



En Alfaro, a 18 de enero de 2024, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en el Ayuntamiento de la localidad, con asistencia de su Presidente, D. José Ignacio Pérez Sáenz, y de las Consejeras 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

2/24

Correspondiente a la consulta formulada por la Excm. Sra. Consejera de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja, sobre el *Anteproyecto de Decreto por el que se aprueba el Plan de Acción de Educación Ambiental para la Sostenibilidad de La Rioja (PAEAS-La Rioja)*.

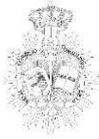
ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

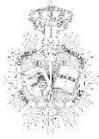
Único

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

- Certificado de la Dirección General de Participación Ciudadana y Derechos Humanos (en adelante DGPCYDH), de la Consulta previa efectuada en el Portal de la Transparencia del Gobierno de La Rioja, de fecha 24-11-2022.
- Resolución de la Dirección General Biodiversidad (en adelante DGB), por la que se acuerda el inicio del expediente para la modificación del Decreto referenciado, de fecha 25-05-2023.
- Memoria Justificativa, de la DGB, de fecha 25-05-2023.
- Primer borrador del Decreto, de la DGB, por el que se aprueba el Plan de Acción de Educación Ambiental para la Sostenibilidad de La Rioja (PAES-La Rioja) y Anexo PAES, de 25-05-2023 según el índice del expediente.
- Resolución de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sostenibilidad, Transición Ecológica y Portavocía del Gobierno (en adelante SGT actuante), por la que se declara formado el expediente y se continúa con su tramitación, de fecha 25-05-2023.



- Certificado de la DGPCYDH, de Información Pública efectuada en el Portal de la Transparencia del Gobierno de La Rioja, emitido el 21-06-2023.
- Memoria Inicial de la SGT actuante, relativa al anteproyecto de Decreto por el que se aprueba el Plan de Acción de Educación Ambiental para la Sostenibilidad de La Rioja (PAES-La Rioja), de fecha 22-06-2023.
- 1º Borrador del Anteproyecto de Decreto por el que se aprueba el Plan de Acción de Educación Ambiental para la Sostenibilidad de La Rioja (PAES-La Rioja) y el Anexo PAES, de 22-06-2023 según el índice del expediente.
- Solicitud de informe, por parte de la SGT actuante a la Dirección General de Control Presupuestario (DGCP), en relación con las consecuencias económicas derivadas de la aplicación del Anteproyecto de Decreto, de fecha 23-06-2023.
- Solicitud de informe, por parte de la SGT actuante a la Dirección General de Función Pública (DGFP), en relación con el gasto en materia de personal derivado de la aplicación del Anteproyecto de Decreto, de fecha 23-06-2023.
- Solicitud de informe, por parte de la SGT actuante a la Dirección General de Servicios Jurídicos (DGSSJJ), en relación con el Anteproyecto de Decreto, de fecha 27-06-2023.
- Solicitud de informe, por parte de la SGT actuante a la Dirección General de Biodiversidad (DGB), en relación con el Anteproyecto de Decreto, de fecha 27-06-2023.
- Informe sobre el Anteproyecto de Decreto, emitido por la DGCP, el 27-06-2023.
- Solicitud de informe complementario por parte de la SGT actuante a la DGB, para valoración del Anteproyecto por parte del Consejo Asesor de Medio Ambiente de La Rioja, de fecha 27-06-2023.
- Informe emitido por la DGB el 27-06-2023, relativo a los procesos de participación pública del Anteproyecto de Decreto.
- Informe emitido por la DGSSJJ el 05-07-2023, relativo al Anteproyecto de Decreto.
- Informe emitido por la DGFP el 07-07-2023, relativo al Anteproyecto de Decreto.
- Oficio de remisión a la DGB, por parte de la SGT actuante, del informe emitido por la DGSSJJ, para su valoración y emisión de informe, el 10-07-2023.
- Certificado de notificación, emitido por el Consejo Asesor del Medio Ambiente de La Rioja, el día 21-07-2023.
- Segundo borrador del Decreto, de la DGB, por el que se aprueba el Plan de Acción de Educación Ambiental para la Sostenibilidad de La Rioja (PAES-La Rioja), de fecha 21-07-2023. (Desde el centro gestor no aportan el anexo PAES al no efectuarse modificaciones, siendo el remitido con fecha 22 de junio de 2023)
- Informe de la Dirección General de Medio Natural y Paisaje (en adelante DGMNP), en contestación al requerimiento de la SGT relativo a la valoración del informe emitido por la DGSSJJ, de fecha 24-07-2023.



-Oficio de la SGT actuante, de 29-09-2023, de petición de informe sobre el Segundo Borrador del Anteproyecto de Decreto a la DGMNP.

-Informe de la DGMNP, de 25-10-2023, tras la solicitud de la SGT.

-Oficio de la SGT actuante, de remisión a la DGCP del informe emitido por la DGMNP, sobre asuntos económicos de la tramitación del Anteproyecto, de fecha 26-10-2023.

-Informe complementario de la DGCP, de 13-11-2023.

-Solicitud de informe de valoración de impacto de género a la DGMNP, por parte de la SGT el 17-11-2023.

-Informe de valoración de impacto de género emitido por la DGMNP, el 21-11-2023.

-Memoria final de la SGT, de 29-11-2023, previa a la petición de Dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja.

-Borrador final del Anteproyecto de Decreto por el que se aprueba el Plan de Acción de Educación Ambiental para la Sostenibilidad de La Rioja (PAES-La Rioja) y Anexo PAES, de fecha 29-11-2023 según el índice.

De esta tramitación interesa destacar que en el inicio del procedimiento se concibió la intervención del Consejo Consultivo de La Rioja como un trámite preceptivo, pero la consulta final califica esta intervención como facultativa.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 30-11-2023 y registrado de entrada en este Consejo el día siguiente, la Excm. Sra. 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 4-12-2023, 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 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) RCCR.

Pues bien, en este caso, el Decreto en tramitación se dictaría en desarrollo y ejecución de la Ley autonómica 2/2023, de 31 de enero de Biodiversidad y Patrimonio Natural de La Rioja (LBPNR). En el artículo 149 de la citada Ley aparece previsto el Plan de Acción de Educación Ambiental para la Sostenibilidad de La Rioja (PAEAS), en los siguientes términos:

“1. El Plan de Acción de Educación Ambiental para la Sostenibilidad de La Rioja es el documento de carácter programático y orientativo a través del cual la consejería competente en materia de medioambiente concreta los fundamentos, las directrices y las actuaciones ligadas al diseño, desarrollo y evaluación de la educación ambiental en La Rioja.

2. El Plan de Acción de Educación Ambiental para la Sostenibilidad de La Rioja integrará entre sus objetivos la consecución de los principios inspiradores de esta ley y de las leyes en vigor en materia medioambiental, a cuyos efectos incluirá programas de formación y educación específicos sobre la necesidad de proteger el patrimonio natural, la biodiversidad y los servicios de los ecosistemas, promoviendo los conocimientos tradicionales sostenibles y sobre los usos tradicionales sostenibles del medio natural para su conservación y la implicación de la ciudadanía y de los agentes económicos y sociales, especialmente de los entornos locales, en la conservación de dicho patrimonio natural y de la biodiversidad.

3. El Plan de Acción de Educación Ambiental para la Sostenibilidad de La Rioja será elaborado de forma que asegure la participación pública y será aprobado por decreto del Gobierno de La Rioja”.

En cuanto al instrumento normativo a través del cual debe aprobarse el PAEAS el art. 149.3 citado dispone que debe ser aprobado “*por decreto del Gobierno de La Rioja*”. Por tanto, es claro que se trata de un Decreto que se dicta en ejecución de la previsión legal.



En definitiva, la aprobación del Plan constituye el objeto del Anteproyecto de Decreto analizado, que ejecuta una previsión de Ley autonómica. Para ser preceptivamente sometido al dictamen del Consejo Consultivo el Decreto tiene que tener naturaleza reglamentaria, pues tal es la previsión del artículo 11-c) LCCR.

La consulta se ha formulado como facultativa y plantea la cuestión de la naturaleza del Plan a la que se dedicará atención más adelante.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 de la Ley 3/2001 que, en el ejercicio de nuestra función, debemos 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”*. De manera pues que, como venimos señalando en nuestros dictámenes, debemos examinar la adecuación del Proyecto 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 CAR 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 competentes de la Administración de la CAR.

En relación con la norma que nos ocupa, la CAR, está provista de títulos competenciales suficientes para regular la materia objeto de la norma proyectada. Y es que, efectivamente, el EAR, aprobado por la Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, en el artículo 9 apartado 1, atribuye a la CAR, en el marco de la legislación básica del Estado, el desarrollo legislativo y ejecución en materia de protección de medio ambiente, normas adicionales de protección del medio ambiente y del paisaje, espacios naturales protegidos y protección de los ecosistemas.

2. Además, el Gobierno autonómico goza de una clara **cobertura legal** para aprobar este Decreto pues, como hemos señalado anteriormente, en ejercicio de la competencia asumida en virtud del art. 9, apartado 1 del EAR, el legislador autonómico ha dictado (además de otras anteriores) 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 (cfr. dictámenes D.51/07, D.79/07 y D.47/13, entre otros), el análisis competencial se solapa con el del 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.

Analizamos a continuación los aspectos de la Ley 2/2023 (art. 149) que conciernen a su tramitación, y al contenido del Plan:

A) Concepto.

Se concibe como un *“documento de carácter programático y orientativo”* que tiene por objeto la educación ambiental para concretar su diseño, desarrollo y evaluación, así como, sus fundamentos, directrices y actuaciones.

B) Contenido.

En el plan se tienen que integrar unos objetivos vinculados a *“la consecución de los principios inspiradores de esta ley y de las leyes en vigor en materia medioambiental”*. Para ello, se prevé que incluya *“programas de formación y educación específicos”*.

En otras palabras, su contenido ha de incluir programas de formación y educación específicos que integren los principios medioambientales de la ley.

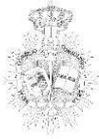
C) Elaboración.

La única especialidad que señala la ley respecto al proceso de planificación es que se *“asegure la participación pública”*. Y se prevé que tenga forma de Decreto del Gobierno de La Rioja.

El artículo 6 de la Ley 2/2023 también prevé la participación de la Consejería competente en materia de protección del medioambiente *“para garantizar su compatibilidad con la conservación del patrimonio natural”* que, en el presente caso, va de suyo.

D) Vigencia.

La vigencia del Plan no aparece predeterminada en la Ley. No obstante, esta cuestión ha sido objeto de informe y discusión durante el procedimiento de elaboración normativa. En concreto, se preveía una vigencia indefinida, que se ha suprimido al considerarla una previsión superflua.



La vigencia del Plan será objeto de atención más adelante.

E) Efectos.

Según la Ley son “programáticos y orientativos”, por lo que los verdaderos efectos del plan parecen demorados a la adopción de ulteriores decisiones, de tipo ejecutivo o normativo. No obstante, el plan tiene su valoración de impacto económico y no ha impedido que se someta a informe de la Dirección General de Control Presupuestario.

3. En cuanto al **rango de la norma** proyectada, es exactamente el querido por la Ley pues dispone que el Plan deberá ser aprobado, mediante Decreto, por el Consejo de Gobierno de La Rioja.

Será a la luz de las anteriores consideraciones como ha de analizarse la norma proyectada.

Tercero

Cumplimiento de los trámites de elaboración de disposiciones de carácter general

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración sobre la importancia de observar las prescripciones establecidas en la ley en lo que se refiere al procedimiento para la elaboración de las disposiciones generales, no sólo como garantía de acierto en su elaboración, sino, además, por cuanto su incumplimiento es susceptible de ser apreciado, por los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa, en caso de recurso, como generador de la ineficacia misma de las normas reglamentarias aprobadas. Todo ello, sin perjuicio de la naturaleza reglamentaria o no del Decreto que apruebe el PAEAS.

Por ello, es necesario someter a enjuiciamiento si, en la tramitación del Anteproyecto de Decreto, se han cumplido los trámites establecidos en los arts. 33 a 42 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la CAR.

1. Trámites relativos al Plan.

Como ya se ha dicho, el único trámite específico que exige la Ley 2/2023 es que “*se asegure la participación pública*”.

Ese requisito ya se cubriría con la tramitación ordinaria de cualquier disposición de carácter general. No obstante, en el expediente hay constancia de un especial cuidado al respecto que se plasma en un informe relativo a “*los procedimientos de participación pública realizados para la elaboración del Plan de acción de educación ambiental para la*”



sostenibilidad de La Rioja” de 27 de junio de 2023 (Dirección General de Biodiversidad).

En ese informe se detalla todo el proceso en siete fases: Mapa social de actores; presentación general del proceso; presentaciones sectoriales online; mesas telemáticas para completar el diagnóstico; mesas de propuestas y priorización de acciones; jornada de devolución; y resultado final del proceso.

Por tanto, se considera cumplido el requisito de asegurar la participación en el proceso de elaboración del PAEAS.

2. Trámites relativos al Anteproyecto de Decreto.

A) Consulta previa

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

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

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

El trámite que nos ocupa puede ser evitado cuando la propuesta normativa incurra en alguno de los cinco supuestos recogidos en el precitado art. 32.bis.2 LFAR: i) que la propuesta no tenga impacto significativo en la actividad económica; ii) que no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios; iii) que regule aspectos parciales de una materia; iv) que tenga relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias, o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración general de la Comunidad Autónoma de La Rioja o de los entes integrantes de su Sector público; o v) que concurran razones graves de interés público.

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



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

2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

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

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

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

En relación con este precepto, si bien la STC 55/2018 (FJ 7-b y 7-c) ha declarado que el art. 133 LPACAP resulta contrario al orden constitucional de distribución de competencias, ha dejado a salvo de esta declaración el primer inciso del apartado 133.1 LPACAP, 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 31 de octubre de 2022, cerrándose el proceso de debate el 21 de noviembre de 2022. Tal y como se certifica por la Dirección General de Participación Ciudadana y Derechos Humanos (DGPCYDH) en fecha 24 de noviembre de 2022, no constando en este trámite de consulta previa la presentación de aportaciones ciudadanas.



B) Resolución de inicio del expediente.

Según el art. 33.2 de la Ley 4/2005, *“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, la Resolución de inicio, de 25 de mayo de 2023, la ha dictado la DGB, de la Consejería de Sostenibilidad, Transición Ecológica y Portavocía del Gobierno, de conformidad con lo establecido en el D.55/21 de 22 de septiembre, por la que se establece su estructura orgánica.

Desde el punto de vista del contenido, el art. 33.3 de la Ley 4/2005 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”*.

Pues bien, la Resolución, de 25 de mayo de 2023, dictada, como se ha dicho, por el órgano competente, 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).

C) Elaboración del borrador inicial.

A tenor del art. 34 de la Ley 4/2005:

“1. El órgano del que emane la resolución de inicio elaborará un borrador inicial integrado por un preámbulo y por el texto articulado 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. Finalmente, incluirá, en su caso, también 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 del reglamento se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, deberá adjuntarse al expediente un estudio del coste y financiación”.

En el expediente consta una Memoria inicial justificativa, de 25 de mayo de 2023, de la DG proponente, que examina los aspectos a los que se refiere el art. 34.2 LFAR.

D) Formación del expediente de Anteproyecto de reglamento.

El art. 35 de la Ley 4/2005 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 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 Secretaría General Técnica a que se refiere este artículo se contiene en su Resolución de 25 de mayo de 2023, que resulta conforme con el precepto transcrito.

E) Trámite de audiencia.

La Ley 4/2005 regula expresamente este trámite de audiencia en su art. 36, a cuyo tenor:

“1. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la disposición afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, la Dirección General competente en fase de elaboración del borrador inicial o la Secretaría General Técnica en fase de tramitación del Anteproyecto, publicará el texto en el portal web del Gobierno de La Rioja, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las Organizaciones o Asociaciones reconocidas por Ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

2. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración General de la Comunidad Autónoma o de los Entes integrantes de su sector público, salvo que en alguno de estos casos se regule la participación de los ciudadanos o de sus Organizaciones y Asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Tampoco será exigible el trámite de audiencia en relación con aquellas



disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de Derecho público.

Podrá prescindirse del trámite de audiencia cuando 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 procedimiento, la Consejería actuante dio correcto cumplimiento al art. 36.1 LFAR, pues, según consta en el certificado emitido por la DGPCYDH, que obra en el expediente, de 21 de junio de 2023, se abrió audiencia pública o general, por un plazo de quince días hábiles (del 26 de mayo al 19 de junio de 2023) para cuantos ciudadanos estuvieran interesados en formular alegaciones al texto pudieran hacerlo.

F) Informes y dictámenes preceptivos.

Según el art. 38 de la Ley 4/2005:

“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 presente caso los siguientes informes se han recabado en dos fases, debido a que el expediente ha sido afectado en su tramitación por una modificación en la estructura y funciones de los órganos de Gobierno, tanto de la Consejería proponente como de otras Consejerías, que han suscitado, en algunos casos, la petición de nuevos informes:

Primera fase

1º. De la DG de Control presupuestario, de la Consejería de Hacienda y



Administración Pública de 27 de junio de 2023, en el que estima un impacto mínimo anual en las cifras de déficit y regla de gasto de la CAR derivado del PAEAS de 1.490.000 euros.

Especificando que:

“Con el fin de aproximar con mayor exactitud el efecto del Plan en dichas magnitudes, se solicita del centro gestor que complete el expediente con la estimación de la imputación plurianual del gasto y las posibles fuentes externas de financiación del mismo, así como el resto de información a la que se ha hecho referencia en el apartado cuarto de este informe”.

2º. De la DG de Biodiversidad se emite informe en respuesta a las peticiones de la SGT (oficios de 26 y 27 de junio de 2023) en relación a los procedimientos de información pública en general, el primero y **el segundo solicitando informe complementario** respecto a la necesidad de sometimiento del anteproyecto normativo a la valoración del Consejo Asesor de Medio Ambiente de La Rioja.

Segunda fase

(Decreto del Presidente 6/2003 de 1 de julio, por el que se modifica el número, denominación y competencias de las consejerías de la Administración general de la Comunidad Autónoma de La Rioja).

3º. De la DG de los Servicios Jurídicos (DGSJ) del Gobierno de La Rioja, de 5 de julio de 2023, en el que se formulan diversas consideraciones sobre el AD:

Consideraciones generales: Deberá indicarse en la parte expositiva el título competencial de la CAR, que la sustenta.

Consideraciones sobre la tramitación: (i) En el informe de la DGCP, de 27 de junio de 2023, se realizan consideraciones que el órgano gestor está pendiente de justificar; (ii) Se recuerda la necesidad de someter el decreto a consulta del Consejo Asesor de Medio Ambiente de la CAR (art.3 e) del D.43/2010 de 3º de julio); y, (iii) Se justifica el sometimiento del AD al Consejo Consultivo, con carácter preceptivo.

Consideraciones sobre el texto: Incorpora un párrafo en la parte expositiva conforme a las Directrices de técnica normativa y Propone suprimir la Disposición Adicional única del AD (vigencia) por estimarla innecesaria.

Este Consejo viene reiterando en sus dictámenes (por todos, D. 89/18 y D. 75/19) que la intervención de la DG de los Servicios Jurídicos debe ser la última, en la forma y momento queridos por el art. 38.3 de la Ley 4/2005, y a la vista de las restantes alegaciones y observaciones que obran en el procedimiento.



No obstante, en este caso, advertimos que con fecha posterior a la emisión del Dictamen de la DGSJ (5 de julio de 2022), figuran otros informes de los que se dará cuenta a continuación.

Con todo, teniendo en cuenta que los mismos no han tenido trascendencia efectiva en la redacción del Decreto, puede darse por cumplido este trámite.

4º. De la DG de Función Pública de la Consejería de Hacienda Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía de Gobierno (HGPSDYPG), de 7 de julio de 2023, a solicitud de la SGT iniciadora del expediente de 23 de junio de 2023, en el que, básicamente, se reitera lo ya informado con ocasión de la tramitación del procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley de biodiversidad y patrimonio natural de La Rioja.

5º. Certificado del Consejo Asesor del Medio Ambiente, de 21 de julio de 2023, **solicitado en el informe de la DGSJ, (de 5 de julio de 2023)**, en el que consta, únicamente: *“Que en las sesiones celebradas con fechas 12 septiembre de 2022 y 23 de enero de 2023, fue informado el proyecto de decreto”*.

Entre las funciones del Consejo Asesor de Medio Ambiente, según el art.3 del Decreto de creación 43/2010, de 20 de julio, figura la de: *“e) Ser consultado sobre los proyectos o disposiciones administrativas de carácter general en materia de medio ambiente que adopten forma de Decreto”*.

A este respecto, el Consejo Consultivo, como hemos expresado en numerosas ocasiones, (D.39/22, D.50/22, D. 61/22, D.22/23 y 30/23) ha entendido que la intervención de estos Consejos debe quedar acreditada mediante la incorporación al expediente de las actas de las sesiones en las que se evaluó el proyecto, a fin de conocer el debate generado y las consideraciones efectuadas en relación a él y asistentes a las mismas, puesto que solo consta certificación de la Secretaria en la que se da cuenta simplemente de la celebración de dos sesiones informativas, ni siquiera la existencia de los informes.

6º. De la DG de Medio Natural y Paisaje de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural y Medio Ambiente (AGMRYMA), informe complementario de valoración de observaciones, de fecha 24 de julio de 2023, de la DG de Medio Natural y Paisaje en respuesta a la petición de la SGT iniciadora del expediente de fecha 10 de julio de 2023, por el que se aceptan las consideraciones del informe de la DG de los Servicios Jurídicos y se modifican en el borrador del AD.

7º De la DG de Medio Natural y Paisaje, de 25 de octubre de 2023 informe acerca de la tramitación del AD, a requerimiento de la SGT de la Consejería de AGMRYMA, de 29 de septiembre de 2023, por el que se solicita la sustitución de las referencias por el cambio en la denominación de la Consejería y en la estimación plurianual del gasto.



8º. Complementario de la DG de Control Presupuestario de la Consejería de HGPSDYPG de 13 de noviembre de 2023, a solicitud de la SGT de la Consejería de AGMRYMA, de 26 de octubre de 2023, en el que se valora la información complementaria del centro gestor, que ha permitido mejorar la estimación del impacto del decreto en el déficit público y regla de gasto.

“En concreto, a la vista de la información complementaria recibida, se estima un impacto mínimo anual en torno a 0,7 millones de euros, sin perjuicio del posible ajuste al alza- como consecuencia de algunos gastos que es posible no hayan sido estimados, en los términos planteados en el apartado segundo de este informe”.

No obstante, y tal como queda reflejado en las observaciones del expediente, estimamos que al igual que en los “gastos para el cumplimiento de los 6 Objetivos”, se ha entendido incluir, para reducir el impacto en el déficit público y regla de gasto, la “posible financiación” del FEADER, también entra dentro de lo posible que para el cumplimiento de Convenios o coparticipación de financiación en el PAEAS estatal, pudiera derivarse un incremento en el gasto, tal como expresamos en las observaciones finales.

9º. De valoración de impacto de género emitido por el Centro gestor, de fecha 27 de noviembre de 2023, a requerimiento de la SGT de la Consejería de AGMRYMA, de 17 de noviembre de 2023, en el que se concluye que no existen posibles impactos negativos en la norma.

G) Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.

Finalmente, según el art. 39 de la Ley 4/2005:

“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 última Memoria de la SGT, de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural y Medio Ambiente, de fecha 29 de noviembre de 2023, que da cumplimiento a las exigencias del citado art. 39 LFAR.

3. Conclusión sobre la tramitación.

Con base en todo lo expuesto, hay que concluir que se han seguido con corrección tanto los trámites legales del proceso de elaboración de una disposición de carácter general, como los encaminados a la aprobación del Plan de Acción de Educación Ambiental para la Sostenibilidad de La Rioja (PAEAS-LA RIOJA).

No obstante, en la tramitación del expediente del AD, se observa una carencia de participación en el procedimiento de la Consejería con competencias educativas del Gobierno de La Rioja.

Esa implicación queda llamada, con carácter general, en el artículo 148 de la Ley de referencia 2/2023, de 31 de enero.

Artículo 148. Educación. *“La Administración educativa autonómica promoverá la concienciación sobre la importancia de la biodiversidad...en los currículos de las áreas pertinentes de todos los niveles educativos”.*

Cuarto

Naturaleza del Plan

1. El Plan como categoría administrativa.

El plan administrativo puede revestir distintas formas. En la Constitución aparece previsto, sobre todo, en materia económica en los artículos 131 y 38 CE, (entre otros, programación general de la enseñanza, art. 27.5 CE). En el ámbito de la Unión Europea ha adquirido una gran relevancia con el mecanismo de recuperación y resiliencia (Reglamento UE 2021/241) y la subsiguiente aprobación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España (7 de octubre 2020) cuya ejecución provoca la aprobación del Real Decreto-Ley 36/2020, entre otras medidas. Por planificación podemos entender un sistema de previsión, gobierno y dirección de la correspondiente actividad administrativa. Sería un instrumento público de intervención jurídicamente ordenado, un instituto jurídico-administrativo de actuación administrativa.



Su elaboración puede ser distinta de unos planes a otros, sin embargo, a menudo los planes se justifican por el propio proceso planificador. De hecho, hay autores que se limitan a considerar como plan el fruto de la planificación, poniendo todo el foco en el proceso de elaboración, en sus distintas fases, y en la participación que normalmente les acompaña.

Muy frecuentemente el procedimiento de planificación da sentido al resultado planificador. Así se eleva la importancia del diagnóstico, el pronóstico y la propuesta de actuación. Siempre bajo la premisa de la ponderación entre alternativas. El plan se puede definir como el pensamiento en alternativas, para decidir racionalmente entre distintas opciones para el logro de objetivos. La STC 51/2004, en planificación urbanística, lo concibe como “*el juicio de ponderación en que esencialmente consiste la decisión sobre el planeamiento*”.

Formalmente puede revestir forma normativa, de acto o incluso de contrato. La forma jurídica del plan puede variar, hay planes que se aprueban por ley, por reglamento, contrato, o como instrumentos de *soft law*.

Dentro de la forma normativa, se encuentran planes que se aprueban por Ley (Plan de carreteras, DCCR 71/2022); por Reglamento (Plan de ordenación de recursos naturales – PORN–, DCCR 39/2022); o incluso por acuerdo, pero con rango reglamentario (planes urbanísticos).

Incluso como contrato o convenio de voluntades (Plan de inversiones universitarias, STS 1945/2013 de 2 de abril, rec. Cas 5720/2011). O también a través de instrumentos atípicos de *soft law* bajo distinta denominación (hoja de ruta, estrategia, agenda...).

Por último, un mismo plan puede contener partes de distinta naturaleza (imperativas, orientativas, informativas, etc...). Hay puntos de intersección entre los planes y las tres figuras clásicas de la dogmática administrativa. Por eso es necesario una “calificación jurídica” del plan. Se puede entender el plan como un eslabón intermedio entre la norma y el acto administrativo, una suerte de nivel intermedio que, además, admite graduaciones (planes-programas-proyectos).

Hay que estudiar la verdadera naturaleza del plan, más allá de su forma de aprobación. La determinación de esa naturaleza llamará a todo un régimen jurídico, tanto relativo al procedimiento de aprobación, como a las consecuencias de vigencia, revisión, validez, etc... Esta cuestión es clásica en los dictámenes del Consejo Consultivo como por ejemplo en el Plan Director de Residuos o el Plan Director de Saneamiento y Depuración (DCCR 106/2008 y 117/2008, FFJJ.4-A).



2. El decreto que aprueba el PAEAS.

a) Decreto de aprobación.

A la hora de acometer una regulación vía reglamento es necesario partir de la distinción entre reglamentos ejecutivos e independientes. Los primeros son aquellos que responden a la finalidad de completar y desarrollar una ley, por lo que presuponen siempre la existencia de una ley previa que delimita su contenido, en función de la cual se dictan. Los segundos carecen de la cobertura y limitación de una ley previa.

Siguiendo el esquema de costumbre *secundum, praeter o contra legem*, se pueden distinguir también distintos tipos de reglamentos. Reglamentos ejecutivos, que normalmente se dictan *secundum legem*, en virtud de remisiones normativas de la ley en favor del reglamento, completan o desarrollan las previsiones legales (D.29/11 y D.59/13). Reglamentos independientes, que se dictan al margen de la ley o van más allá de la misma, *praeter legem*, y que sólo caben en materias organizativas (D.81/10). Este tipo de reglamento está limitado al ámbito normativo interno del propio aparato administrativo. Reglamentos de necesidad, son los únicos que pueden ser *contra legem*, precisamente por el hecho habilitante que justifica su promulgación (vgr. estados de alarma, excepción y sitio del art. 116 de la CE). Fuera de esos supuestos, u otros similares, los reglamentos contrarios a la ley deben considerarse viciados de nulidad.

De nuevo la forma reglamentaria no da suficiente razón de la naturaleza que debe atribuirse a su contenido. Hay Decretos y Reales Decretos que contienen meras decisiones de ejecución, típicas de actos administrativos, poniendo final a procedimientos distintos del de elaboración normativa, y hay acuerdos, con forma de acto que aprueban auténticos reglamentos, como son los planes urbanísticos. Y los efectos derivados de la calificación jurídica de reglamento no son siempre iguales.

Toda esta explicación trae causa de la consideración que hace la Consejería consultante equiparando el Decreto objeto de consulta al de aprobación de un Plan de ordenación de recursos naturales (PORN). La consultante entiende que, en el presente caso, no es preceptiva la consulta al Consejo Consultivo, de la misma manera que no procede en el caso de los PORN.

Respecto de los PORN este Consejo ya se pronunció en el Dictamen 39/2022 acerca de la necesidad del dictamen en los siguientes términos:

“Formalmente, no cabe duda de que un Decreto de Gobierno es, prima facie, susceptible de dictamen preceptivo. La diferencia entre el desarrollo y la aplicación de una Ley puede ser difícil, y puede justificar que en épocas pasadas no se pidiera dictamen. Por otra parte, la doctrina constitucional a la que se hará referencia más adelante, relativa a la naturaleza jurídica de la declaración de espacios naturales protegidos también podría justificar el que no se considerara preceptivo nuestro dictamen.”



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

Ciertamente, se trata de un ejemplo límite. El Tribunal Supremo ha ido cambiando de criterio, desde las Sentencias de 1992 (de 20/07/92, rec. 3655/1990 y de 2/09/92, rec. 3651/1990) en las que considera preceptiva la intervención del Consejo de Estado en la aprobación de los PORN, hasta las Sentencias de 2003 (de 16/06/03, rec. 2609/1998; de 26/11/03, rec. 8237/99; de 2/12/03, recursos 8113 y 8114 de 1999) en las que descarta dicha intervención por no desarrollar normativa básica, y por afectar a un concreto ámbito territorial, o la Sentencia de 2012 (de 20/09/12, rec. 5349/2010) que reitera su carácter normativo limitado al *“estudio de un concreto ámbito territorial”*. En la STC 102/1995 (FJ 13) se compara la ordenación de los recursos naturales con la urbanística: *“Es una ordenación del espacio y de su contenido coincidente en aquella dimensión con la ordenación del suelo y la planificación urbanística”*.

La consultante propone ese término de comparación, pero también se podrían usar otro tipo de supuestos en el límite. Recientemente el Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la naturaleza no reglamentaria de una declaración de interés turístico (STS 1594/2023 de 29 de noviembre, rec. 3382/2022, que resuelve en atención a criterios de jerarquía, de plazo de vigencia y de ausencia de prohibición a la inderogabilidad singular), pero se podrían usar otros ejemplos con las relaciones de puestos de trabajo o a los planes urbanísticos.

Hasta la STS de 5 de febrero de 2014 (rec. 2986/2012) la naturaleza jurídica de las relaciones de puestos de trabajo (RPT) se discriminaba a efectos sustantivos y procesales. Procesalmente se consideraban disposiciones de carácter general; pero, a partir de 2014 pierden esa consideración y pasan a considerarse *“acto-condición”* (por falta de generalidad y abstracción; por no innovar el ordenamiento jurídico; y porque los efectos que produce no son razón suficiente para considerarla una norma jurídica). Esta sentencia tiene un voto particular que aboga *“porque no se sigan esquemas lógico-formales que encajan mal con la complejidad que ha adquirido el ordenamiento jurídico actual”*.

Los efectos jurídicos de calificar un texto como reglamentario no son uniformes, ni siquiera en caso de omitir algún trámite durante su elaboración. En los planes urbanísticos hay una corriente doctrinal y jurisprudencial que, admitiendo la naturaleza reglamentaria, está poniendo en cuestión la nulidad radical por cualquier vulneración en el procedimiento de elaboración de los mismos (atisban algún posible cambio en esta materia la STS de 27 de mayo de 2020 -rec. 6731/2018, ECLI:ES:TS:2020:1300- y la STS de 20 de julio de 2021 -rec. 3920/2020, ECLI:ES:TS:2021:3268-).

Este Consejo, por su parte, ha dictaminado recientemente (D.55/23) en relación a las Normas Urbanísticas Regionales (NUR) que se aprobaron como acuerdo en 1988 y están



pendientes de su sustitución por Decreto.

El estudio de estos casos pone de manifiesto que no caben soluciones uniformes, ni en cuanto a la naturaleza reglamentaria, ni en cuanto a los efectos que se derivan de dicha calificación. Es preciso un estudio caso por caso, atendiendo a los criterios jurisprudenciales, y aportando, también, otros criterios propios.

b) PAEAS.

El PAEAS se aprueba por Decreto, lo que sugiere una naturaleza reglamentaria. Pero la naturaleza de las cosas no depende solo de la forma que adoptan. Así, en este caso en particular, se plantea la cuestión de si el plan sometido a dictamen es un reglamento ejecutivo, o no tiene siquiera naturaleza reglamentaria que haga necesaria la participación del Consejo Consultivo.

Esta cuestión tiene importancia, y la propia Administración consultante ha ido cambiando de criterio al respecto. Toda la tramitación seguida es propia de una norma reglamentaria, y la opción de la vigencia indefinida coherente con tal naturaleza. Sin embargo, la consulta remitida se califica de facultativa al considerar que el decreto carece de naturaleza reglamentaria.

Desde luego, la comparación con los Decretos que aprueban los planes de ordenación de recursos naturales no sirve al caso. Primero, porque el PAEAS no es un PORN; segundo, porque las soluciones jurisprudenciales demuestran que hay que estar a cada caso concreto; tercero, porque la *ratio decidendi* para excluir la consulta preceptiva de los PORN no tiene nada que ver con el PAEAS (limitación a un “*concreto ámbito territorial*”); y cuarto, porque este Consejo no descarta su intervención preceptiva en los PORN. Además, la tramitación del Decreto ha incluido todos los pasos que se exigen para la elaboración de disposiciones de carácter general, sin poner en cuestión su naturaleza reglamentaria hasta llegar a la petición de dictamen al Consejo Consultivo.

La Ley 2/2023 remite a la aprobación del PAEAS por medio de decreto. Por tanto, se puede entender como un decreto dictado en ejecución de la previsión legal. No obstante, hemos de convenir en que el plan no tiene carácter normativo, puesto que la Ley lo considera como un “*documento de carácter programático y orientativo*” y, analizado su contenido, no tiene ninguna disposición de carácter general.

El PAEAS de La Rioja está insertado dentro de un marco *estratégico y legislativo* tanto internacional como nacional, que se concretan en la Agenda 2030 y en el PAEAS Estatal, fundamentalmente.). El 25 de septiembre de 2015, todos los Estados miembros de las Naciones Unidas aprobaron 17 objetivos como parte de la **Agenda 2030** para el Desarrollo Sostenible en la cual se establece un plan para alcanzar los objetivos en 15 años.



En el ámbito estatal, la **Declaración del Gobierno ante la Emergencia Climática y Ambiental, aprobada por el Consejo de Ministros del 21 de enero de 2020, compromete al Ejecutivo** a adoptar 30 líneas de acción prioritarias para combatir el cambio climático con políticas transversales, incluye en su línea núm. 19 *“Reforzar la incorporación de los contenidos de cambio climático en el sistema educativo y aprobar en el año 2020 un **Plan de Acción de Educación Ambiental para la Sostenibilidad**”*.

El Plan estatal no tiene naturaleza ni forma reglamentaria. El Plan riojano remitido no tiene naturaleza reglamentaria.

c) Intervención del Consejo Consultivo en el procedimiento.

En cualquier caso, igual que hay disposiciones normativas que no se someten a dictamen (planes urbanísticos), puede haber Decretos no normativos que sí lo hagan. El carácter preceptivo de nuestro dictamen tiene una clara proyección en el aspecto patológico administrativo, en el sentido de que la ausencia de un trámite de ese tipo puede determinar la nulidad de la disposición. Pero, la intervención consultiva puede tener otra visión más constructiva como un trámite que aporte algo más al procedimiento que una mera garantía formal.

Frente a una visión defensiva en la que la existencia del trámite consultivo garantiza que no haya defectos de nulidad en el procedimiento de elaboración, se opone una visión más positiva que concibe la consulta como una manera de contribuir a la mejor solución jurídica posible. A este Consejo no le toca dirimir con carácter jurisdiccional si tal o cual plan, puede resultar viciado de nulidad por la ausencia del dictamen consultivo. Esa es labor del poder judicial que, como hemos visto, no es siempre unívoca. La misión del Consejo es consultiva y en caso de duda, el pronunciamiento sobre la preceptividad corresponde que lo haga el Consejo Consultivo.

Por lo demás, un criterio básico de prudencia jurídica aconsejaría también que, en estos supuestos polémicos, se optase por recabar el dictamen de este Consejo, evitando así una eventual declaración jurisdiccional de nulidad basada en su omisión. La DG de los Servicios Jurídicos consideran preceptiva la intervención del Consejo Consultivo, en este caso, con un criterio fundado.

La mejor manera de entender nuestra intervención puede hacerse con la cita de nuestro Dictamen 53/2001:

“En esta misma línea, la doctrina legal de este Consejo Consultivo ha abundado en la obligatoriedad del dictamen en el supuesto que se informa, reglamentos de desarrollo de una Ley, sea estatal o autonómica, y así citar los Dictámenes 5/97; 6/97; 7/97; 13/97; 17/97; 22/97; 23/97; 29/97; 3/98 y 7/99 entre otros.

...



En resumen, de nuestra función genérica, cual es velar por la satisfacción del principio de legalidad y canalizar la mayor eficacia de la Administración en el cumplimiento de sus fines, derivan tres importantes aspectos cuyo cumplimiento se pretenden satisfacer en la evacuación del presente dictamen:

- a) Auxiliar a la autoridad que eleva la consulta a los efectos del ejercicio de sus competencias;*
- b) Garantizar que el órgano o autoridad consultante actúe en los términos del mandato contenido en el artículo 103 Const., esto es, servir con objetividad a los intereses generales;*
- c) Constituir un control previo, que tiene su expresión en los dictámenes evacuados que deben revestir las características de objetividad para procurar el correcto hacer del Gobierno y de la Administración Autónoma en los términos empleados por el Título IV Const. (S. TS 16-7-96, Ar. 6428)”.*

Quinto

Observaciones al texto del Anteproyecto.

1. El Anteproyecto analizado se limita, como hemos expuesto, a aprobar el Plan de Acción de Educación Ambiental para la Sostenibilidad de La Rioja, que figura como Anexo, y a disponer su entrada en vigor inmediata.

En consecuencia, el texto del Decreto proyectado debe ser dictaminado favorablemente.

2. Este Consejo no se pronuncia sobre cuestiones técnicas que superen aspectos jurídicos en los que deben moverse estos dictámenes, no obstante, como el articulado del anteproyecto tiene una vinculación expresa al contenido del Anexo, ha estimado necesario hacer algunas observaciones, que entiende pertinentes de cara a una eventual mejora de la precisión y seguridad jurídica de la norma proyectada.

a) Participación pública. Tal como hemos expresado en el FJ Primero, la aprobación del Plan, objeto del AD analizado, ejecuta una previsión de una ley autonómica, para dar cumplimiento a su artículo 149, que explicita:

3. El Plan...será elaborado de forma que asegure la participación pública y será aprobado por decreto del Gobierno de La Rioja”.

Consta en el expediente que el Plan ha sido elaborado con un gran esfuerzo participativo, (más de un centenar de personas, 12 aportaciones de diagnóstico, 230 propuestas de medidas), pero no aparece en su elaboración nada que indique que se haya asegurado, expresamente, la participación del amplio sector educativo, esencial para el cumplimiento de buena parte de los objetivos, así como de la administración educativa, tal como hemos expresado en el apartado 3, de las conclusiones de la tramitación, del FJ. Tercero.



En ese sentido queremos recordar que la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, de Educación (LOMLOE), incorpora por primera vez referencias explícitas a la educación para el Desarrollo Sostenible y la Educación de la Ciudadanía Mundial, reflejadas en la Agenda 2030, así como los objetivos marcados por la Unión Europea.

b) Cuestión de la vigencia. Es indudable que el PAEAS de La Rioja, se inscribe de forma clara en el marco estratégico y legislativo que, tanto internacionalmente como en el ámbito estatal se está desarrollando en las últimas décadas.

En el marco internacional, tal como expresa el PAEAS de La Rioja, la referencia que en él se expresa, es la Agenda 2030 y en el ámbito nacional lo es el PAEAS (2021-2025). En ambos documentos las fechas y plazos forman parte esencial de los objetivos a cumplimentar marcando metas y ejes operativos, que en el caso del PAEAS nacional se deben ejecutar en cinco años, y en cada uno de los ejes del Plan estatal están insertadas las CCAA, en un grado tan necesario como es la de su colaboración presupuestaria.

En conclusión, si bien el anteproyecto de decreto no dificulta el cumplimiento de los plazos anteriores, este Consejo estima, que el PAEAS de La Rioja al desarrollarse dentro de una estrategia en el que el cumplimiento de los objetivos y correspondientes plazos son esenciales, deberá someterse a ellos, pese a no figurar una vigencia determinada.

Así queda reflejado, por lo demás, en el punto 1, de la exposición del PAEAS de La Rioja *“el PAEAS La Rioja pretende ser el documento que oriente el camino de los instrumentos sociales hacia la sostenibilidad en nuestra comunidad autónoma hasta el año 2030”*.

Esta posición queda reforzada si observamos que en el Título IV *“Estrategia de Patrimonio Natural y Biodiversidad”*, de la citada Ley autonómica 2/2023 de 31 de julio, en su artículo 144.2, expresa que:

*“El **periodo de vigencia** de la Estrategia se alineará con las estrategias nacionales y europeas y los compromisos adoptados por España a nivel internacional en cuanto a la lucha contra la crisis de biodiversidad”*.

Por esa razón, sería razonable señalar un plazo de vigencia que limite la vinculación antedicha a los mismos parámetros temporales que el propio Plan anuncia y que el marco estratégico internacional marca.



c) Los efectos de la implicación del PAEAS de La Rioja en el PAEAS estatal. Si bien la parte expositiva carece de una mención a la incardinación del PAEAS de La Rioja al marco internacional, sí lo hace con el PAEAS del Estado: *“Su misión, alineada con la del PAEAS estatal”*.

Concretamente queda reflejado en el PAEAS La Rioja en su punto 6. Ejes, Objetivos y Medidas:

“A partir de estos 6 grandes objetivos generales, el PAEAS La Rioja define 6 ejes -uno para cada uno de los objetivos generales- que desarrolla con objetivos específicos y medidas para llevarlos a cabo. Estos ejes coinciden en línea generales con los del PAEAS estatal (2021-2025), para tratar de dotar de mayor coherencia a las políticas públicas relacionadas con la EAS en los distintos niveles de la administración y facilitar el seguimiento y evaluación de los programas”.

De todo ello se desprende que, las actuaciones “en cascada” puedan conllevar implicaciones desde el punto de vista legislativo y presupuestario que van más allá de lo previsto en el presente AD.

El estudio de los ejes del PAEAS nacional, nos indica que buena parte de sus ejes operativos tienen como “responsables y colaboradores” y especialmente como “fuentes de financiación” a los presupuestos de las Administraciones Autonómicas.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja y, en particular, el Gobierno de La Rioja, tiene competencia para aprobar la norma proyectada.

Segunda

En la tramitación del Anteproyecto de Decreto se han cumplido los requisitos formales y procedimentales establecidos por la normativa aplicable, sin perjuicio de lo señalado en el Fundamento tercero, en especial en relación a la intervención de la administración educativa.

Tercera

El contenido del Anteproyecto de Decreto es ajustado a Derecho.



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
EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO