

En Logroño, a 17 de septiembre de 2004, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Bueyo Díez Jalón y D. José M^a Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D. Antonio Fanlo Loras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

85/04

Correspondiente a la consulta formulada por el Excm. Sra. Consejera de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial, en relación con el Decreto por el que se modifica el Decreto 27/1996, de 24 de mayo, por el que se regula la composición y funcionamiento de la Junta Rectora del Parque Natural de Sierra Cebollera.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

La Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial nos remite para dictamen el referido Proyecto de Decreto, sin que quede constancia expresa del Centro directivo responsable de su elaboración. Integra el expediente remitido la siguiente documentación:

1. Copia del Decreto 27/1996, de 24 de mayo, por el que se regula la composición y funcionamiento de la Junta Rectora del Parque Natural de la Sierra Cebollera.
2. Borrador del Proyecto de modificación del Decreto 27/1996, de 24 de mayo, que afecta a los artículos 2, 3 y 4. No consta la numeración ni la data de este Borrador. En su Preámbulo, se justifica la modificación proyectada en la necesidad de adecuar la composición de la Junta Rectora a los cambios organizativos producidos, así como las nuevas funciones atribuidas a la misma por la Ley 4/2003, de 26 de marzo, de Conservación de espacios naturales de La Rioja.

3. Informe, de 12 de mayo de 2004, suscrito por el Director del Parque Natural, con el VºBº del Jefe de Servicio de la Dirección General de Medio Natural, de idéntico contenido al del Borrador de Proyecto.
4. Memoria justificativa del Proyecto de Decreto, suscrita por la Jefa de Área de Gestión Económica y Administrativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería, en la que se hace referencia al marco normativo de la norma proyectada y la justificación de su oportunidad; la tabla de vigencias y la valoración económica de la misma.
5. Informe de la Dirección General de Política Local, de 15 de junio de 2004, con dos concretas observaciones a la norma proyectada.
6. Informe de la Dirección General de Medio Natural, de 24 de junio de 2004, sobre las citadas observaciones, y propuesta de modificación parcial del proyecto de Decreto.
7. Informe del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación, de 18 de junio de 2004.
8. Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de 22 de junio de 2004.
9. Certificado de la Secretaria de la Junta Rectora del Parque Natural de la Sierra Cebollera, en el que se acredita que la citada Junta ha conocido del proyecto de modificación de su Decreto regulador.
10. Borrador final del Proyecto de Decreto remitido para nuestro informe.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 31 de agosto de 2004, registrado de entrada en este Consejo el 7 de septiembre de 2004, la Excm. Sra. Consejera de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno de La Rioja, remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de fecha 7 de septiembre de 2004, registrado de salida el mismo día, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

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

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito.

De acuerdo con el art. 11.c) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo, el dictamen de este Consejo Consultivo es preceptivo al ser el Proyecto de Decreto que pretende aprobarse una norma que modifica parcialmente el Decreto 27/1996, de 26 de mayo, por el que se regula la composición y funcionamiento de la Junta Rectora del Parque Natural de Sierra de Cebollera, dictado en aplicación y desarrollo del art. 8.2 de la Ley 4/1995, de 20 de marzo, así como del art. 48.2 y de la Disposición Derogatoria Tercera de la Ley 4/2003, de 26 de marzo, de Conservación de espacios naturales de La Rioja. Igual carácter preceptivo establece el art. 12.2.C) del Reglamento del Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma de La Rioja, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, según hemos manifestado en reiteradas ocasiones y teniendo en cuenta lo dispuesto en nuestra Ley reguladora, procede un **juicio de estatutoriedad**, examinando la adecuación del texto al Estatuto de Autonomía y, por extensión, al

bloque de constitucionalidad definido en el art. 28.1º de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en el que aquél se inserta, así como un **juicio de legalidad**, esto es, sobre la adecuación de la norma reglamentaria proyectada a la Ley que le sirve de cobertura y del consiguiente respeto del **principio de jerarquía normativa**.

Segundo

Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración en la necesidad de cumplir, no sólo formal sino sustantivamente, el procedimiento administrativo especial de elaboración de disposiciones generales que, tras su aprobación y publicación pasan a integrarse en el ordenamiento jurídico. Ese procedimiento tiene por finalidad encauzar adecuadamente el ejercicio de una de las potestades más intensas de la Administración, la reglamentaria.

