

En Logroño, a 25 de octubre de 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<sup>a</sup> Amelia Pascual Medrano y D<sup>a</sup> Ana Reboiro Martínez-Zaporta, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Serrano Blanco, y siendo ponente D. José Ignacio Pérez Sáenz, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**61/22**

Correspondiente a la consulta elevada al Consejo Consultivo de La Rioja por el Excmo. Sr. Consejero de Sostenibilidad, Transición Ecológica y Portavocía del Gobierno de La Rioja sobre el *Anteproyecto de Ley de Declaración del Parque Natural del Alto Najerilla*.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Único**

El Excmo. Sr. Consejero de Sostenibilidad, Transición Ecológica y Portavocía del Gobierno de La Rioja remite, para dictamen, un Anteproyecto de *Ley de declaración del Parque Natural del Alto Najerilla*, junto con el expediente correspondiente al procedimiento de elaboración de la referida disposición general, que consta de la siguiente documentación de interés:

- *Certificado de la Dirección General (DG) de Participación Ciudadana y Derechos Humanos, de la Consejería de Igualdad, Participación y Agenda 2030, de fecha 16 de mayo de 2022, de cumplimiento del trámite de consulta previa, a través del Portal web de participación entre los días 25 de abril y 13 de mayo de 2022. No se presentaron alegaciones y aportaciones ciudadanas.*
- *Resolución de inicio del Consejero de Sostenibilidad, Transición Ecológica y Portavocía del Gobierno de La Rioja, de fecha 13 de junio de 2022.*
- *Memoria justificativa del Anteproyecto de Ley de la DG de Biodiversidad de la Consejería proponente, de 1 de julio de 2022.*
- *Primer borrador del Anteproyecto de Ley.*

- Resolución 220/2022, declarando la formación del expediente relativo al Anteproyecto de Ley, de la Secretaría General Técnica (SGT) de la Consejería de Sostenibilidad, Transición Ecológica y Portavocía, de fecha 1 de julio de 2022.

- Certificado de la DG de Participación Ciudadana y Derechos Humanos, de fecha 27 de julio de 2022, de cumplimiento del trámite de audiencia, a través del portal web, entre los días 4 y 22 de julio de 2022. Consta que no se han presentado comentarios y aportaciones por este medio a excepción de las realizadas por la Asociación riojana de agricultores y ganaderos.

- Así mismo, la DG de Biodiversidad, según consta en la Memoria del expediente, con fecha 4 de julio de 2022, abrió durante el plazo de un mes un trámite de audiencia para que cualquier interesado pudiera efectuar alegaciones y observaciones a través de la Oficina Electrónica del Gobierno de acuerdo a lo establecido en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas 39/2015 (arts. 14 y 16).

Consta en el expediente la notificación de la DG de biodiversidad a las siguientes organizaciones o instituciones que pudieran estar afectadas:

- Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico.
- Delegación de Gobierno de La Rioja.
- Confederación Hidrográfica del Ebro.
- U.
- AA.
- UA.
- EA.
- Ayuntamiento de Villavelayo.
- Ayuntamiento de Canales de la Sierra.
- Ayuntamiento de Mansilla de la Sierra.
- Ayuntamiento de Ventrosa de la Sierra.
- Ayuntamiento de Brieva de Cameros.
- Ayuntamiento de Viniegra de Arriba.
- Ayuntamiento de Viniegra de Abajo.
- AT.
- OSB.
- AGV.

Alegaciones recibidas por diversos medios:

- AA.
- EA.
- Ayuntamiento de Ventrosa.
- Ayuntamiento de Viniegra de Abajo.
- Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico (Subdirección General de Biodiversidad Terrestre y Marina).

- Informe sobre alegaciones de la DG de Biodiversidad de fecha 1 de septiembre de 2022, en el que “se rechazan de forme motivada o aceptadas para su consecuente modificación en el borrador”.

- Informe de impacto de género de la DG de Biodiversidad, de 1 de septiembre de 2022, considerándolo neutro o ligeramente positivo.

- Memoria inicial de la SGT de la Consejería proponente de fecha 1 de septiembre de 2022.

- Petición de informe de la SGT de la Consejería proponente a la DG de Control Presupuestario (DGCP), de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, de fecha 2 de septiembre de 2022.

- Informe de la DGCP de fecha 5 de septiembre de 2022.

