 55/2021 de 22 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Sostenibilidad y Transición Ecológica y sus funciones, en desarrollo de la Ley 3/2003 de 3 de marzo de Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

En definitiva, la Dirección General proponente, era competente para dictar la antedicha Resolución de inicio.

B) Desde el punto de vista del **contenido**, el art. 33.3 LFAR establece que:

“La Resolución de inicio expresará sucintamente el objeto y finalidad de la norma, las normas legales que, en su caso, deba desarrollar, así como el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida. La Resolución podrá señalar la Unidad administrativa a la que se encomienda la elaboración del borrador o constituir una Comisión de trabajo con ese fin, designando a los miembros que la integrarán”.

La Resolución, de 3 de febrero de 2022, citada, como se ha dicho, por el órgano competente: i) describe el objeto y finalidad de la norma; y ii) contiene el *“fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida”*, en relación con la competencia administrativa del órgano que aprueba la Resolución de inicio, por lo que consideramos que se han observado adecuadamente las exigencias del procedimiento administrativo previstas en la LFAR.

3. Elaboración del borrador inicial.

A tenor de lo establecido en el artículo 34 LFAR:

“1. El borrador inicial estará integrado por una parte expositiva y por el texto articulado del proyecto de ley o del reglamento que incluirá, en su caso, una disposición derogatoria de las normas anteriores que resulten afectadas.

2. El borrador inicial irá acompañado de una memoria justificativa acerca de la necesidad de la aprobación de la nueva norma, de su adecuación al objeto y finalidad fijados en la Resolución de inicio, la incidencia que habrá de tener en el marco normativo en que se inserte, una relación de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias de las disposiciones anteriores sobre la misma materia, así como una valoración de los efectos previsibles que puedan seguirse de su aplicación. Incluirá también, en su caso, los estudios e informes previos que le sirvan de fundamento, así como una relación de aquellos informes o trámites que se consideren necesarios en la tramitación del expediente.

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

Consta en el expediente una Memoria inicial justificativa, de 11 de febrero de 2022, de la Dirección General de Biodiversidad, que examina los aspectos a los que se refiere el art. 34.2 LFAR.

En cuanto al **estudio económico** previsto, la Dirección General de Biodiversidad recoge en su memoria justificativa que, las actuaciones propias de los Planes de gestión en su conjunto suponen una cantidad de 1.370.200 euros, lo que implica un gasto anual de 228.367 euros.

La SGT proponente hace una valoración de **impacto de género** afirmando que no tiene incidencia en esta materia.

4. Formación del expediente de Anteproyecto de reglamento.

El artículo 35 LFAR dispone lo siguiente:

“1. Una vez elaborado el borrador inicial, así como la documentación complementaria a que se refiere el artículo anterior, y, en su caso, practicado el trámite de audiencia, el expediente se remitirá a la Secretaría General Técnica de la Consejería, cuyo titular, a la vista de su contenido, declarará, en su caso, formado el expediente de anteproyecto y acordará la continuación del procedimiento por la propia Secretaría General Técnica.

2. La Secretaría General Técnica de la Consejería determinará los trámites e informes que resulten necesarios para garantizar el acierto y legalidad del reglamento.

3. Cuando se observarán defectos en la formación del expediente, la Secretaría General Técnica

podrá devolverlo al centro directivo que lo remitió a efectos de que se proceda a su subsanación”.

En la documentación remitida, consta Resolución nº 72/2022, de 12 de febrero de 2022, de la Secretaría General Técnica del órgano proponente, por la que se declara formado el expediente del Anteproyecto.

5. Trámite de audiencia.

La LFAR regula expresamente este trámite de audiencia en su art. 36, a cuyo tenor:

“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 y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las Organizaciones o Asociaciones reconocidas por Ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran 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 o de los Entes integrantes de su sector público, salvo que en alguno de estos casos se regule la participación de los ciudadanos o de sus Organizaciones y Asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Tampoco será exigible el trámite de audiencia en relación con aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de Derecho público. Podrá prescindirse del trámite de audiencia cuando concurren 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”.

