

En Logroño, a 30 de marzo de 2023, 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. Enrique de la Iglesia Palacios, D^a Amelia Pascual Medrano, D^a Ana Reboiro Martínez-Zaporta y D^a M^a Belén Revilla Grande, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Serrano Blanco, y siendo ponente D. José Ignacio Pérez Sáenz emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

22/23

Correspondiente a la consulta, con carácter de urgencia, formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Sostenibilidad, Transición Ecológica y Portavocía del Gobierno, en relación al Anteproyecto de Decreto *por el que se aprueba el Plan de gestión del lobo (Canis Lupus) en La Rioja y su coexistencia con la ganadería extensiva.*

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:

- 1- Certificado de exposición en consulta previa, de la Dirección General (en adelante DG) de Participación Ciudadana y Derechos Humanos, de la Consejería de Igualdad, Participación y Agenda 2030, de 16-01-2023.
- 2- Resolución 34/2023 del Consejería de Sostenibilidad, Transición Ecológica y Portavocía del Gobierno por la que se inicia el procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Decreto (en adelante AD), de 16-01-2023.
- 3- Memoria justificativa de la DG de Biodiversidad sobre la necesidad de aprobar la norma, de 26-01-2023.
- 4- Borrador inicial del AD.
- 5- Resolución de la Secretaria General Técnica (en adelante SGT) por la que se declara formado el expediente del proyecto de decreto, de 26-01-2023.
- 6- Borrador del AD, de 26-01-2023.
- 7- Documentación acreditativa de la exposición en trámite de audiencia a través del portal 'Participa'. alegaciones presentadas en dichos trámites, de 21-02-2023 y Certificados de información pública de la DG de Participación Ciudadana y Derechos Humanos de 23-02-2023.

- 8- Informe emitido por la DG de Biodiversidad sobre las alegaciones formuladas en el trámite de audiencia del proyecto normativo, de 16-03-2023.
- 9- Borrador de AD, de 16-03-2023.
- 10- Memoria inicial de la SGT relativa al AD, de 16-03-2023.
- 11- Solicitud de informe preceptivo a la DG de Control Presupuestario, de 16-03-2023.
- 12- Informe de la Dirección General de la DG de Control Presupuestario, de 20-03-2023
- 13- Petición de informe a la DG de los Servicios Jurídicos, de 21-03-2023 (20-03-2023 en índice).
- 14- Remisión y solicitud de informe dirigido a la DG de Biodiversidad, de 21-03-2023.
- 15- Informe emitido por la DG de los Servicios Jurídicos, de 21-03-2023.
- 16- Informe emitido por la DG de Biodiversidad, de 22-03-2023.
- 17- Memoria previa al dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja de la SGT, de 22-03-2023.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 22 de marzo de 2023, y registrado de entrada en este Consejo el mismo día, el Excmo. Sr. Sostenibilidad, Transición Ecológica y Portavocía del Gobierno, remitió al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen con carácter de urgencia, 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 23 de marzo de 2023, 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

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 Directiva Hábitats (Directiva 92/43CEE, 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 2/2023, de 31 de enero, de Biodiversidad y Patrimonio Natural 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 de los respectivos artículos 11-c) y 12 c) *ut supra* citados. La aplicación de los preceptos de nuestra Ley (LCCR) y Reglamento (RCCR) reguladores, sancionan la preceptividad de este dictamen.

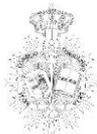
El carácter normativo, la publicidad, y vigencia del plan, unido a la necesaria imbricación de tres ordenamientos jurídicos distintos en esta materia (europeo, estatal y autonómico), justifican sobradamente la preceptividad de nuestro dictamen.

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. Excepcionalmente, valorará aspectos de oportunidad y conveniencia, si así lo solicita expresamente la autoridad consultante*”. Como hemos señalado en otros dictámenes, debemos examinar la adecuación del Anteproyecto de Decreto al bloque de constitucionalidad y al resto del ordenamiento jurídico, sin entrar en cuestiones de oportunidad, que no nos han sido solicitadas.

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 2/2023, de 31 de enero, de Biodiversidad y Patrimonio Natural de La Rioja.

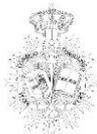
De este modo, como hemos indicado en casos similares (D. 47/13 entre otros), el análisis competencial se solapa con el principio de jerarquía normativa, pues es evidente que la competencia ya ha sido ejercitada por normas con rango de Ley, y que la normativa reglamentaria de desarrollo, en tanto en cuanto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

Como hemos indicado en otras ocasiones (D.3/17, D.89/18, D.41/22 o 73/22), la competencia autonómica en materia medioambiental viene limitada o condicionada por el ejercicio que el Estado haga, a su vez, de la competencia exclusiva que le confía el art. 149.1.23 CE para dictar la *“legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección”*.

El TC ha analizado en numerosas Sentencias el alcance de lo *básico* en materia medioambiental. En particular, la STC 109/2017, tras recapitular los *“criterios de orden material”* que determinan el alcance posible de la legislación básica (con cita de las STC 53/2017, FJ 4, y STC 101/2005), recuerda cuál es la finalidad que ha de perseguir el legislador estatal al fijar las bases en materia de protección medioambiental:

“La normativa básica en esta materia tiene por objeto fijar el nivel de protección ambiental mínimo de aplicación a todo el territorio nacional, mínimos que han de ser respetados por las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias en materia de desarrollo legislativo y ejecución de las bases, complementando o reforzando los niveles de protección establecidos en la normativa básica. Por tanto, el examen de los preceptos impugnados desde la perspectiva de su adecuación al orden de distribución de competencias exigirá valorar si efectivamente se produce la reducción del nivel de protección con respecto a la fijada por el Estado con carácter básico, dado que ello determinará la apreciación de la vulneración competencial señalada por el recurrente”.

Esta misma idea había anticipado ya la STC 170/1989, o la precitada STC 102/1995. En palabras de esta última, si, con carácter general, *“lo básico ... desde una perspectiva*



constitucional ... consiste en el común denominador normativo para todos en un sector determinado ... sin olvidar, en su dimensión intelectual, el carácter nuclear, inherente al concepto”, en este concreto ámbito material del art. 149.1.23 CE, la normativa básica estatal *“cumple más bien una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia establezcan niveles de protección más altos.”*

En definitiva, las bases del Estado deben establecer un nivel de protección ambiental, *homogéneo* para todo el territorio, y *suficiente* por sí, y de *mínimos indisponibles* para las Autonomías, que, sin embargo, pueden mejorarlo en sus respectivos ámbitos competenciales, con *“normas adicionales de protección”*.

Como señala la STC 102/1995:

“El recíproco engranaje de la competencia estatal y de las autonómicas en la materia, visto así, lleva a la convicción de que lo básico tiene aquí simultáneamente carácter mínimo, como patrón indispensable para la protección del medio ambiente, fuera de cuyo núcleo entran en juego las normas que lo complementan y lo desarrollan, con la ejecución, sin fisura alguna de ese entero grupo normativo. Se trata pues, de una estratificación de la materia por niveles, donde el estatal ha de ser suficiente y homogéneo, pero mejorable por así decirlo para adaptarlo a las circunstancias de cada Comunidad Autónoma. Esta es, también, la articulación de la normativa supranacional de la Unión Europea respecto de la que corresponde a los Estados miembros por virtud del principio de subsidiariedad. En definitiva, la distribución de competencias, más allá de la exclusividad, se polariza en la atribución de concretas potestades y funciones sobre la materia”.

Como límite negativo del concepto de lo básico, la propia STC 102/1995, en el F. Jco. 7, recuerda que la incidencia de lo básico en las competencias de las Comunidades Autónomas *“no puede ser tal que permita, al socaire de una protección del medio ambiente más aparente que real, la merma de competencias autonómicas exclusivas y su invasión más allá de lo básico”*.

Igualmente, incide sobremanera el mandato que hace el artículo 45 a los poderes públicos. El art. 45 CE incluye, entre los principios rectores de la política social y económica el derecho de todos *“a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo”*, 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 la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.”* Principios que en lo que ahora interesa, han de informar la *“legislación positiva”* y la *“actuación de los poderes públicos”* (art. 53.3 CE).

Por ello, además de la competencia específica en materia medioambiental que resulta del art. 9.1 EAR '99 (correlativa a la estatal del art. 149.1.23 CE), los poderes públicos de la CAR están obligados a incorporar los principios y exigencias de la protección medioambiental en todas y cada una de sus políticas sectoriales, en función de las



competencias que, en cada ámbito material formen parte del acervo competencial de la CAR.

Como advertimos en nuestro D.3/2017, el título competencial *medio ambiente* tiene una naturaleza transversal u horizontal. Y en esta misma línea, el Tribunal Constitucional (por ejemplo, en su STC 102/1995, F. Jco 7) explica las razones últimas de ese carácter transversal.

En primer lugar, el TC, a la hora de definir la noción de “*medio ambiente*”, constata que éste está constituido por un conjunto de elementos: “*los recursos naturales*”, “*la flora y la fauna, los animales y los vegetales o plantas, los minerales, los tres «reinos» clásicos de la Naturaleza con mayúsculas, en el escenario que suponen el suelo y el agua, el espacio natural*”, si bien añade que “*el medio ambiente no puede reducirse a la mera suma o yuxtaposición de los recursos naturales y su base física, sino que es el entramado complejo de las relaciones de todos esos elementos*” (STC 102/1995, F. Jco. 6).

La STC 102/1995, tras describir lo que debe entenderse por medio ambiente razona que “*el medio ambiente, tal y como ha sido descrito es un concepto nacido para reconducir a la unidad los diversos componentes de una realidad en peligro. Si éste no se hubiera presentado resultaría inimaginable su aparición por meras razones teóricas, científicas o filosóficas, ni por tanto jurídicas*”. Y que las amenazas que sufre han provocado:

“una simétrica actitud defensiva que en todos los planos jurídico constitucional, europeo y universal se identifica con la palabra «protección», sustrato de una función cuya finalidad primera ha de ser la «conservación» de lo existente, pero con una vertiente dinámica tendente al «mejoramiento», ambas contempladas en el texto constitucional (art. 45.2 C.E.), como también en el Acta Única Europea (art. 130 R) y en las Declaraciones de Estocolmo y de Río.

(...)

Ahora bien, no sería bueno olvidar que la protección siempre se plantea contra «algo», los peligros más arriba sugeridos y contra «alguien» cuya actividad resulta potencial o actualmente dañina para los bienes o intereses tutelados. Pues bien, en el caso del medio ambiente se da la paradoja de que ha de ser defendido por el hombre de las propias acciones del hombre (...)

(...), la acción del hombre con riesgo para el medio ambiente se proyecta en las más variadas manifestaciones, sanitarias, biológicas, industriales o urbanísticas, procedentes del tráfico rodado o del turismo y depredadoras sin más, como la caza y la pesca, manifestaciones difícilmente compartimentables por su heterogeneidad, aun cuando las normas lo intenten hasta donde pueden. Hemos dicho más arriba, y no es inoportuno traerlo aquí, que el carácter complejo y polifacético propio de las cuestiones relativas al medio ambiente hace que éstas afecten a los más variados sectores del ordenamiento jurídico (STC 64/1982). Ello explica que la competencia estatal sobre esta materia converja o concurra poliédricamente con otras muchas autonómicas sobre ordenación del territorio y urbanismo, agricultura y ganadería, montes y aguas y caza y pesca. No se da una oposición lineal y unívoca sino polisémica y metafóricamente transversal, pues un solo título competencial incide en muchos otros, muy variados y percute en ellos”.



En concreto, sobre la protección de las especies y sus hábitats, se reconoce una competencia de desarrollo legislativo, a partir de los mínimos conformados por la legislación básica. De nuevo la STC 102/1995 debe ser la primera aproximación a la materia, en los términos expuestos (F.Jco 25).

La Sentencia de 13 de julio del pasado año 2022, dictada en un recurso de inconstitucionalidad en el que se enjuiciaba la protección del lobo (STC 99/2022), oponiendo las competencias de caza con las que nos ocupan, identifica una doctrina ya homogénea en lo referente a la regulación de especies protegidas:

“Por lo que se refiere específicamente al régimen de la fauna silvestre, que es la submateria afectada en este proceso, hemos confirmado ya que las medidas dirigidas a su protección deben considerarse materialmente básicas, “al estar orientadas a la salvaguarda del interés ecológico, que es manifestación del interés general y público en la preservación de la riqueza biológica, escasa y fácilmente extinguable” y que, por este motivo, “deben prevalecer sobre la regulación de la caza y la pesca, actividades que resultan legítimas solo en la medida en que se desenvuelvan con pleno respeto de las exigencias medioambientales, sin comprometer o poner en riesgo las medidas de conservación de la fauna silvestre, pues las exigencias de la caza comprenden no solo el cumplimiento de los requisitos establecidos para el ejercicio de la actividad, sino también al de su protección, dentro de la que refiere al medio ambiente” (por todas, SSTC 69/2013, de 14 de marzo, FJ 6, y 148/2020, de 22 de octubre, FJ 3). Ahora bien, dentro de estos límites, las comunidades autónomas se encuentran habilitadas para diseñar y ejecutar una política autonómica propia en materia de caza y de protección de los ecosistemas vinculados directamente al ejercicio de las competencias exclusivas que hayan asumido en materia de caza y explotaciones cinegéticas (STC 14/1998, de 22 de enero, FJ 2, seguida de otras muchas).

(...)

Con similar fundamento hemos reconocido el carácter materialmente básico del catálogo español de hábitats en peligro de desaparición, contemplado en el art. 25 de la Ley 42/2007 (SSTC 69/2013, de 14 de marzo, FJ 4, y 138/2013, de 6 de junio, FJ 8) y del listado de especies silvestres en régimen de protección especial, incluyendo la prohibición de que las autorizaciones de captura, retención o cualquier otra explotación prudente de determinadas especies se extienda a las incluidas en él [SSTC 69/2013, FJ 6 a), y 148/2020, de 22 de octubre, FJ 3]. Sobre el referido listado, que es el afectado por la controversia que ahora debemos resolver, hemos confirmado también el carácter materialmente básico de su desarrollo reglamentario, señalando que “la inclusión de determinadas especies en el régimen de protección que constituye la ratio de los instrumentos regulados en el Real Decreto 139/2011” desempeña “una función de ordenación mediante mínimos, que pueden permitir a las comunidades autónomas establecer niveles de protección más altos, pero nunca reducirlos”, de modo tal que “el régimen de conservación de las especies incluidas en el listado y el catálogo regulados en el mismo atiende, en definitiva, a la finalidad perseguida por la legislación básica de preservar la diversidad biológica, deteniendo su ritmo de pérdida actual, y tal finalidad, como hemos señalado en la STC 69/2013, delimita ‘un ámbito de intervención estatal que puede ser singularmente intensa’, en la medida en que la legislación básica [...] venga justificada por la necesidad de dar respuesta a la situación [de pérdida de la biodiversidad] que ha quedado descrita” (STC 146/2013, de 11 de julio, FJ 4)”.

La STC 149/2013 (F.Jco. 4) resuelve un conflicto de competencias positivo en relación a los listados y catálogos de especies protegidas, y se expresa en parecidos

términos:

“en el ámbito de la protección del medio ambiente, una función de ordenación mediante mínimos, que pueden permitir a las Comunidades Autónomas establecer niveles de protección más altos, pero nunca reducirlos (SSTC 170/1989, FJ 2; 196/1996, de 28 de noviembre, FJ 2, y 7/2012, de 18 de enero, FJ 5)” (STC 69/2013, FJ 6)...”.

Por tanto, se debe reconocer también competencia suficiente para regular la protección de las especies y sus hábitats, pero confrontando la regulación propuesta con la básica para determinar si el régimen de protección mínimo no disminuye.

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.

En desarrollo de lo dispuesto en el artículo 149.1. 23ª de la Constitución española se dicta la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, de carácter básico. Asimismo, en desarrollo de la previsión estatutaria indicada se aprueba la Ley 2/2023, de 31 de enero, de Biodiversidad y Patrimonio Natural de La Rioja.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 54.4 de la Ley 42/2007, las Comunidades Autónomas, en sus respectivos ámbitos territoriales, podrán establecer listados de especies silvestres en régimen de protección especial, determinando las prohibiciones y actuaciones suplementarias que se consideren necesarias para su preservación o con el fin de establecer un mayor grado de protección.

La Orden TED/980/2021, de 20 de septiembre, por la que se modifica el anexo del Real Decreto 139/2011, incluye todas las poblaciones de lobo (*Canis Lupus*) en el listado Especies Silvestres en Régimen de protección Especial, lo que supone la aplicación de prohibiciones y garantías de conservación que establece el artículo 57 de la Ley 42/2007 para estas especies y que excluye el aprovechamiento cinegético.

En este marco de actuación, el artículo 110.1 de la Ley 2/2023, prevé que la Comunidad Autónoma de la Rioja, en el ámbito de sus competencias adoptará las medidas necesarias para garantizar la conservación y recuperación.

En el marco de actuación el artículo 110,1 de la reiterada ley 2/2023, prevé que la

Comunidad Autónoma de La Rioja, en el ámbito de sus competencias, adoptará las medidas necesarias para garantizar la conservación y recuperación de la biodiversidad que vive en estado silvestre en La Rioja, atendiendo preferentemente a la preservación de sus hábitats, y estableciendo regímenes específicos de protección para aquellas especies silvestre cuya situación lo requiera.

En ese sentido, con base al artículo 112 de la Ley 2/2023, dentro de la relación de especies incluidas en el listado riojano de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial, recogido en el Anexo de la ley, se encuentra el *Canis Lupus* o lobo, respecto del cual se pretende aprobar el Plan de gestión.

Finalmente, la Resolución de 5 de agosto de 2022, de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, publica el acuerdo de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, de aprobación de la *“Estrategia para la conservación y gestión del lobo (Canis Lupus) y su convivencia con las actividades del medio rural”*, que es el marco orientativo para los planes de recuperación y/o gestión que elaboren las Comunidades Autónomas.

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 procede examinar si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 33 a 41 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad de La Rioja junto a la normativa de la reciente Ley 2/2023, de 31 de enero, (art.2) de Biodiversidad y patrimonio natural de La Rioja y los 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).

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 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 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 concurren 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 vieren 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 15 días hábiles a partir del 15 de diciembre de 2022, cerrándose el proceso de debate el 9 de enero de 2023. Tal y como se certifica por la DG de Participación Ciudadana y Derechos Humanos de la Consejería de Igualdad, Participación y Agenda 2030, en fecha 16 de enero de 2023.

A través del portal de participación, se recibió durante el período de debate la aportación de M.C.H.

No constan más comentarios ni aportaciones recibidas ni a través del portal de participación ni a través del Registro Presencial de Documentos, durante el período de

debate.

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 16 de enero de 2023, del Consejero de Sostenibilidad, Transición Ecológica y Portavocía del Gobierno, 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 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, el titular de la Consejería 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 16 de enero de 2023, 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 justificativa, de 26 de enero de 2023, de la Dirección General de Biodiversidad, que examina los aspectos a los que se refiere el art. 34.2 LFAR. (i) Necesidad de aprobación de la norma; (ii) Objeto y finalidad; (iii) Marco normativo; y (iv) Valoraciones de los efectos y trámites, que incluye valoración de impacto económico y de género.

En cuanto al **estudio económico** previsto, la Dirección General de Biodiversidad estima un importe total de las actuaciones de 994.000 euros.

Respecto a la valoración del **impacto de género**, se afirma que no tiene incidencia en esta materia, añadiendo que en la redacción del texto se ha procurado utilizar un lenguaje no sexista.

Dicha memoria le acompaña un borrador inicial del “*proyecto del decreto*” y su anexo, sin fecha.

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 61/2023, de 26 de enero, de la

Secretaría General Técnica del órgano proponente, por la que se declara formado el expediente del Anteproyecto.

A la citada resolución le acompaña un segundo borrador y su anexo, con fecha 26 de enero de 2023.

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 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”.

En el presente caso, el proceso de participación se ha realizado de acuerdo a los términos establecidos en la precitada ley, 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 (art. 16).

En el expediente figura un apartado con documentación, denominado índice, dedicado específicamente a este trámite, que contiene:

1. Documento 1. “Escrito de comunicación de Trámite de Audiencia”.

Escrito de comunicación de audiencia, sin fecha, de la DG de Biodiversidad redactado con el plazo de consulta de un mes.

2. Documento 2. “Escrito corrección comunicación Trámite de Audiencia”

Escrito de comunicación sin fecha que “*Advertido el error*” se corrige el plazo a “*quince días hábiles desde la recepción de la comunicación*”.

3. Documento 3. “Certificados de notificación”

Contiene 30 notificaciones, por las que se recaba directamente su participación, dirigidas a Asociaciones, Organizaciones y diversas administraciones públicas, realizadas el 27 de enero de 2023.

- ASOCIACIÓN DE AMBIENTÓLOGOS DE LA RIOJA (ADALAR).
- ARAG-ASAJA.
- ASOCIACIÓN DE GANADEROS DE LAS SIETE VILLAS.
- ASOCIACIÓN AMIGOS DE LA TIERRA DE LA RIOJA.
- AYUNTAMIENTO DE AJAMIL DE CAMEROS.
- AYUNTAMIENTO DE BRIEVA DE CAMEROS.
- AYUNTAMIENTO DE CANALES DE LA SIERRA.
- AYUNTAMIENTO DE EZCARAY.
- AYUNTAMIENTO DE LAGUNA DE CAMEROS.
- AYUNTAMIENTO DE LUMBRERAS.
- AYUNTAMIENTO DE MANSILLA DE LA SIERRA.
- AYUNTAMIENTO DE NIEVA DE CAMEROS.
- AYUNTAMIENTO DE VENTROSA DE LA SIERRA.
- AYUNTAMIENTO DE VILLAVELAYO.
- AYUNTAMIENTO DE VILLOSLADA DE CAMEROS.
- AYUNTAMIENTO DE VINIEGRA DE ABAJO.
- AYUNTAMIENTO DE VINIEGRA DE ARRIBA.
- AYUNTAMIENTO DE SOTO DE CAMEROS.
- DELEGACIÓN DEL GOBIERNO DE LA RIOJA.
- ECOLOGISTAS EN ACCIÓN.
- FEDERACIÓN DE EMPRESARIOS DE COMERCIO DE LA RIOJA.
- FEDERACIÓN RIOJANA DE CAZA.
- FEDERACIÓN RIOJANA DE MONTAÑISMO.
- MANCOMUNIDAD DE ANGUIANO, MATUTE Y TOBÍA.
- SOCIEDAD ESPAÑOLA PARA LA CONSERVACIÓN Y ESTUDIO DE LOS MAMÍFEROS (SECEM).
- UNIÓN DE AGRICULTORES Y GANADEROS DE LA RIOJA (UAGR).
- UNIÓN DE PEQUEÑOS AGRICULTORES Y GANADEROS DE LA RIOJA (UPA-RIOJA).
- ASOCIACIÓN PARA LA DEFENSA DE LA NATURALEZA (WWF ESPAÑA).
- MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO.
- DIRECCIÓN GENERAL DE BIODIVERSIDAD, BOSQUES Y DESERTIFICACIÓN.
- DIRECCIÓN GENERAL DE PATRIMONIO NATURAL Y POLÍTICA FORESTAL DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN.

4. Documento 4. “Comunicación a las Direcciones Generales dentro de la Comunidad Autónoma de La Rioja”

5. Documento 5. “Alegaciones presentadas al Trámite de Audiencia”

Figuran las alegaciones de:

- WWF
- AMIGOS DE LA TIERRA
- ECOLOGISTAS EN ACCIÓN
- ASOCIACIÓN PARA LA CONSERVACIÓN Y ESTUDIO DE LOBO INÉRICO

6. Documento 6. “Certificado del Portal de Participación”

7. Documento 7. “Alegaciones presentadas en el Portal de Participación”

- UNIÓN DE PEQUEÑOS AGRICULTORES Y GANADEROS (UPA)
- UNIÓN DE AGRICULTORES Y GANADEROS DE LA RIOJA (UAGR)
- ASOCIACION PARA LA DEFENSA DE LA NATURALEZA (WWF ESPAÑA)
- ACENA

8. Documento 8. “Alegaciones fuera de plazo”

- D.G. AGRICULTURA Y GANADERÍA
- MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO. D.G. DE BIODIVERSIDAD, BOSQUES Y DESERTIFICACIÓN.

Este trámite ha sido satisfecho. Según recoge la certificación de la Dirección General de Participación Ciudadana y Derechos Humanos, de 21 de febrero de 2023, que figura en el documento 6 *ut supra*, 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 quince días hábiles de exposición, iniciándose el proceso de debate del día 27 de enero y cerrándose el proceso el 16 de febrero de 2023.

En dicha certificación se expresa que a través del Portal de Participación, “*se han recibido las aportaciones de Acena y Oscar Gabriel Salazar que se transcriben en el documento “Aportaciones Portal de Participación”*”. No constando comentarios y aportaciones ciudadanas presentadas a través de los Registros presencial y electrónico de Documentos, durante el período de debate.

A la expresada certificación *ut supra*, le acompaña otra certificación de la DG de Participación Ciudadana y Derechos Humanos, de 23 de febrero de 2023, que se justifica en el escrito como “*Este certificado es complementario del emitido con fecha 21 de febrero de 2023*”, en la que se en la que certifica, “*Que en el procedimiento de referencia*”

“1. Con fecha 21 de febrero de 2023, la Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos de La Rioja ha presentado, a través de registro electrónico, las alegaciones que se adjuntan a este certificado.”

2. Con fecha 22 de febrero de 2023, la Asociación para la Defensa de la Naturaleza ha presentado, a través de registro electrónico, las alegaciones que se adjuntan a este certificado.

3. Con fecha 22 de febrero de 2023, L., a través del Portal de Participación, ha presentado las alegaciones que se adjuntan a este certificado en el archivo “COMENTARIOS_WWF a la Estrategia lobo_Rioja_def.docx.pdf”.

Según el índice de alegaciones, han sido recibidas fuera de plazo, no obstante, se han tenido en cuenta en la formación del expediente, las presentadas por la DG de Agricultura y Ganadería del Gobierno de La Rioja y las de la DG de biodiversidad, Bosques y Desertificación del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

Consta el expediente de certificado del Consejo Asesor de Medio Ambiente de La Rioja, de fecha 16 de marzo de 2023, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, así como en el artículo 10 del Decreto 43/2010, de 30 de julio, por el que se establece la naturaleza, funciones de dicho Consejo, que está firmado por la Secretaria del Consejo, en el que se hace constar, de manera escueta, que en la sesión celebrada en la misma fecha el Consejo fue informado del anteproyecto que se dictamina.

Según el aludido artículo 10 del Decreto 43/2010, establece que son funciones del CAMA de la CAR: “c) Formular propuestas y dictámenes... e) Ser consultado sobre los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general en materia de medio ambiente que adopten la forma de Decreto y sobre proyectos de aprobación de planes...de recuperación, conservación y manejo de especies protegidas”.

Este Consejo Consultivo, en numerosos dictámenes, son recientes (D.39/22, D.50/22 y D.61/22) ha entendido que la intervención de estos Consejos debe quedar acreditada mediante la incorporación al expediente del acta de la sesión en la que se evaluó el proyecto, a fin de conocer el debate generado y las consideraciones efectuadas en relación a él, puesto que solo consta certificación de la Secretaria en la que se da cuenta simplemente de la celebración de una sesión de información, ni siquiera la existencia del informe.

En este caso, por ser también afectada en el expediente la Comunidad de Castilla y León, nos permitimos señalar la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 2 de febrero de 2015, en relación con la emisión de informes preceptivos en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, (extraída del Dictamen del Consejo Consultivo sobre el proyecto de decreto por el que se aprueba el Plan de conservación y gestión del lobo en Castilla y León de 31 de marzo de 2016), dice:

“El informe del Consejo no puede convertirse en un mero automatismo formalista de forma que pueda convalidarse su existencia con la mera expresión de que ha sido sometido a consideración del Consejo el borrador del Decreto, no constando ni tan siquiera su aquiescencia al mismo, o la emisión de

informe de carácter verbal, de forma que de ello pueda deducirse la plena aquiescencia con la propuesta sometida a la consideración del órgano decisorio, sino que, por el contrario, coherentemente con el contenido de las normas reglamentarias que configuran el referido informe como preceptivo, y atendiendo a su finalidad y naturaleza, debe exigirse que tal informe obre en el expediente administrativo”.

Finalmente, obra informe de la Dirección General de Biodiversidad sobre las alegaciones formuladas con la relación de las modificaciones incluidas tras el trámite de información pública y audiencia a los interesados del proyecto normativo, de 16 de marzo de 2023, acompañado por la modificación del borrador del proyecto de decreto con su Anexo: borrador 16-03-2023, que resultará ser el tercer borrador y definitivo.

Con esa misma fecha, 16 de marzo de 2023, figura en el expediente la Memoria Inicial de la SGT de la Consejería proponente relativa al proyecto de decreto sometido a estudio.

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 Control Presupuestario de 20 de marzo de 2023; ii) informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos de 21 de marzo de 2023. y iii) informe de la DG de Biodiversidad, de 22 de marzo de 2023.

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 precederá, 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, “*previa al Consejo Consultivo*” de la SGT de la Consejería proponente, de 22 de marzo de 2023, que da cumplimiento a las exigencias del citado art. 39 LFAR, a la que precede el borrador final de 16 de marzo de 2023.

8. Resumen conclusivo.

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

Cuarto

Observaciones al Anteproyecto

1. Observaciones de carácter general

A) Contenido

El anteproyecto de decreto, además de una parte expositiva, consta de cinco artículos, dos disposiciones finales y un Anexo.

El objeto del Anteproyecto, según su artículo 1, es la aprobación del Plan de Gestión del lobo (*Canis Lupus*) en La Rioja y su coexistencia con la ganadería extensiva, que figura como Anexo de este Decreto, si bien, el contenido de dicho Plan tiene un objeto no

explicitado como tal, como es aprobar un protocolo para la extracción y captura de ejemplares de lobo en La Rioja de forma excepcional y selectiva, y que ha sido precisamente el principal objeto de atención en la tramitación del anteproyecto.

El Protocolo para la extracción y captura de ejemplares de lobo en La Rioja de forma excepcional y selectiva, figura al final del ANEXO del Plan de gestión del lobo (*Canis Lupus*).

Por tanto el Plan tiene un ANEXO que en realidad comprende dos partes:

La primera, que contiene (1) Análisis y evaluación de la situación previa. (2) Finalidad y objetivos del plan de gestión. (3) Ámbito de aplicación y período crítico. (4) Programa de actuaciones. (5) Aplicación y seguimiento (6) Evaluación estimativa de costes y (7) Financiación; y la segunda que contiene el citado Protocolo.

Teniendo en cuenta que una parte importante del contenido de las alegaciones se centran en el protocolo, tal vez hubiera sido de interés, la explícita diferenciación del ANEXO (I y II), ya que además, la primera parte es más programática y la dedicada al protocolo más normativa.

Si se aceptara esta consideración, se advierte que debería de modificarse las referencias al ANEXO en el articulado.

B) Observaciones jurídicas al texto

a) Generales al articulado.

Se observa en el texto un uso abundante de nociones aparentemente sinónimas que pueden crear cierta confusión, junto a la utilización de conceptos jurídicos indeterminados. Esta circunstancia provoca una situación de falta de seguridad jurídica que debiera evitarse.

En los artículos 2 y 3 se cita la posibilidad, u obligación, según los casos, de revisar, modificar o introducir correcciones, tanto en el plan, como en su protocolo. Ya se ha expresado antes la deficiente diferenciación entre uno y otro, dentro del anexo. Ahora se une una regulación confusa de los cambios que pueden o deben sufrir.

El artículo 2.1, establece la vigencia indefinida del plan, pero a renglón seguido prevé algunas excepciones. El párrafo 1, consigna que el Plan “*será preceptivamente revisado*” a los seis años con una evaluación intermedia a los tres años. Pero, también prevé que “*podrá revisarse*” por “*variaciones sustanciales*” o “*circunstancias... que así lo aconsejen*”. En esa regulación no se determina mediante qué procedimiento se efectuará esa revisión, ni la

forma que habrá de adoptar, ni tampoco, cuáles son las circunstancias que pueden permitir adelantar la revisión.

En buena lógica, la revisión debería seguir el mismo procedimiento de aprobación y revestir la misma forma jurídica que el plan al que revisa. Al menos, esa debería ser la regla de la “revisión ordinaria”. El Decreto no especifica nada al respecto, ni si la revisión extraordinaria (anterior a los seis años) podría seguir otra lógica.

Para ambos tipos de revisiones, el artículo 3.1 señala que deben valorarse una serie de parámetros, y añade una posibilidad de correcciones a la que se aludirá de seguido.

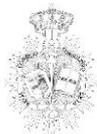
El artículo 2.2, establece la **modificación** “del Plan que desarrolla el protocolo para la extracción y captura de ejemplares de lobo”. En esta ocasión sí prevé que la modificación se haga mediante Orden de la Consejería competente de medio ambiente ~~pero~~ con “informe preceptivo favorable” de la DG competente de agricultura.

El artículo 3.1, a pesar de regular, según el título, **la valoración** de las revisiones del Plan, en su párrafo 1, determina y condiciona también su vigencia: “Si la situación de la especie no ha variado significativamente, el Plan continuará con su vigencia **pudiéndose introducir las correcciones que fueran precisas.**”.

En el artículo 3.2. se vuelve a regular la alteración del protocolo “para adoptar” la extracción y captura de ejemplares (olvida el “lobo”), mediante el concepto de “**revisión**” pero en éste caso se podrá hacer “en cualquier momento y sin esperar, necesariamente, a la finalización del programa de Actuaciones sexenal, siempre que se produzcan cambios significativos ... o circunstancias de otro tipo”. En esta ocasión tampoco que se establece ni el procedimiento, ni formalidad alguna.

Este Consejo en el FJ. Tercero, ya se ha incidido, que en la materia de medio ambiente, la legislación y en parte su procedimiento, incide especialmente en la necesidad de cubrir los trámites de audiencia, información pública y consultas, como así se dispone en la reciente ley 2/2023 de 31 de enero, de la Biodiversidad y patrimonio natural de La Rioja, la reiterada ley 42/2007 (LPNB), 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 la Directiva 2003/4/CE.

La lectura del contenido de los artículos mencionados en este epígrafe contienen distintos tipos de alteraciones, a través de revisiones, modificaciones o correcciones. Unas veces obligatorias (sexenal), otras potestativa, vinculada, o no a “*variaciones sustanciales*” o “*cambios significativos*”. La indefinición de los conceptos, procedimientos y formas de actuación no resultan compatibles con el principio de seguridad jurídica.



Por otra parte, no se expresa ni el medio ni el procedimiento para efectuar la alteración, a excepción de lo dispuesto en el art. 2 .2, donde dispone que se realizará mediante una Orden condicionada. Ni se fija ningún tipo de garantía respecto a la necesidad de que las revisiones revistan la forma de Decreto. En este punto, la Disposición final primera, “*Habilitación de desarrollo*” permite al consejero dictar “*las disposiciones complementarias que considere necesarias para el desarrollo y aplicación del presente Decreto*”.

En consecuencia estimamos que cualquier alteración del presente anteproyecto de Decreto y del Plan de Gestión del Lobo **debiera ser efectuada mediante Decreto**, con lo que además de garantizar mejor el principio de seguridad jurídica, aseguraría el nivel de información y participación que ha tenido la redacción de este anteproyecto.

La falta de concreción y por tanto la carencia de la precisión jurídica necesaria de la determinación de la norma se observa también en el artículo 3 cuando al final del párrafo segundo, tratándose de adoptar los términos de extracción y captura de ejemplares de lobo, mantiene la posibilidad de revisión mediante la expresión “*o circunstancias de otro tipo*”.

Si bien en cualquier ámbito normativo resultaría un término impreciso, tratándose de regular actividades excepcionales y selectivas a una expresa prohibición, como es en este caso, la precisión es sumamente necesaria.

C) Fórmula promulgatoria.

Al final de la parte expositiva, la fórmula que consta en el anteproyecto objeto de dictamen dice:

“En su virtud, a propuesta del Consejero... y previa deliberación de sus miembros, el Consejo de Gobierno, en su reunión del... acuerda aprobar el siguiente (...)”.

Conforme a lo previsto en nuestra Ley reguladora, la fórmula promulgatoria debe añadir la expresión de si el Decreto se aprueba conforme con el sentido del presente dictamen, o no. Así lo exige el artículo 2.5 de la Ley 3/2001 del Consejo Consultivo de La Rioja:

“Las disposiciones y resoluciones sobre asuntos dictaminados por el Consejo Consultivo, cuando sea preceptiva su intervención en los mismos, expresarán si se acuerdan conforme a su dictamen o se apartan de él. En el primer caso, se empleará la fórmula «conforme con el Consejo Consultivo de La Rioja»; en el segundo, «oído el Consejo Consultivo de La Rioja»”.

D) Anexo

Pese a que el Consejo no entra en cuestiones técnicas, que habitualmente se contienen en los anexos tal vez se debiera incluir un comentario sobre el Protocolo:

El Protocolo para la extracción y captura de ejemplares de lobo en La Rioja de forma excepcional y selectiva que está redactado de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 42/2007 (LPNB), la Orden TED/980/2021 y la estrategia para la conservación y gestión del lobo (*Canis lupus*) y su Convivencia con las actividades del Mundo rural, aprobada por la Conferencia sectorial de Medio Ambiente de 28 de julio de 2022, y de su estudio se desprende que cumple adecuadamente las disposiciones en las que se ampara y en concordancia con la reciente Ley autonómica 2/2023.

Se incluye en la introducción del Protocolo, que ha sido redactado de acuerdo con el “*documento de acuerdos*” elaborado por la Mesa Social para la Ganadería Extensiva y el Lobo de La Rioja, del que no hay ninguna referencia en los informes técnicos del expediente.

Por todo lo expuesto, se aconsejaría una revisión general del texto del anteproyecto a fin de adecuarlo a la necesidad de que las revisiones de la norma sean por Decreto y a dotar de mayor precisión en la redacción del articulado para poder ofrecer una regulación coherente y homogénea al servicio del principio de seguridad jurídica.

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.



CONSEJO CONSULTIVO
DE
LA RIOJA

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