- *Solicitud de informe complementario de la SGT de la Consejería proponente a la DG de Biodiversidad de 6 de septiembre de 2022, que no se ha considerado.*
- *Informe de la DG de los Servicios Jurídicos, de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, de 8 de septiembre de 2022.*
- *Certificado del Consejo Asesor de Medio Ambiente de La Rioja, por el que señala que fue informado, de 12 de septiembre de 2022.*
- *Memoria previa al Consejo Consultivo de La Rioja, del Anteproyecto, de 13 de septiembre de 2022, a la que acompaña el último borrador del Anteproyecto de Ley de declaración del Parque Natural del Alto Najerilla.*

## **Antecedentes de la consulta**

### **Primero**

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 13 de septiembre de 2022 y registrado de entrada en este Consejo en la misma fecha, el Excmo. Sr. titular de la Consejería actuante 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 14 de septiembre 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**

Asumida la ponencia por el 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

#### **Competencia del Consejo Consultivo para la emisión del presente dictamen y contenido de este**

El Consejo Consultivo tiene competencia para emitir el presente dictamen, cuya consulta es facultativa, en cuanto que se trata de un Anteproyecto de Ley y así lo disponen los arts.12, b), de nuestra Ley reguladora 3/2001, y 13, B), de nuestro vigente Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

En cuanto al ámbito de nuestro 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.36/13), debemos examinar la adecuación del Anteproyecto de Ley a la legalidad y constitucionalidad vigentes, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas.

### Segundo

#### **Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones generales con el carácter de Anteproyectos de Ley**

1. 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 elaboración del Anteproyecto, de los trámites establecidos: **i)** en el art. 45 de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros (LGI); y **ii)** en los arts. 32 *bis*) y siguientes de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Régimen Jurídico y de Funcionamiento de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja (LFAR).

2. El artículo 45 LGI, en cuanto a las exigencias procedimentales para la redacción de los Anteproyectos 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. La elaboración y tramitación de los anteproyectos se regirá por lo dispuesto en las normas reguladoras del funcionamiento de la Administración.*

*3. El titular de la consejería competente elevará el anteproyecto, así como el resto de la documentación, al Consejo de Gobierno, a fin de que este decida sobre su aprobación como proyecto de ley y su remisión al Parlamento de La Rioja”.*

Según hemos señalado, estas previsiones han de integrarse con las establecidas por los arts. 32 *bis* y siguientes de la LFAR, que conforman la Sección 2ª del Capítulo I del Título III de dicha Ley, Sección relativa a *“la elaboración de leyes y reglamentos”*.

Como hemos dicho en dictámenes anteriores (cfr, p.e, 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 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 del Legislativo.

En el primer caso, es decir, cuando se trate de disposiciones administrativas de carácter general de rango inferior a la ley, los vicios formales pueden conllevar una declaración de nulidad ante los Tribunales de Justicia (arts. 70.2 y 73 LJCA, Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contenciosa-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 juzgue oportunos y, es más, 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, exigen el art. 45 de la LGI y sus disposiciones concordantes de la LFAR.

La función sanadora del Parlamento, desde luego, no alcanza a otros posibles vicios de invalidez de la norma, de orden sustantivo superior, como la vulneración del bloque de constitucionalidad, o la posible infracción de derechos fundamentales.

**3.** Precisadas así las normas que sirven de parámetro para el control, previo y formal, del Anteproyecto sometido a nuestra consideración, hemos de pasar a analizar su

grado de cumplimiento en el mismo, de conformidad con el expediente adjunto a la consulta.

### **A) Consulta previa.**

El art. 32 *bis* de LFAR, 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 concurren 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 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 pública de la CAR (APCAR) o de los entes integrantes de su Sector público; o v) que concurren razones graves de interés público.

Por su parte, el art. 133 LPAC'15 (Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común), 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 concurren 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 ap. 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, aunque la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 55/2018 (FJ 7-b y c) ha declarado que el art. 133 LPAC’15 resulta contrario al orden constitucional de distribución de competencias, ha dejado a salvo de esta declaración el primer inciso del ap. 133.1 LPAC’15, 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).

Pues bien, este trámite ha sido adecuadamente satisfecho. Con carácter previo al inicio del procedimiento de elaboración del Proyecto de Ley, según queda acreditado, mediante un certificado de la Dirección General de Participación Ciudadana obrante en el expediente, se habilitó en el Portal *web* del Gobierno de La Rioja una “*consulta pública*”, que se desarrolló entre los días 25 de abril al 13 de mayo de 2022, no recibándose comentarios y aportaciones ciudadanas.

## **B) Órgano competente y Resolución de inicio.**

1/ En cuanto a la **competencia** administrativa, según el art. 33.1 LFAR:

*1. El procedimiento para la elaboración de las leyes se iniciará siempre mediante resolución del consejero competente por razón de la materia (...)*

En el caso que nos ocupa, el procedimiento para la elaboración del Anteproyecto fue iniciado por Resolución de 13 de junio de 2022 del titular de la Consejería competente, la de Sostenibilidad, Transición Ecológica y Portavocía, de acuerdo con los artículos 1.1 y 7.1.1 a) del Decreto 55/2021 de 22 de septiembre, por el que se establece

la estructura orgánica de dicha Consejería, preceptos que han de ponerse en relación con el artículo 42.1, d) de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros.

2/ Desde el punto de vista del **contenido**, el art. 33.3 LFAR dispone 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”.*

A este respecto, la Resolución de inicio, además de referir el objeto de la norma y su incidencia en el marco normativo vigente, recoge expresamente el fundamento jurídico de la competencia ejercida, tanto en relación con la competencia *administrativa* del órgano que aprueba la Resolución de inicio, como a la competencia *estatutaria* de la CAR desde el punto de vista material, lo que responde a la interpretación que, en este punto, ha venido reiterando el Consejo (en dictámenes D.98/10, D.63/13, D.27/18 o D.75/19, entre otros).

Asimismo, encomienda a la SGT la tramitación de la norma.

### **C) Anteproyecto.**

El art. 34.1 de la LFAR señala que *“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”.*

En este caso la Resolución de inicio viene acompañada en el expediente de un borrador inicial de la disposición proyectada, sin fecha, que es plenamente ajustado a los preceptos citados.

### **D) Memoria inicial**

El art. 34.2 de la LFAR dispone que:

*“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”.*

A estos efectos, en el expediente que examinamos consta Memoria justificativa, de 1 de julio de 2022 de la DG de Biodiversidad, que acompaña al primer borrador de la norma, que contiene i) la necesidad del proyecto; ii) los objetivos y finalidad; y, iii) el coste económico.

Con posterioridad al trámite de audiencia se acompaña Memoria inicial de 1 de septiembre de 2022, de la SGT proponente, que analiza el marco normativo y competencial; se pronuncia sobre su oportunidad; contiene la estructura y contenido del proyecto, su estudio económico; el impacto de género, tabla de vigencias y relación de trámites seguidos y a seguir en la elaboración del borrador del anteproyecto de ley.

#### **E) Estudio económico y estudio de simplificación administrativa.**

El art. 34.3 de la LFAR señala que:

*“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”.*

Pues bien, la ya citada Memoria justificativa de la DG de Biodiversidad incluye un examen en relación el impacto económico que conllevaría la aprobación de la norma proyectada.

Se concluye en él que los nuevos gastos procedentes de la creación del nuevo espacio natural y no los ordinarios de gestión de los Montes de utilidad pública suponen la totalidad de un coste de 2.100.00 euros al año, desglosado en:

Plan de uso público 400.000.

Plan de conservación de recursos naturales: 1.000.000.

Plan de promoción y conservación de la ganadería extensiva: 600.000.

Subvenciones a los municipios integrados en el Espacio Natural: 100.000.

No se ha incorporado el estudio de simplificación administrativa, ex art. 34.1 de la Ley 5/2014, de 20 de octubre de administración electrónica y simplificación administrativa. La Memoria debería haber incluido un estudio de la norma desde la perspectiva de las posibles nuevas cargas administrativas.

#### **F) Formación del expediente.**

El art. 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 de la disposición.*

*3. Cuando se observaran 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”.*

La declaración de la SGT actuante a que se refiere este artículo se contiene en su Resolución de 1 de julio de 2022, que resulta conforme con el precepto transcrito.

### **G) 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 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 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 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 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, sin 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); iii) “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); y, iv) 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).*

En suma, la CE condiciona el desarrollo legislativo en este ámbito y obliga además a una interpretación proclive a facilitar dicha audiencia.

En el caso que nos ocupa se ha dado cumplimiento de este trámite.

Según señala el certificado de la DG de Participación Ciudadana y Derechos Humanos, de 27 de julio de 2022, en Anteproyecto estuvo a disposición pública, en el portal web de participación entre las fechas 4 julio y 22 de julio de 2022. Durante el trámite de referencia, se realizan varias aportaciones ciudadanas, a través del portal Participa del Gobierno de La Rioja, en concreto las presentadas por la Asociación AA.

Así mismo, la DG de Biodiversidad, con fecha 4 de julio de 2022, abrió durante el plazo de un mes un trámite de audiencia para que cualquier interesado pudiera efectuar alegaciones y observaciones a través de la Oficina Electrónica del Gobierno de acuerdo a lo establecido en la LPAC (arts.14 y 16), constando en el expediente y en el índice de este dictamen, la relación de las organizaciones e instituciones notificadas, habiéndose recibido aportaciones únicamente, de EA, Ayuntamiento de Ventrosa de la Sierra, Ayuntamiento de Viniegra de Abajo y el Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico.