En el presente caso, el proceso de participación se ha realizado de acuerdo a los términos establecidos en las precitadas leyes, 4/2003, de 26 de marzo (LCENR) y 42/2007, de 13 de diciembre (LPNB) y en la ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

En estas disposiciones legales se establece que el procedimiento de elaboración para este tipo de Planes deberá incluir necesariamente trámites de audiencia a los interesados, información pública y consulta de los intereses sociales e institucionales afectados y de las organizaciones sin fines de lucro que persiguen el logro de los objetivos, fijándose que el plazo sea de al menos un mes.

El artículo 22.2 de la Ley 42/2007 (LPNB) dispone:

“El procedimiento de elaboración de los Planes incluirá necesariamente trámites de audiencia a los interesados, información pública y consulta de los intereses sociales e institucionales afectados y de las organizaciones sin fines lucrativos que persigan el logro de los objetivos de esta Ley”.

Este trámite ha sido adecuadamente satisfecho. Según recoge la certificación de la Dirección General de Participación Ciudadana y Derechos Humanos de 21 de marzo de 2022, se dio cumplimiento, con carácter previo al inicio del procedimiento de elaboración del Decreto, habilitándose en el Portal web del Gobierno de La Rioja, con un mes de exposición, iniciándose el proceso de debate del día 18 de febrero al 18 de marzo de 2022.

Se han incluido en el trámite de audiencia y consulta la relación de interesados de las diversas Administraciones Públicas y organizaciones que han participado: i) Administración del Estado, ii) Administración de la Comunidad Autónoma, iii) Administración local, iv) Asociaciones de conservación y defensa de la naturaleza y, v) Sindicatos agrarios.

Consta el expediente de Certificado del Consejo Asesor de Medio Ambiente de La Rioja, de fecha 9 de mayo de 2022 firmado por la Secretaria del Consejo en el que se hace constar que en las sesiones de fecha 23 de diciembre de 2021 y 29 de marzo de 2022 el Consejo fue informado del Anteproyecto que se dictamina.

6. Informes y dictámenes preceptivos.

Según el art. 38 LFAR:

“1. Los informes preceptivos y los dictámenes de los órganos consultivos se solicitarán en el momento y en la forma que determinen sus disposiciones reguladoras. El plazo para su emisión será el previsto en ellas, y, a falta de previsión expresa, el de diez días.

En el momento de solicitarse el primero de los informes o dictámenes preceptivos, se procederá a publicar, en el portal de transparencia, el Anteproyecto, como norma en tramitación.

2. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de las responsabilidades en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones, cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la tramitación de la norma, en cuyo caso podrá interrumpirse la misma en tanto no se emitan e incorporen al expediente. El plazo de espera no podrá exceder en ningún caso de tres meses, salvo disposición legal que determine un plazo menor o establezca otros efectos ante la falta de emisión.

3. El Anteproyecto será informado por la Dirección General de los Servicios Jurídicos una vez cumplimentados todos los trámites y previamente a la emisión de los dictámenes que, en su caso, resulten procedentes”.

En el expediente que nos ocupa constan los siguientes informes, relacionados por orden cronológico de emisión: i) informe de la Dirección General de Biodiversidad de 13

de mayo de 2022; ii) informe de la Secretaria General Técnica proponente de 23 de mayo de 2022; iii) informe de la Dirección General de Control Presupuestario de 3 de junio de 2022; iv) informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos de 6 de junio de 2022; y v) informe final de la SGT proponente, de 19 de junio 2022.

7. Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.

Finalmente, según el art. 39 LFAR:

“1. Concluidas las actuaciones de instrucción y con carácter previo a la emisión del dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja que, en su caso, deba emitirse, la Secretaría General Técnica encargada de la tramitación elaborará una memoria sucinta de todo el procedimiento, en la que se reseñarán los antecedentes, los trámites practicados y su resultado, las modificaciones introducidas en el texto del Anteproyecto como consecuencia del contenido de los documentos e informes resultantes de los trámites de consulta previa, audiencia, e informes preceptivos, así como una exposición motivada de aquellas que hayan sido rechazadas. La Memoria deberá recoger expresamente una declaración motivada de la adecuación al ordenamiento jurídico del texto del Anteproyecto.

2. El expediente de elaboración se ordenará a partir de la Resolución de inicio seguido del Anteproyecto y documentación correspondiente, así como de los estudios y consultas evacuados y demás actuaciones practicadas. En el caso de que la Resolución de inicio se apruebe como consecuencia de la petición razonada de otros órganos, el expediente se ordenará a partir de la documentación que integre dicha petición.

3. En aquellos casos en que proceda la emisión de dictámenes por el Consejo Consultivo, y una vez recibido el mismo, se procederá a introducir las modificaciones que procedan en el texto del Anteproyecto, formulándose por la Secretaría General Técnica correspondiente, la Memoria final del Anteproyecto, en aquellos casos en que la misma resulte necesaria, que procederá, en todo caso, a la formalización del Anteproyecto de Ley o Proyecto de reglamento”.

En el expediente sometido a nuestra consideración consta una Memoria final, de 19 de junio de 2022, que da cumplimiento a las exigencias del citado art. 39 LFAR, a la que precede el borrador final de 23 de mayo de 2022 de la disposición proyectada.

8. Procedimiento de declaración de espacios naturales.

La Red Natura 2000 es una red ecológica coherente, cuyo objetivo es garantizar la conservación de la biodiversidad. Tiene como finalidad el mantenimiento o restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales y de las especies silvestres de la fauna y de la flora de interés comunitario.

El artículo 42.1 de la Ley 42/2007 así lo dispone:

“La Red Ecológica Europea Natura 2000 es una red ecológica coherente compuesta por los Lugares de Importancia Comunitaria (en adelante LIC), hasta su transformación en Zonas Especiales de Conservación (en adelante ZEC), dichas ZEC y las Zonas de Especial Protección para las Aves (en

adelante ZEPA), cuya gestión tendrá en cuenta las exigencias ecológicas, económicas, sociales y culturales, así como las particularidades regionales y locales”.

La Red Natura 2000 está compuesta por las Zonas de Especial Conservación (ZEC) conforme a la Directiva 92/43/CEE y por las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA), conforme a la Directiva 79/409/CEE.

En ambos casos, constituye un paso previo la elaboración de una lista de Lugares de Importancia Comunitaria (la correspondiente a la región biogeográfica mediterránea mediante Decisión de la Comisión Europea de 19 de julio de 2006; hoy está vigente la decimotercera lista mediante Decisión de la Comisión Europea de 28 de noviembre de 2019).

Hay tres instancias políticas y normativas que influyen en esta materia, la comunitaria, la estatal y la autonómica. Las Comunidades Autónomas tienen la potestad de proponer la declaración de LIC, que se sujetan *ope legis* a unas medidas de protección preventiva, según dispone el artículo 42.2 *in fine*, y 42.3 de la Ley 42/2007 (subrayado añadido):

“Desde el momento que se envíe al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente la lista de los espacios propuestos como LIC, para su traslado a la Comisión Europea, éstos pasarán a tener un régimen de protección preventiva que garantice que no exista una merma del estado de conservación de sus hábitats y especies hasta el momento de su declaración formal. El envío de la propuesta de un espacio como LIC conllevará, en el plazo máximo de seis meses, hacer público en el boletín oficial de la Administración competente sus límites geográficos, los hábitats y especies por los que se declararon cada uno, los hábitats y especies prioritarios presentes y el régimen preventivo que se les aplicará.

3. Una vez aprobadas o ampliadas las listas de LIC por la Comisión Europea, éstos serán declarados por las Administraciones competentes, como ZEC lo antes posible y como máximo en un plazo de seis años, junto con la aprobación del correspondiente plan o instrumento de gestión. Para fijar la prioridad en la declaración de estas Zonas, se atenderá a la importancia de los lugares, al mantenimiento en un estado de conservación favorable o al restablecimiento de un tipo de hábitat natural de interés comunitario o de una especie de interés comunitario, así como a las amenazas de deterioro y destrucción que pesen sobre ellas, todo ello con el fin de mantener la coherencia de la Red Natura 2000”.

Las Disposiciones de la Directiva 92/43/CEE son de obligado cumplimiento y han sido traspuestas al ordenamiento jurídico español por medio del Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres. En sus artículos 4 y 5 disponen:

“Artículo 4. Propuesta de lugares susceptibles de ser considerados como zonas especiales de conservación.

1. Los órganos competentes de las Comunidades Autónomas elaborarán, en base a los criterios contenidos en el anexo III y a la información científica disponible, una lista de lugares que, encontrándose situados en sus respectivos territorios, puedan ser declarados como zonas

especiales de conservación, con indicación de los tipos de hábitats naturales de los enumerados en el anexo I y de las especies autóctonas existentes en dichos lugares enumeradas en el anexo II. Estas listas se facilitarán al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación que de acuerdo con los criterios de selección que establece el anexo III las propondrá a la Comisión Europea, a través del cauce correspondiente.

2. Para las especies animales que requieran un territorio extenso, los mencionados lugares corresponderán a los lugares concretos que, dentro de la zona de distribución natural de estas especies, presenten los elementos físicos o biológicos esenciales para su vida y reproducción. Para las especies acuáticas que requieran territorios extensos, sólo se propondrán lugares de estas características en caso de que exista una zona claramente delimitada que albergue los elementos físicos y biológicos esenciales para su vida y reproducción.

3. La lista irá acompañada de información relativa a cada lugar, que incluirá un mapa del mismo, su denominación, su ubicación y extensión, así como los datos resultantes de la aplicación de los criterios que se especifican en el anexo III, para la etapa 1.

Artículo 5. Zonas especiales de conservación.

Cuando la Comisión Europea, basándose en la lista propuesta por el Estado español, seleccione y apruebe la lista de lugares de importancia comunitaria, estos lugares serán declarados por la Comunidad Autónoma correspondiente como zonas especiales de conservación lo antes posible y como máximo en un plazo de seis años, fijando las prioridades en función de su importancia, para aplicarles las medidas de conservación necesarias para el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de un tipo de hábitat natural de los del anexo I o de una especie de las del anexo II y para la coherencia de Natura 2000, así como en función de las amenazas de deterioro y destrucción que pesen sobre ellos”.

Por tanto, antes de poder declarar un espacio natural como ZEC, o como ZEPA, es necesario proponerlo a la Comisión Europea como LIC. Todas estas consideraciones tienen importancia, sin perjuicio de lo que luego se dirá respecto del objeto del Anteproyecto, puesto que en la parte dispositiva se mezclan referencias a la propuesta y declaración de espacios por parte de la Comunidad Autónoma.

La STS de 11 de mayo de 2009 (ECLI:ES:TS: 2009:2737, RC 2965/2007) es muy expresiva al respecto, e identifica tres etapas:

"... Para la formación de la Red Ecológica «Natura 2000» se establece un procedimiento en el que se pueden distinguir tres grandes fases o etapas, siendo la intervención o protagonismo de los Estados miembros y de las Autoridades comunitarias diferente en cada una de ellas.

ETAPA I: Tiene por objeto la delimitación espacial de los lugares que cuenten con hábitats naturales de interés comunitario de los enumerados en el anexo I y hábitats de especies animales y vegetales de interés comunitarios de las enumeradas en el anexo II, facilitando a la Comisión información sobre aquellos lugares en que, en principio, concurren los requisitos para su declaración como de importancia comunitaria.

Esta primera etapa se caracteriza por la intervención exclusiva de los Estados miembros, por cuanto

son ellos los obligados a facilitar a la Comisión una lista en que se contengan los citados lugares (Artículo 4.1).

Como veremos, en España, esta delimitación especial la realizan las Comunidades Autónomas, que elevan su lista al Ministerio de Medio Ambiente para su proposición a la Comunidad Europea (art. 4.1 del Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre), y, actualmente, artículo 42.2 de la Ley 42/2007 de 13 de diciembre).

Respecto a la forma de cumplir esta obligación, el artículo 4 de la Directiva señala que se ha de efectuar mediante la formación de una lista de lugares, acompañado de una información de cada lugar, consistente en mapa del mismo, denominación, ubicación, extensión y demás datos resultantes de la aplicación de los criterios indicados en el anexo III de la Directiva. Esta información se facilitará a la Comisión mediante el modelo de formulario por ella aprobado y el plazo para que cada Estado cumpliera esta obligación era de 3 años.

ETAPA 2. En esta fase, la Comisión Europea, con la ayuda del Centro Temático de la Naturaleza, de la Agencia Europea del Medio Ambiente y mediante seminarios biogeográficos y reuniones bilaterales, procede a la comprobación de las listas de ámbitos LIC remitidas por los Estados miembros, de cuyo examen puede resultar la insuficiencia o suficiencia de los LIC seleccionados por cada uno de los Estados, debiendo completarse en caso de insuficiencia. Interesa destacar que en esta fase la actuación de la Comisión no se limita a una simple validación de las listas de lugares seleccionados por los Estados, sino que es una labor de comprobación, de forma tal que el artículo 5 prevé la posibilidad de modificar esta lista, estableciendo un procedimiento específico de concertación, no superior a 6 meses, entre el Estado miembro y la Comisión a fin de resolver la discrepancia surgida respecto de los lugares que deban figurar en la lista LIC, discrepancia que, en caso de persistir, se resuelve en el sentido de que la «Comisión presentará al Consejo una propuesta relativa a la selección del lugar como lugar de importancia comunitaria». Esta fase finaliza con la aprobación por la Comisión de la lista definitiva de LIC. Artículo 4.2.

En esta fase, aunque la resolución definitiva compete a la Comisión, existe una intervención compartida con los Estados miembros para las funciones de comprobación y, en su caso, concertación de los LIC.

ETAPA 3. Se inicia tras la aprobación por la Comisión de los LIC y en ella el protagonismo de los Estados miembros, como en la etapa 1, es exclusivo, pues la aprobación de los LIC hace surgir en los Estados el deber de declarar estos ámbitos como Zonas Especiales de Conservación -ZEC-, en el menor tiempo posible y, en todo caso, en el plazo máximo de 6 años, según previene el artículo 4.4. Por medio de la designación de las ZEC los Estados «... fijarán las medidas de conservación necesarias que implicarán, en su caso, adecuados planes de gestión, específicos a los lugares o integrados en otros planes de desarrollo, y las apropiadas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales, que respondan a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales del Anexo I y de las especies del Anexo II presentes en los lugares».

Por tanto, y en principio, es con posterioridad a la aprobación de los LIC por la Comisión cuando los Estados miembros tienen el deber de concretar el régimen de conservación de cada uno de estos lugares, estableciendo los usos y actividades permitidas y prohibidas, delimitando con ello el régimen jurídico de cada uno de ellos, lo que sí tiene trascendencia de cara a la propiedad...".

En cualquier caso, la Decisión de ejecución 2020/96 de 28 de noviembre de 2019 por la que se adopta la decimotercera lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de

la región biogeográfica mediterránea, incluye en su anexo los seis espacios naturales concernidos por el Anteproyecto, con su correspondiente nomenclatura europea (ES0000062 Obarenes-Sierra Cantabria; ES0000063 Sierra de Alcarama y Valle del Alhama; ES0000064 Peñas de Iregua, Leza y Jubera; ES0000065 Peñas de Arnedillo. Peñalmonte y Peña Isasa; ES0000067 Sierras de Demanda, Urbión, Cebollera y Cameros; y ES2300006 Sotos y Riberas del Ebro).

Por tanto, en este punto, y sin perjuicio de lo que se dirá respecto del objeto de la norma, es palmario que se respeta la previa declaración de LIC por parte de la Comisión Europea.

9. Resumen conclusivo.

Por lo expuesto, debe concluirse que el procedimiento de elaboración de la disposición general se ha tramitado de manera correcta.

Cuarto

Observaciones jurídicas sobre el contenido del Anteproyecto

1. Observaciones de carácter general.

A) Contenido.

El Anteproyecto de decreto, además de una parte expositiva, consta de seis artículos, tres disposiciones adicionales, dos disposiciones finales, una disposición derogatoria y siete Anexos.

Tiene como precedente y referencia el Decreto 9/2014, de 21 de febrero, por el que se declararon zonas especiales de conservación (ZEC) de la Red Natura 2000 en la Comunidad Autónoma de La Rioja y se aprobaron sus planes de gestión y ordenación de los recursos naturales, que en el actual Anteproyecto, una vez transcurrido el plazo, deben ser sometidos a aprobación.

El anterior Decreto 9/2014 fue modificado por el Decreto 15/2019 que aprueba el Plan de Gestión del sitio Ramsar “Humedales de la Sierra de Urbión” (objeto de atención en la D.A. 3ª del Anteproyecto).

En el Anteproyecto se amplían tres de las seis (ZEC) declaradas y una de ellas, “Sotos y Riberas del Ebro” se somete a una nueva declaración como Zona Especial de Protección para las Aves (ZEPA).

Es decir, el Anteproyecto tiene un triple objeto, de acuerdo con lo previsto en su artículo 1: ampliar tres espacios protegidos; declarar como ZEPA el espacio de “Sotos y Riberas del Ebro”; y aprobar los Planes de Gestión y Ordenación de los Recursos Naturales de los seis espacios de la Red Natura 2000 en La Rioja.

B) Parte expositiva.

En la parte expositiva del Decreto 9/2014 se hacía referencia a la declaración de los espacios como LIC en los siguientes términos:

“La Comisión Europea aprobó, mediante la Decisión 2006/613/CE, de 19 de julio de 2006, la lista inicial de Lugares de Importancia Comunitaria de la región biogeográfica mediterránea, en la que se encuentran incluidos los lugares correspondientes a la Comunidad Autónoma de La Rioja. Esta lista inicial ha sido varias veces actualizada, encontrándose vigente en el momento actual la sexta lista actualizada de Lugares de Importancia Comunitaria de la región biogeográfica mediterránea, aprobada por Decisión de ejecución de la Comisión, de fecha de 16 de noviembre de 2012”.

En el Anteproyecto objeto de dictamen se podría hacer referencia a la decimotercera lista de LIC de la región biogeográfica mediterránea, de noviembre de 2019.

C) Firma del Decreto.

Aunque sea una cuestión formal, por su trascendencia, nos permitimos advertir, que en la sanción del Decreto las firmas finales deben recoger el nombre real y completo de la Presidenta de la Comunidad y del Consejero, en lugar de su apelativo familiar.

2. Sobre el articulado.

A) **Artículo 1. En relación con el artículo 1, del Decreto 9/2014**

El Anteproyecto de decreto amplía la mitad de las ZEC declarados en el Decreto 9/2014, y aprueba los Planes de la totalidad de las seis, por lo que es inevitable buscar la coherencia en la terminología de ambos textos.

El artículo 1, 1 que se mantendrá vigente, del Decreto 9/2014 dice: *Declarar como Zonas Especiales de Conservación de la Red Natura 2000...* y en su párrafo 2 insiste que los Planes de gestión y Ordenación son de las ZEC.

Si bien este Consejo entiende que el concepto “espacio protegido” es un genérico comprensivo de los ZEC, en la redacción de este artículo, por buscar la coherencia indicada, debiera contener la misma expresión de *“Zonas Especiales de Conservación”*.

B) Sobre el artículo 1 c), Objeto; en relación con la Disposición derogatoria única.

Este artículo dice:

“Aprobar los Planes de Gestión y Ordenación de los Recursos Naturales de los respectivos Espacios protegidos de la Red Natura 2000, cuyos contenidos figuran como anexos a este decreto”.

La Disposición derogatoria dice:

“Queda derogado el apartado 2 del artículo 1 del Decreto 9/2014, de 21 de febrero, por el que se declaran las zonas especiales de conservación de la Red Natura 2000 en la Comunidad Autónoma de La Rioja y se aprueban sus planes de gestión y ordenación de recursos naturales”.

El referido artículo 1.2 del Decreto 9/2014 que va a quedar sin vigencia dispone lo siguiente:

“Aprobar los Planes de Gestión y Ordenación de los Recursos Naturales de las respectivas Zonas Especiales de Conservación, cuyos contenidos figuran como Anexos a este Decreto. Estos Planes de Gestión constituyen el instrumento de planificación y gestión de los espacios Red Natura en La Rioja considerándose a todos los efectos los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales de estos espacios en cumplimiento de la Ley 4/2003, de Conservación de los Espacios Naturales de La Rioja”.

Una derogación parcial, a *contrario sensu*, significa que se mantiene la vigencia del Decreto en el resto de partes. En otras palabras, se mantiene la vigencia de partes del Decreto que pueden generar inseguridad jurídica. De hecho, puede entenderse tanto que los anexos se incluyen en la derogación parcial, como que no, dado que el art. 1.2 no es el único que se remite a los PORNs en ellos recogidos.

Se podría entender que se mantuviera la vigencia de la declaración como ZEC contenida en el artículo 1.1 del Decreto de 2014, también se puede hacer una modificación del Decreto, o derogararlo completamente manteniendo la regulación de fondo que resulte precisa. Pero la fórmula elegida genera inseguridad jurídica.

Por tanto, a juicio de este Consejo, debe descartarse la interpretación que los anexos de los PORNs del Decreto de 2014, subsisten a los planes del presente Anteproyecto, conteniendo una vocación indefinida.

Además, y en cualquier caso, la expresión de los *“respectivos Espacios Protegidos”* y su indeterminación a través de la referencia a los *“contenidos figuran como Anexos”*, tal vez precisaría de una relación concreta en el articulado del decreto de los seis “espacios protegidos”, o en su caso, de las seis (ZEC), cuyos Planes de Gestión y Ordenación se aprueban.

C) **Sobre los artículos 2 a 4**, relativos a la ampliación de tres espacios protegidos o ZEC.

Los tres artículos contienen la misma frase en la que se dice: *“la superficie propuesta... será considerada formalmente ZEC y ZEPA una vez que la Decisión de la Comisión Europea que apruebe la modificación haya sido publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea”*.

La previsión no es coherente con la regulación del artículo 1 y del artículo 6 del Anteproyecto.

Conforme al art. 1-b) sólo se pretende que se declare como ZEPA el espacio de Sotos y Riberas de Ebro; conforme al art. 6 se declara ZEPA ese mismo espacio. Sin embargo, los artículos 2 y 3 expresan una *“consideración formal”* como ZEPA a los otros dos espacios sometidos a ampliación *“una vez que la Comisión europea apruebe la modificación”* y el artículo 4 ofrece idéntico tratamiento al espacio que se declara específicamente como ZEPA en el artículo 6.

En otras palabras, el mismo Anteproyecto propone y declara ZEPA al espacio de los Sotos y Riberas del Ebro. Y, también, parece proponer y declarar como ZEPA los otros dos espacios que amplía.

D) Sobre el artículo 5, Delimitación territorial y ámbito de aplicación de los Planes de Gestión y Ordenación de los Recusos Naturales, dice:

“los límites de las Zonas de Especial Conservación de Importancia Comunitaria (ZECIC) se han ajustado a la delimitación oficial vigente de la Comunidad Autónoma de La Rioja”.

Con anterioridad, según Decreto 9/2014, ya mencionado, en su art. 1, párrafo 3, expresa que los límites de la Zonas de Especial Conservación de Importancia Comunitaria (ZECIC) se actualizaron haciéndoles corresponder con la delimitación oficial correspondientes a las Zonas declaradas Zonas Especiales de Conservación de la Red Natura 2000.

Mediante el presente Anteproyecto de decreto, sometido a examen, su artículo 1 a) amplía y, por tanto, modifica la limitación de tres de las seis Zonas (ZEC), relacionadas en el art. 1 a) y en consecuencia la adecuación de las Zonas (ZECIC) correspondientes a una nueva delimitación como se recoge en este artículo 5, pero con una nueva expresión *“se han ajustado a la delimitación oficial vigente”*, a la empleada en el Decreto 9/1014, para todas las Zonas (ZECIC).

Es por ello que entendemos aconsejable que la fórmula de ajuste sea coincidente con

la que en su momento se expresó para todas las Zonas (ZECIC). Se propone:

“los límites de las Zonas de Especial Conservación de Importancia Comunitaria (ZECIC) se ajustarán a la delimitación oficial de las correspondientes Zonas de Especial Conservación de la Red Natura 2000 declaradas”.

E) Disposición adicional tercera, Plan de gestión del sitio Ramsar “Humadales de la Sierra de Urbión”. En relación con la Disposición derogatoria única.

En esta disposición se declara expresamente en vigor el anexo 5 bis del Decreto 9/2014. Sin embargo, conforme a la derogatoria sólo se deroga un apartado del artículo 1 de dicho Decreto, por lo que podría entenderse superflua esta adicional.

No obstante, el Anteproyecto incluye un anexo 5 bis que incluye el plan de gestión del mismo sitio Ramsar. Con lo que el Anteproyecto determinará una doble vigencia de dos planes de gestión, uno aprobado en 2019, y otro incluido en el presente Anteproyecto.

La seguridad jurídica exige que en supuestos de sucesión de normas quede lo más claro posible cual de ellas está en vigor y con qué alcance.

CONCLUSIONES

Primera

En la elaboración del Anteproyecto objeto de consulta, se han observado adecuadamente los trámites previstos legalmente

Segunda

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencias para regular mediante Reglamento aprobado por Decreto del Consejo de Gobierno la materia objeto del Anteproyecto sometido a nuestro dictamen.

Tercera

El Anteproyecto, 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