En el presente procedimiento, si bien es cierto que la reforma proyectada tiene un alcance menor y no afecta a aspectos sustantivos, se advierte cierto descuido en el cumplimiento de los trámites formales establecidos en los artículos 67 y 68 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, del Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, así como aquellos que resultan de otros preceptos legales o reglamentarios.

A) Expediente íntegro.

De acuerdo con el artículo 32 de nuestro Reglamento, el expediente debe remitirse completo, con un sumario de los documentos que lo integran. Debe recordarse que su exigencia no es caprichosa, dado que, por razones de seguridad jurídica, persigue mostrar al órgano consultivo de manera clara e íntegra, de acuerdo con un criterio de ordenación cronológico, los documentos que han debido incorporarse al expediente.

En el presente caso, se ha cumplido insuficientemente este requisito, dado que no consta la orden o resolución de inicio del procedimiento, ni el Centro directivo responsable de su tramitación; no se han numerado y datado los borradores del Proyecto de Decreto, por más que la simplicidad de la reforma permita conocer su evolución. Asimismo, debiera dejarse constancia en el expediente de cuantas peticiones de informes se hayan cursado, no siendo suficiente, en consecuencia, con incorporar las que efectivamente se presenten. Finalmente, no se ha elaborado la Memoria final explicativa del **iter** procedimental.

B) Iniciación.

En el procedimiento tramitado por la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial no consta, como queda señalado, la orden o resolución de inicio ni la atribución expresa de la elaboración a uno de sus Servicios, aunque, *ratione materiae*, parece que ha sido la Dirección General de Medio Natural el órgano responsable de la misma.

C) Memoria justificativa.

Dispone literalmente el art. 67.2 de la Ley 3/1995 que **«tales propuestas –de proyectos de Ley y disposiciones de carácter general– irán acompañadas de una memoria que deberá expresar previamente el marco normativo en que se inserta, justificar la oportunidad y adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persiguen y hacer referencia a las consultas facultativas efectuadas y a otros datos de interés para conocer el proceso de elaboración de la norma».**

Hemos advertido en anteriores dictámenes que esta Memoria justificativa requiere la elaboración de dos memorias, una inicial y otra final, o si se quiere, una única memoria con dos partes diferenciadas: la **inicial** –que debe elaborarse junto con el primer borrador, justificativa de la oportunidad de la nueva norma proyectada-, y la **final** –que debe recoger el **iter** procedimental seguido, con indicación expresa de todas consultas y actuaciones o estudios realizados, de las alegaciones presentadas y la medida en que han sido tomadas en consideración-.

En el presente caso, consta un Memoria inicial que justifica, aunque sea escuetamente, el marco normativo y la oportunidad de la reforma proyectada, para ajustar la composición de la Junta Rectora a las denominaciones de la nueva estructura del Gobierno de La Rioja y como consecuencia de las nuevas funciones que atribuye a dichas Juntas la Ley 4/2003, de 26 de marzo, de Conservación de espacios naturales de La Rioja, que ha derogado el art. 8.3 de la Ley 4/1995, de 20 de marzo, de creación del Parque Natural de Sierra Cebollera, precepto desarrollado por el Decreto 27/1996, de 24 de mayo.

En cuanto a la Memoria final, no se ha incorporado en el presente caso un documento final explicativo de todo el **iter** procedimental seguido. Y aunque consta un informe de valoración de las observaciones presentadas por la Dirección General de Política Local, no existe propiamente esa memoria o informe justificativo final, en el que debieran haberse valorado las observaciones de la Dirección General de los Servicios Jurídicos y del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación y en el que se indicasen los trámites procedimentales que faltaban por cumplimentar. Por esa razón, este Consejo Consultivo reitera la necesidad de respetar debidamente las exigencias legales para garantizar el “acierto y legalidad” de los reglamentos elaborados.

D) Estudio económico.

La Memoria justificativa inicial contiene un apartado titulado “Valoración económica” que escuetamente afirma **“el proyecto de Decreto, una vez aprobado, no comporta consecuencias económicas”**. Es aconsejable que estas aseveraciones contengan siquiera alguna mínima justificación, pues, al ser una cuestión estrictamente de gestión económico-administrativa, faltando esa justificación será difícil que el Consejo Consultivo pueda tener un criterio propio para valorar la misma. En el presente caso, esa justificación era bien sencilla, pues no hay un cambio en el número de miembros que integran la Junta Rectora y no hay una transformación sustantiva de sus funciones, circunstancias que explican la falta de consecuencias económicas de su entrada en vigor.

E) Tabla de derogaciones y vigencias.

Consta la referencia a esta cuestión en la Memoria justificativa inicial, si bien, al ser un proyecto de modificación de un Decreto anterior, la reforma solo afecta a dicho reglamento.

F) Audiencia de los interesados.

Dispone el art. 68 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración Pública lo siguiente:

“1. Los proyectos con carácter de disposición general, cuando la ley lo disponga, o así lo acuerden el Consejo de Gobierno o Consejero correspondiente, se someterán a información pública.

2. El anuncio de exposición se publicará en el “Boletín Oficial de La Rioja” e indicará el lugar de exhibición y el plazo que, en ningún caso, podrá ser inferior a 20 días.

3. Podrán acceder a la información pública y presentar alegaciones los ciudadanos, las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley, así como las demás personas jurídicas, públicas y privadas.”

En numerosos dictámenes anteriores hemos advertido la imperfección técnica de este precepto legal que no acierta a distinguir los trámites de **audiencia de los interesados**, bien directamente o a través de sus organizaciones representativas –la tradicionalmente conocida como audiencia corporativa- que resulta, como regla, **obligatoria** y cuyo desconocimiento vicia de nulidad el reglamento elaborado; y el de **información pública**, que es un trámite **facultativo**, como regla general, salvo que el ordenamiento establezca su carácter obligatorio. Esa diferenciación estaba consagrada en los arts. 129 y siguientes de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, y admitida pacíficamente en la doctrina y la jurisprudencia, hasta el punto que el específico trámite de audiencia de los interesados ha sido

constitucionalizado en el art. 105.a) CE, precepto aplicado directamente por los Tribunales en alguna ocasión para declarar nulos los reglamentos no sometidos a dicha audiencia. Se trata, como hemos reiterado, de dos instituciones diferenciadas de acuerdo con la doctrina reiterada en anteriores dictámenes (véase, por todos, el D.17 /04)

En anteriores dictámenes hemos señalado que el trámite preceptivo de audiencia corporativa queda cumplimentado cuando en el procedimiento de elaboración hayan intervenido órganos de participación en que estén representados todos los sectores afectados (cfr.DD 15 y 16/02, referentes al Consejo Escolar de La Rioja). Esta doctrina, es conforme con lo establecido en el art. 24.1.d) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno de la nación, de aplicación supletoria ante la laguna legal existente en la Ley 3/1995, que dispone que no será necesario el trámite de audiencia a los interesados **“si las organizaciones o asociaciones mencionadas**–las reconocidas por la ley que los agrupen o los representen- **hubieran participado por medio de informes o consultas en el proceso de elaboración”**,(cfr.DD núms. 5/98 y 71/02)

En el presente caso, ha quedado acreditado en la documentación remitida que en la sesión ordinaria celebrada por la Junta Rectora del Parque Natural de la Sierra de Cebollera, el 21 de abril de 2004, convocada el anterior 5 de abril, se dio cuenta del Proyecto de Modificación del Decreto 27/1996, con indicación concreta del alcance de la reforma. A la vista de ello, este Consejo considera cumplido el preceptivo trámite de audiencia a los interesados, pues en la citada Junta existe representación de los Ayuntamientos de Villoslada y Lumbreras, así como de los intereses económicos de los vecinos de esos dos municipios, además de los ambientales generales.

G) Informe del S.O.C.E.

El art. 28 del Decreto 58/1997, de 30 de diciembre, sobre información, calidad, evaluación e inspección de los servicios exige el informe del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (SOCE) sobre **«toda actuación administrativa que conlleve la creación, modificación o supresión de un procedimiento administrativo»**, informe que el referido precepto señala que se «exigirá» con carácter **«previo a su publicación y entrada en vigor»** y ello **«al objeto de mantener la adecuada homogeneización y normalización de procedimientos y documentos administrativos»**. El informe del referido Servicio se ha emitido con sendas observaciones relativas a materias de su competencia.

H) Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja.

Se ha solicitado y emitido el preceptivo informe de dichos Servicios Jurídicos, en cumplimiento de lo establecido en el art. 67.4 Ley 3/1995. En él se analiza el cumplimiento de los trámites establecidos para la elaboración de los proyectos de disposiciones generales y se hacen observaciones concretas al texto de proyecto de Decreto.

No obstante, debemos insistir, una vez más, en el carácter último que tiene el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos. El suyo debe ser el último de los informes solicitados por el Centro elaborador de la normas, una vez se hayan incorporado al mismo las distintas actuaciones exigidas por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, antes de su remisión, en su caso, a este Consejo Consultivo. En el presente procedimiento, no consta cuándo se han solicitado los informes del S.O.C.E. y de la Dirección General, aunque parece que lo han sido simultáneamente, como puede deducirse de la respectivas fechas de emisión (18 de junio, el del S.O.C.E.; y 22 de junio, el de los Servicios Jurídicos).

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada y cobertura legal de la misma.

En la Memoria inicial, aunque de manera escueta, se alude suficientemente a esta cuestión, con referencia expresa al art. 9.1 del Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR'99) que atribuye competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de ***“protección del medio ambiente, normas adicionales de protección del medio ambiente y del paisaje. Espacios protegidos. Protección de ecosistemas”***, en el marco de la legislación básica del Estado. En aplicación de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los espacios naturales protegidos y de la fauna y flora silvestres, legislación básica estatal en la materia, y en ausencia de normativa de desarrollo propia, se aprobó la Ley 4/1995, de 20 de marzo, de creación del Parque Natural de Sierra Cebollera, norma de la que trae causa el Decreto 27/1996, de 24 de mayo.

En efecto, su artículo 8, apartado 2, establece que “por ***Decreto*** de la Consejería que ejerza la competencia en materia de medio ambiente, se determinará la composición de la Junta Rectora del Parque Natural, de la que necesariamente formará parte un representante de cada uno de los Ayuntamientos del área de influencia socio-económica. El régimen de funcionamiento interno será establecido ***reglamentariamente***”. Además, el apartado 3 del artículo 8 regulaba las funciones de la Junta Rectora.

Pues bien, con posterioridad, se ha aprobado la Ley 4/2003, de 26 de marzo, de Conservación de espacios naturales de La Rioja, normativa propia de desarrollo de la legislación básica en la materia, que, entre otras previsiones, ha modificado las funciones de las Juntas Rectoras de los Parques Naturales (artículo 48, apartado 2), razón por la que su

Disposición Derogatoria Tercera ha derogado el apartado 3 del artículo 8 de la Ley 4/1995, de 20 de marzo, de creación del Parque Natural de Sierra Cebollera, que sirvió de cobertura al referido Decreto 27/1996. Por lo demás, el apartado 3 del artículo 8 establece que **“la composición y régimen de funcionamiento de la Junta Rectora se determinarán en la propia Ley de creación del Parque Natural”**.

Como acertadamente señala el informe de los Servicios Jurídicos, no hay oposición entre el vigente artículo 48.3 de la Ley 4/2003, que ha reservado a la ley de creación la regulación de la composición y régimen de funcionamiento de la Junta Rectora de los Parques Naturales y el art. 8.2 de la Ley 4/1995, que habilita al reglamento para establecer la composición y funcionamiento de la Junta Rectora del Parque Natural de Sierra Cebollera, dado que esta remisión no es absolutamente libre al establecer una mínima regulación sustantiva (un representante de cada uno de los Ayuntamientos del área de influencia socio-económica). El principio de **lex posterior derogat anterior** no es aplicable al caso, pues, concurren circunstancias específicas que han de tenerse en cuenta, pues en la citada Ley 4/1995, hay una mínima regulación sustantiva.

Es evidente que si la reciente Ley 4/2003 hubiera querido modificar esa habilitación reglamentaria del art. 8.2 de la Ley 4/1995, lo hubiera hecho, como ha ocurrido con el apartado 3, derogado por la Disposición Derogatoria Tercera. Y, sin embargo, el legislador no lo ha dispuesto expresamente, cuando podía hacerlo, si esa hubiera sido su intención. En consecuencia, la proyectada modificación del Decreto 27/1996, tiene la necesaria cobertura legal y respeta el marco legal aplicable, teniendo en cuenta, por lo demás, que la reforma, es más formal que sustantiva. Todo ello, sin perjuicio de las consideraciones concretas para mejora de la norma proyectada que haremos en el Fundamento siguiente.

Cuarto

Observaciones concretas al Proyecto de Decreto.

Analizados los aspectos relativos a la competencia y cobertura legal del Proyecto, procede que nos adentremos en su contenido.

En cuanto a los tres preceptos que modifica el Proyecto de Decreto, este Consejo Consultivo formula las siguientes precisiones:

- **Artículo 2:** Debiera suprimirse la última frase **“sin perjuicio de las peculiaridades¼”**, añadida al último Borrador como consecuencia de una observación del

S.O.C.E. La observación de este Servicio es absolutamente pertinente, pues, además de la remisión al Capítulo II, del Título II de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común, era necesario incluir la normativa autonómica reguladora del régimen jurídico de la Administración General de la Comunidad Autónoma. Esa frase tiene sentido en una norma general, como es el art. 17.4 de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del sector público de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Pero carece de sentido en una norma reglamentaria concreta (el Decreto 27/1996), dado que éste ya regula suficientemente los aspectos relativos a la composición y funcionamiento de Junta Rectora.

- **Artículo 3:** Al igual que la norma proyectada amplía las funciones de la Junta Rectora con la inclusión de la recogida en el apartado d), no contemplada expresamente en el artículo 48.2 de la Ley 4/2003 (y esa es una opción absolutamente legítima como señala el informe de los Servicios Jurídicos), sería aconsejable atribuirle también expresamente, por razones de seguridad jurídica, la función de ***“informar el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y sus revisiones”*** (en adelante, PORNA).

Tal vez la explicación de este olvido se deba a que el referido Plan se había aprobado con antelación a la misma creación del Parque Natural de Sierra Cebollera (mediante Decreto 65/1994, de 17 de noviembre), como permite la legislación básica estatal, razón por la que la ley de creación solo encomienda a la Junta Rectora la elaboración del Plan Rector de Uso y Gestión (artículo 9 de la Ley 4/1995), pero no el PORNA.

Pero que esté ya aprobado el PORNA de Sierra Cebollera no significa que no pueda o deba ser modificado en el futuro, modificación que, de acuerdo con el art. 10.2 de la Ley 4/2003, seguirá los trámites previstos para su aprobación. Pues bien, el Proyecto de PORNA, dispone el art. 8.2 de dicha Ley, ***“será sometido a los trámites de audiencia a los interesados, de información pública y de consulta de los intereses sociales e institucionales afectados, concretamente de las asociaciones que persigan el logro de los principios del artículo segundo de la presente disposición”***, previsión que bastaría para dar cobertura a la participación de la Junta Rectora en dicho proceso de elaboración. Pero la norma proyectada ganaría en claridad y adquiriría mayor sustantividad si le asignara expresamente esa función.

No puede oponerse como argumento en contra que no figura entre las funciones expresamente atribuidas a la Junta Rectora en el art. 48.2 de la Ley 4/2003, pues tampoco lo está la de informar el Plan Rector de Uso y Gestión y se ha incluido en el apartado d) del nuevo artículo 3. Por lo expuesto, aconsejamos al órgano directivo responsable de la tramitación que valore la conveniencia de la incorporación de una nueva función, implícita en la regulación sustantiva de la materia, con esta redacción: ***“informar el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y sus revisiones”***.

- **Artículo 4.1.c):** Si la redacción propuesta no modifica la vigente, por razones obvias de claridad sería aconsejable mencionar ***nominatin*** a los Ayuntamientos de Villoslada y

Lumbreras, únicos afectados. Es cierto que la actual redacción tiene la ventaja de permitir futuras ampliaciones del Parque, con inclusión de otros términos municipales, sin necesidad de modificar el Decreto regulador. Pero, por esa misma razón, no habría que designar *nominatin* a dichos municipios en los apartados e) y f) y, sin embargo, se nombran.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada.

Segunda

El proyecto de Decreto es conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones y recomendaciones hechas en el Fundamento de Derecho Cuarto.

Este es el dictamen que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.