A este respecto, consta en el expediente la documentación acreditativa de la práctica de la notificación del trámite de audiencia a cada uno de las entidades, asociaciones y organizaciones indicadas, así como los escritos de alegaciones presentadas por cada una de ellas, en su caso.

Las aportaciones presentadas son objeto de análisis por la Dirección General, siendo rechazadas o aceptadas para su incorporación al texto del borrador, según la motivación expuesta para cada una de ellas en el informe sobre las alegaciones de 1 de septiembre de 2022 de la DG de Biodiversidad y consecuente modificación del borrador fruto de la revisión realizada. Borrador que no se incluye en el expediente.

Al final del precitado informe de alegaciones se incluye el siguiente texto conclusivo que explica las modificaciones que se introducen en el borrador inicial:

*“En vista de las alegaciones presentadas se ha realizado una revisión del articulado del borrador del anteproyecto de ley y se modifica el artículo 6 y se incluyen el artículo 7 y 8 como nuevos para definir la composición y régimen de funcionamiento de la Junta Rectora; a su vez se han concretado las funciones del director o directora del Parque aspecto no contemplado en el borrador expuesto a información pública”.*

*“Otras modificaciones: Se ha modificado las menciones al Director del Parque para referirse al mismo con lenguaje inclusivo”.*

Este texto de borrador (identificado como borrador 31-08-2022), que así figura en las dos memorias de la SGT proponente, tanto en la “*Memoria inicial*” de 1 de septiembre de 2022, (posterior al informe de alegaciones de la DG de Biodiversidad), como en la “*Memoria última o Previa*” de 13 de septiembre de 2022, es el segundo y último borrador.

No obstante, ambas Memorias de la SGT, contienen un párrafo que pudiera llevar a la conclusión de que pudiera haber una adaptación del borrador remitido por la DG de Biodiversidad:

*“El texto del borrador remito (sic) por la Dirección General de Biodiversidad en fecha 1 de septiembre de 2022 (identificado como borrador 31-08-2022), tras la revisión efectuada consecuencia de la aceptación de las alegaciones presentadas en el trámite de audiencia, ha sido objeto de revisión por esta Secretaría para adecuarlo a las Directrices de técnica normativa aprobadas por el Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005. Así mismo, se ha adaptado el tipo de letra, interlineado y demás estilos de acuerdo con lo indicado en el vigente Manual de identidad institucional de la Comunidad Autónoma de La Rioja”.*

Pese a ello, debemos concluir que el expediente sometido a nuestro estudio consta únicamente de dos borradores, el inicial, que acompaña a la Memoria justificativa de la DG de Biodiversidad de 1 de julio de 2022 y el último, (identificado como borrador 31-08-2022), que acompaña a la Memoria Previa o final, de 13 de septiembre de 2022 de la SGT.

En suma, como ya hemos recordado en otras ocasiones (por todos, D.82/18), aunque no quede viciada la validez de la tramitación, resulta primordial, a fin de poder seguir la evolución que ha ido experimentado el texto, que el expediente relacione de manera clara las modificaciones operadas en cada fase, lo que pasa por identificar, de forma precisa, a que responde la redacción de cada uno de los borradores incluidos en el expediente, así como la fecha de su elaboración

Respecto al contenido de las alegaciones, pese a incluir observaciones de interés, no concretan ningún aspecto ni cambio del articulado del anteproyecto.

## **H) Informes y dictámenes preceptivos.**

Según el artículo 38 de la 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 cualesquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la tramitación del reglamento, en cuyo caso podrá interrumpirse la misma en tanto no se emitan e incorporen al expediente. El plazo de espera no podrá exceder en ningún caso de tres meses, salvo disposición legal que determine un plazo menor o establezca otros efectos ante la falta de emisión.*

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

Pues bien, en el procedimiento que nos atañe obran emitidos los informes de:

1/ La Dirección General de Control Presupuestario (DGCP), de 5 de septiembre 2022, relativo a las repercusiones presupuestarias del Anteproyecto, que prevé el art. 40.1 de la Ley 11/2013, de 21 de octubre, de Hacienda pública de La Rioja.

La Memoria justificativa de la DG de Biodiversidad, de 1 de julio de 2022 indica que, en la actualidad, el 97% del territorio propuesto como espacio natural protegido es Monte de Utilidad Pública, por lo que está sometido a la intervención de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja según la Ley 2/1995, de Protección y Desarrollo del Patrimonio Forestal de La Rioja. Y en consecuencia la Administración Autonómica ya está interviniendo en este espacio a través de la gestión de los Montes de Utilidad Pública (MUP).

Así mismo cuantifica los nuevos gastos anuales procedentes de la creación del nuevo espacio natural, distintos de los ordinarios de los MUP, en 2,1 millones de euros al año. Por tanto, el impacto anual derivado de la creación del Parque Natural en las cifras de déficit público y regla de gasto se estima en 2,1 millones de euros, que será aminorado en los ingresos externos que se reciban.

No obstante, la DGCP propone al centro gestor -y este Consejo también así lo estima- la conveniencia de completar el expediente con información relativa a dicha

previsión de ingresos externos, con el fin de mejorar la estimación del impacto de la creación del Parque en las cifras de déficit público y regla de gasto.

El 6 de septiembre de 2022 la SGT pidió un informe complementario con la información requerida por la DGCP, sin que conste entre la documentación remitida para la elaboración de este Dictamen. Para una mejor valoración del anteproyecto debería completarse el expediente con dicho informe.

2/ La Dirección General de los Servicios Jurídicos (DGSJ), de 8 de septiembre de 2022, que no plantea ninguna objeción a la tramitación y contenido del Anteproyecto y, por ende, lo informan favorablemente. Por lo demás, su intervención ha tenido lugar con el carácter preceptivo y último que, como hemos recordado en numerosos dictámenes (por todos, el D.89/18 o el D.75/19), exige el art. 39.3 LFAR.

### 3/ Consejo Asesor de Medio Ambiente.

Si bien, la regulación establecida en el Decreto 43/2010, de 30 de julio, por el que se establece la naturaleza, funciones y composición del Consejo Asesor del Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de La Rioja, no considera preceptivo el sometimiento del anteproyecto de ley a su consideración, se ha entendido oportuno por la SGT su remisión *“en aras de un mayor consenso y transparencia sobre su contenido normativo, dada la condición de máximo órgano consultivo en la materia medioambiental que ostenta el Consejo Asesor de Medio Ambiente”*.

Consta certificado de la sesión celebrada el 12 de septiembre, expedido en la misma fecha, por el que el Consejo Asesor de Medio Ambiente fue informado del Anteproyecto de Declaración del Parque Natural del Alto Najerilla.

Este Consejo insiste (D. 39 y 50 de2022) en la conveniencia de incluir en el expediente el acta de la reunión.

### **I) 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 la referida Memoria previa a la emisión del dictamen del Consejo Consultivo, firmada por la SGT actuante el 13 de septiembre de 2022.

4. Por todo lo anteriormente expuesto, consideramos que se han observado adecuadamente las exigencias de procedimiento contenidas en los arts. 32 a 38 LFAR.

### **Tercero**

#### **Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia objeto del Anteproyecto de Ley**

##### **1. Competencias de la CAR.**

La competencia estatutaria que habilita a la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR) para aprobar la Ley proyectada es, fundamentalmente, la que resulta del art. 9.1 Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR'99), que confiere a la CAR el desarrollo legislativo y de ejecución de la materia de *“Protección del medio ambiente, normas adicionales de protección del medio ambiente y del paisaje. Espacios naturales protegidos, Protección de los ecosistemas”*; competencia que se ejercerá *“en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca”*.

Sobre este título en materia de medio ambiente nos hemos pronunciado, entre otros muchos en nuestros dictámenes D,3/17, D.89/19 o D. 22/22.

Mediante el art.9.1 EAR, la CAR asumió el ámbito competencial que, conforme a los arts. 149.1.23 y 149.3 inciso primero de la Constitución Española (CE), puede ser atribuido a las Comunidades Autónomas. En efecto, el art.149.1.23 CE reserva al Estado la *“legislación básica sobre protección de medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección”*.

Puede afirmarse, por tanto, que la CAR, ostenta competencia para dictar la norma que ahora se pretende, si bien y a efectos de delimitar el alcance de la misma en relación con el anteproyecto sometido a dictamen, habrá que tener en cuenta el significado que la doctrina del Tribunal Constitucional (TC) ha dado a los términos “*medio ambiente*”, “*el desarrollo legislativo y ejecución, dentro de la normativa básica del Estado, en materia de espacios naturales protegidos y las normas adicionales de protección*”, tal como este Consejo ha señalado en los dictámenes arriba indicados.

Como hemos expuesto, el carácter complejo y polifacético que tienen las cuestiones relativas al medio ambiente ya fue advertido por el TC en su sentencia 102/1995 de 26 de junio, 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 un carácter metafóricamente «transversal» por incidir en otras materias incluidas también, cada a una a su manera, en el esquema constitucional de competencias (artículo 148 1ª, 3ª, 7ª, 8ª, 9ª, 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) 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*”.

En conclusión, la CAR ostenta competencias suficientes para acometer la regulación que el Anteproyecto pretende.

## **2. Contenido del proyecto**

El Proyecto sometido a este dictamen, además de la Exposición de motivos, contiene 14 artículos, y 4 disposiciones, (una disposición adicional, una derogatoria y dos finales).

Artículo 1. Objeto.

Artículo 2. Finalidad.

Artículo 3. Ámbito territorial.

Artículo 4. Extensión del régimen de protección.

Artículo 5. Régimen Jurídico.

Artículo 6. Creación y composición de la Junta Rectora del Parque Natural.

Artículo 7. Funciones de la Junta Rectora.

Artículo 8. Funcionamiento de la Junta Rectora.

Artículo 9. Plan Rector de Uso y Gestión.



Artículo 10. Del Director o Directora del Parque Natural.  
Artículo 11. Utilidad pública.  
Artículo 12. Derecho de tanteo retracto.  
Artículo 13. Financiación del Parque Natural.  
Artículo 14. Régimen sancionador.  
Disposición Adicional. Aprobación del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural.  
Disposición Derogatoria.  
Disposición Final 1ª. Desarrollo Reglamentario.  
Disposición Final 2ª. Entrada en vigor.

#### **Cuarto**

##### **Rango de la norma proyectada**

Como consideración general al Anteproyecto, 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 del Sector público autonómico con los administrados.

Como hemos señalado en otros dictámenes (por todos, D.36/13), 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 CAR, no sólo regular meras *particularidades organizativas o procedimentales*, sino también apartarse de la legislación del Estado salvo, naturalmente, en aquello que tenga carácter básico o sea una condición básica.

Por otra parte, indicamos que, la aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Natural del Alto Najerilla, realizada por el Decreto 47/2022 de 17 de agosto, cumple el requisito establecido en el artículo 23 de la Ley 4/2003, de 26 de marzo, de Conservación de los espacios Naturales de La Rioja, para proceder a la declaración de dicha zona como Parque Natural.

#### **Quinto**

##### **Observaciones generales al texto del Anteproyecto**

Tal como expresa, tanto la exposición de motivos, como el Informe del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, que obra en el expediente, el Parque Natural del Alto Najerilla “*se encuentra incluido íntegramente en el espacio protegido Red Natura 2000 ES0000067 Sierras de La Demanda, Urbión, Cebollera y Cameros*”,

bajo las categorías de Zona Especial de Conservación (ZEC), Zona de Especial Protección (ZEPA) y también dentro de los límites de la Zona Especial de Conservación de Importancia Comunitaria (ZECIC).

El artículo 29.2 de la Ley estatal 42/2007, de 13 de diciembre del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad señala expresamente que *“si solapan en un mismo lugar distintas figuras de espacios protegidos, las normas reguladoras de los mismos, así como los mecanismos de planificación deberán ser coordinados para unificarse en un único documento integrado, al objeto de que los diferentes regímenes aplicables en función de cada categoría conformen un todo coherente”*.

El Ministerio en su informe estima conveniente en la elaboración del PRUG, la optimización y coordinación de normas, planificación y gestión respecto a la red Natura 2000, recomendación que la SGT de la Consejería proponente afirma tener la voluntad de atender.

Este Consejo ha comprobado que las medidas de protección que conlleva la declaración del Parque Natural del Alto Najerilla no supone introducir modificaciones sustanciales respecto a las medidas aprobadas con motivo de la declaración de zona especial de conservación de la Red Natura 2000, “Sierras de Demanda, Urbión, Cebollera y Cameros”, donde la totalidad del Parque Natural del Alto Najerilla, está integrado.

En el mismo sentido abunda la Asociación EA de La Rioja en su alegación contenida en el expediente, cuando afirma que *“el régimen de protección de las Zonas de Uso Restringido del Parque es menos restrictivo que el establecido como parte integrante de espacio natural europeo de la Red Natura 2000”*.

Es necesario apuntar que la declaración de zona especial de conservación de la Red Natura 2000 “Sierras de Demanda, Urbión, Cebollera y Cameros” y el correspondiente Plan de gestión y ordenación de los recursos naturales, se formaliza mediante Decreto 9/2014, de 21 de febrero.

Siendo conocedores de las actitudes de rechazo que en algunos sectores ha tenido la tramitación de este anteproyecto, alguna de ellas expresadas en el trámite de audiencia, este Consejo en busca de la serenidad de análisis necesaria, estima que el contenido del anteproyecto no modifica la convivencia ni la compatibilidad de usos que se ha mantenido desde el año 2014.

Por otra parte, existe constancia, por obrar en el expediente, que ninguna de las alegaciones presentadas, incluidas las de total rechazo, conlleva modificación alguna del articulado que contiene el anteproyecto de declaración del Parque Natural del Alto Najerilla.

Finalmente, hay que recordar que el art. 45 de la Constitución Española incluye, entre los principios rectores de la política social y económica el derecho a disfrutar del medio ambiente y mandata a los poderes públicos a velar *“por la utilización racional de los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva”*.

Y así se hace constar en el artículo 1 de la declaración del Parque Natural del Alto Najerilla, cuando especifica que el objeto de este anteproyecto es el de establecer las medidas necesarias para: *“asegurar la conservación y protección del medio natural, compatibilizar los usos y c) Mejorar la calidad de vida y el bienestar social de la población asentada en su territorio”*.

En conclusión, este Consejo no encuentra en la presente normativa objeto de estudio ningún aspecto novedoso que pueda alterar o constituir alguna amenaza respecto al equilibrio de la ordenación vigente.

### **Observaciones concretas al texto del Anteproyecto**

#### **A) Sobre la Exposición de Motivos.**

Este Consejo reitera, como lo va haciendo en recientes dictámenes (D.50/22) que la parte expositiva debería incluir las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta la norma, máxime en una materia como es el *“medio ambiente”*, donde el Tribunal Constitucional desde la sentencia 64/1982, de 4 de noviembre, ha ido perfilando su alcance y significado en el *“desarrollo legislativo y de ejecución en la materia de espacios naturales protegidos”*, y que este dictamen estudia en el Fundamento tercero.

#### **B) Sobre el articulado.**

1. En el trámite del expediente ha habido un cambio de estilo en relación a la fórmula de género elegida, expresada fundamentalmente en el uso acumulativo del masculino y femenino, en la redacción del artículo 10, *“Del Director o Directora del Parque Natural del Alto Najerilla”*, donde en el primer borrador, en el correspondiente artículo 8, se expresaba con una fórmula neutra: *“De la dirección del Parque Natural”* y seguía en su contenido con una fórmula perifrástica: *“La persona que ostenta la dirección”*.

Este Consejo, en varios dictámenes (D.22/22, D.32/22) viene advirtiendo respetuosamente, acerca del uso de fórmulas que no favorecen la legibilidad del texto, y que acerca de su inadecuación ya se ha manifestado en más de una ocasión el Consejo de Estado (DCE 129/2015).

Además, existe el inconveniente, como ocurre en este caso, que la fórmula no es empleada con carácter general en todo el texto. Ejemplo, entre otros, de ello lo encontramos en la redacción del artículo 6. 2 sobre la composición de la Junta Rectora del Parque donde se utiliza los términos: “*la persona titular*” o “*un representante*” e incluso en el mismo artículo 10.1 que respecto al antiguo artículo 8.1 ha incluido, como hemos dicho, el uso acumulativo de *Director y Directora*, pero que en el mismo párrafo se ha modificado “*será nombrado mediante resolución de la persona titular*” por “*será nombrado mediante resolución del titular*” que figura en el último borrador y no *del titular o de la titular*.

2. Artículo 1. “*Objeto*” En el apartado b) se indica como objeto del anteproyecto el establecimiento de las medidas necesarias para “*Compatibilizar los usos y aprovechamientos y actividades...*” introduciendo una relación de ellas que queda abierta con un “etc.”. A juicio del Consejo resulta imprecisa y poco conveniente para garantizar la seguridad jurídica esta forma de enumeración de usos y actividades.

3. Artículo 3. “*Ámbito territorial*”. Se expresa la superficie y se añade que “*incluye*” la totalidad del área geográfica de los términos municipales de los siete municipios, y debe de entenderse que “*nada más comprende o abarca*”, no obstante, hubiera sido conveniente, como así se hizo al aprobar el Plan de ordenación de los recursos naturales del Alto Najerilla, (Decreto 47/2022), acompañar un anexo en este anteproyecto de ley o hacer referencia al anexo de la aprobación del Decreto, en el que se acompañaba, entre otros, de un preciso estudio cartográfico.

4. Artículo 7. “*Funciones de la Junta Rectora del Parque Natural del Alto Najerilla*”. Este artículo contiene una letra f), en la que, a modo de cláusula de cierre, se le atribuyen “*todas aquellas que le sea encomendadas por la Consejería competente en materia de medio ambiente*”.

La existencia de cláusulas de cierre es muy conveniente, pero no debe ser tan abierta como la propuesta. Probablemente, la aplicación del precepto no generaría ningún problema con la redacción propuesta, pero “la encomienda” de funciones a la Junta debiera limitarse al ámbito de actuación en el Parque.

5. Artículo 10. “*Del Director o Directora del Parque Natural del Alto Najerilla*”. Al regular el requisito de titulación de la persona que podrá acceder a la dirección del parque debería decirse “subgrupo A1” que es la denominación vigente en el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (art. 76 y Disposición Transitoria 3ª RD Leg 5/2015), de 30 de octubre.

6. Artículo 12. “*Derecho de tanteo y retracto*”. Este artículo regula los derechos de tanteo y retracto. En la documentación que acompaña al anteproyecto se afirma que la totalidad de la superficie del parque está integrada en montes de utilidad pública (MUP). La ley 2/1995, de 2 de febrero, de protección y desarrollo del patrimonio forestal de La Rioja regula la figura de los MUP y prevé un derecho de tanteo y retracto específico. En este sentido, conviene confrontar ambas regulaciones para poder valorar correctamente la propuesta.

El art. 16 de la citada Ley 2/1995, reconoce este derecho a las Administraciones titulares de los montes en su apartado primero: “*Las Administraciones públicas titulares de montes, según el Catálogo, podrán ejercer los derechos de tanteo y retracto en todas las transmisiones onerosas de los enclaves de sus montes a que se refiere el párrafo c) del artículo 4*”.

Por otra parte, el art 27 de la ley- 4/2003 de 26 de marzo de conservación de espacios naturales de La Rioja, limita la facultad del Gobierno de La Rioja para el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto a las transmisiones onerosas “*inter vivos*” de terrenos rústicos situados en el interior del mismo. La Ley 42/2007 que prevé el tanteo y retracto en favor de la Administración autonómica, reconociendo la “*facultad de la Comunidad autónoma para el ejercicio de los derechos de tanteo y de retracto respecto de los actos o negocios jurídicos de carácter oneroso y celebrados intervivos que comporten la creación, transmisión, modificación o extinción de derechos reales que recaigan sobre bienes inmuebles situados en su interior*” (art. 40.1).

Esta regulación es básica de acuerdo con lo dispuesto en la Disposición Final Segunda de la Ley 42/2007. Por tanto, la regulación de estos derechos de adquisición preferente por la Comunidad Autónoma de La Rioja, tienen la consideración de legislación de desarrollo. Y responden a la propia previsión del artículo 40.2:

*“Para facilitar el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto, el transmitente notificará fehacientemente a la Comunidad autónoma el precio y las condiciones esenciales de la transmisión pretendida y, en su caso, copia fehaciente de la escritura pública en la que haya sido instrumentada la citada transmisión. Dentro del plazo que establezca la legislación de las Comunidades autónomas desde dicha notificación, la administración podrá ejercer el derecho de tanteo obligándose al pago del precio convenido en un período no superior a un ejercicio económico.*

*La Comunidad autónoma podrá ejercer, en los mismos términos previstos para el derecho de tanteo, el de retracto en el plazo que fije su legislación, a partir de la notificación o de la fecha en que tenga conocimiento fehaciente de la transmisión.*

*Los Registradores de la Propiedad y Mercantiles no inscribirán documento alguno por el que se transmita cualquier derecho real sobre los bienes referidos sin que se acredite haber cumplido con los requisitos señalados en este apartado.*

*Los plazos a los que se refiere este apartado serán lo suficientemente amplios para permitir que puedan ejercitarse los derechos de tanteo y de retracto”.*

No obstante, a juicio de este Consejo, el plazo de un año para el ejercicio del derecho de retracto puede resultar excesivo y contrario a la necesaria seguridad en el tráfico jurídico. También la vinculación del derecho a los bienes “*situados en el interior del Parque Natural*”, lo desvincula de los valores naturales que debería tener.

Frente a las regulaciones citadas, la propuesta incluye un derecho de tanteo y retracto desvinculado de otros bienes y derechos, y respecto de cualquier derecho real que recaiga sobre bienes inmuebles situados en el interior del Parque Natural (difiere también, del régimen de la Ley 4/1995 del Parque Natural de la Sierra de Cebollera, art. 12). Esta regulación, puesta en relación con el ámbito territorial del Parque previsto en el artículo 3 da como resultado que afectaría también a cualquier negocio sobre bienes en el ámbito urbano.

7. Finalmente, como cuestión de técnica normativa, este Consejo recomienda seguir las Directrices de Técnica Normativa del Estado. La propia SGT afirma haber revisado el texto bajo el prisma de estas directrices. No obstante, la subdivisión interna del artículo 6 debería evitar el uso de guiones que dificulta sobremanera la cita y aplicación de un precepto legal.

## **CONCLUSIONES**

### **Primera**

Se han observado adecuadamente los trámites legales para la elaboración de un Anteproyecto de Ley.

### **Segunda**

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

### **Tercera**

El Anteproyecto es conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones efectuadas.

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.

José Ignacio Pérez Sáenz  
PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO