

En Logroño, a 28 de julio de 2014, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros, D. Pedro de Pablo Contreras, D. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios y D. José Luis Jiménez Losantos, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Pedro de Pablo Contreras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

33/14

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, sobre el *Anteproyecto de Decreto por el que se actualiza la estructura y se publica el Catálogo de Montes de Utilidad Pública de La Rioja*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

La Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja ha elaborado un Anteproyecto de Decreto por el que se actualiza la estructura y se publica el Catálogo de Montes de Utilidad Pública.

En fecha 31 de mayo de 2013, el Director General de Medio Natural de dicha Consejería dictó la Resolución por la que se inicia el procedimiento para la elaboración de dicho Decreto.

En fecha 3 de junio de 2013, dicha Dirección General redactó un primer borrador del Anteproyecto de Decreto, acompañado de la correspondiente Memoria justificativa. Dicho borrador se sometió a información pública con fecha 5 de junio del mismo año.

Segundo

Las muchas alegaciones formuladas fueron valoradas en informe de fecha 16 de diciembre de 2013, suscrito por la Jefa de Sección de Restauración Hidrológico Forestal, con el visto bueno del Jefe de Servicio de Gestión Forestal, el cual dio lugar a las oportunas correcciones del borrador inicial.

El texto consiguiente fue sometido al Consejo Asesor del Medio Ambiente, que lo valoró en su reunión ordinaria de fecha 9 de mayo de 2014, sin que en ella se formularan alegaciones o sugerencias al mismo.

Tercero

Con fecha 22 de mayo de 2014, el Secretario General Técnico de la misma Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja declaró formado el expediente; y, en la misma fecha, y con el visto bueno de este último, los Jefes de la Sección de Normativa Jurídica y del Servicio Planificación y Ordenación Jurídica de dicha Consejería, redactan la nueva Memoria final justificativa de la oportunidad y contenido de la norma reglamentaria proyectada.

Cuarto

Finalmente, el 20 de junio de 2014 emite su informe la Dirección General de los Servicios Jurídicos, lo que da lugar a la correspondiente Memoria final de fecha 23 de junio de 2014, así como del Anteproyecto de Decreto remitido, para su dictamen, a este Consejo Consultivo.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito fechado el día 23 de junio de 2014, registrado de entrada en este Consejo el día 30 de junio de 2014, el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja remite al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de 30 de junio de 2014, registrado de salida el día 1 de julio de 2014, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

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

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo.

El artículo 11.a) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, determina que el Consejo deberá ser consultado en relación con *“los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas”*; precepto que viene a reiterar el artículo 12.2.C) del Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

Habida cuenta la naturaleza de la norma sometida a nuestra consideración, que se dicta en desarrollo y ejecución de la Ley 2/1995, de 10 de febrero, de Protección y Desarrollo del Patrimonio Forestal de La Rioja, resulta clara la aplicación de los citados preceptos de nuestra Ley y Reglamento reguladores y, por tanto, la preceptividad del presente dictamen.

Segundo

Cumplimiento de los trámites del procedimiento 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 y en caso de recurso, como generador de la ineficacia misma de las normas reglamentarias aprobadas.

Es, por ello, necesario someter a enjuiciamiento 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 Autónoma de La Rioja, que son los siguientes:

1. Resolución de inicio del expediente.

Según el artículo 33.1 de la Ley 4/2005, *“el procedimiento para la elaboración de los reglamentos se iniciará mediante resolución del órgano administrativo competente por razón de la materia”*.

El presente expediente se inició por Resolución de 31 de mayo de 2013, dictada por el Director General de Medio Natural de dicha Consejería que es el competente para ello de conformidad con lo establecido en el Decreto 44/2012, de 20 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente 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.

Desde el punto de vista de su contenido, la indicada resolución resulta adecuada. Conforme al artículo 33.2 de la Ley 4/2005, *“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”*; y todos estos aspectos se enuncian razonable y adecuadamente en ella.

2. Elaboración del borrador inicial.

A tenor del artículo 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 este caso, se redactó, en efecto, un primer borrador de la norma proyectada, acompañado de la pertinente Memoria justificativa, siendo, además, evidente, atendiendo al contenido del Anteproyecto, la inaplicación del mismo de la necesidad de acompañar un estudio de carácter económico que se prevé en el apartado 3 de este precepto legal.

3. Anteproyecto de reglamento.

El artículo 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, 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. Por la Secretaría General Técnica de la Consejería se determinarán 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 por el órgano administrativo que dictó la resolución de inicio el mismo podrá ser devuelto al citado centro a efectos de que se proceda a su subsanación”.

La declaración de la Secretaría General Técnica a que se refiere este artículo tuvo lugar fecha con 22 de mayo de 2014, que es suficiente en su contenido, aunque es preciso que este Consejo Consultivo recuerde que este trámite debe cumplirse antes del de información pública o audiencia, cuyo orden se alteró en el presente expediente; lo cual, aunque acaso tenga en este caso una justificación práctica, supone una alteración de lo dispuesto en la ley que no debe tener lugar en lo sucesivo.

4. Trámite de audiencia.

La Ley 4/2005 regula expresamente este trámite (diferenciándolo del de información pública, del que se ocupa su artículo 37), que no era contemplado en la Ley 3/1995, de 8 de marzo, a la que aquélla viene a sustituir, pero en cuya obligatoriedad —fundada en la Constitución y en la legislación estatal de carácter, tanto básico como supletorio, para los casos previstos en ella— había insistido este Consejo en numerosos dictámenes. A este respecto, el artículo 36 de la Ley autonómica vigente dispone lo siguiente:

“1. El anteproyecto deberá someterse a la audiencia de los interesados, directamente o por medio de las entidades reconocidas por la Ley que los agrupen o los representen, en los siguientes casos: a) cuando lo exija una norma con rango de Ley; b) cuando la disposición afecte a derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.

2. No será exigible el trámite previsto en el punto anterior respecto de las entidades citadas si han sido consultadas en el procedimiento de elaboración o si han intervenido en él mediante la emisión de informes o participación en órganos colegiados.

3. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones 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 a aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de derecho público.

4. 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 motivado, este plazo podrá reducirse a siete días”.

En el presente caso, dado el contenido de la norma proyectada, se siguieron ambos trámites: el de información pública y el de audiencia corporativa. Aunque no constan en el expediente las concretas alegaciones formuladas en el primero de ellos, lo cierto es que las mismas se enuncian de forma completa en el informe de fecha 16 de diciembre de 2013, suscrito por la Jefa de Sección de Restauración Hidrológico Forestal, con el visto bueno del Jefe de Servicio de Gestión Forestal, en el que las mismas fueron valoradas.

En cuanto al segundo de estos trámites, fue cumplido mediante el sometimiento de la norma reglamentaria proyectada a las valoraciones del Consejo Asesor del Medio Ambiente, que lo hizo en su reunión ordinaria de fecha 9 de mayo de 2014, sin formular ninguna objeción a su contenido.

5. Informes y dictámenes preceptivos.

Según el artículo 39 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.

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 del reglamento, en cuyo caso podrá interrumpirse la misma en tanto no se emitan e incorporen al expediente. El plazo de espera no podrá exceder en ningún caso de tres meses, salvo disposición legal que determine un plazo menor o establezca otros efectos ante la falta de emisión.

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

En este caso, se ha cumplido adecuadamente el único trámite de informe que había de considerarse preceptivo, que no es otro que el que corre a cargo de la Dirección General de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja, que lo emitió –sin hacer ninguna valoración– con fecha 23 de junio de 2014.

6. Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.

Finalmente, según el artículo 40 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 audiencia, información pública 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 del reglamento 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.

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 proyecto de reglamento”.

La Memoria a que se refiere el artículo 40.1 de la Ley 4/2005 fue redactada por los Jefes de la Sección de Normativa Jurídica y del Servicio Planificación y Ordenación Jurídica, con el visto bueno del Secretario General Técnico de la Consejería, cuyo contenido responde, adecuada y más que suficientemente a las exigencias impuestas por dicho precepto.

Tercero

Respeto por la norma proyectada de los principios de competencia y jerarquía normativa.

El artículo 9.1 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, aprobado por Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, 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 naturales protegidos. Protección de los ecosistemas"*.

En ejercicio de esta competencia, se dictó la Ley 2/1995, de 10 de febrero, de Protección y Desarrollo del Patrimonio Forestal de La Rioja, la cual establece que son montes de Utilidad Pública los de titularidad pública que hayan sido declarados o se declaren en lo sucesivo como tales, por reunir características destacadas en cuanto al interés general, bien por sus condiciones ecológicas o sociales o bien porque presenten riesgos de degradación.

Por su parte, el Reglamento de desarrollo de la Ley 2/1995, de 10 de febrero, de Protección y Desarrollo del Patrimonio Forestal de La Rioja, se aprobó por el Decreto 114/2003, de 30 de octubre.

A pesar de ser la competencia de la Comunidad Autónoma de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación estatal, lo cierto es que ninguna de las indicadas normas autonómicas se vio afectada por la aprobación por las Cortes Generales de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes. De hecho, en lo que ésta atiende al Catálogo de Montes de Utilidad Pública, la misma afirma que es un registro público de carácter administrativo en el que se inscriben todos los montes declarados de Utilidad Pública; declarando además que la competencia para llevar y actualizar dicho Catálogo corresponde a las Comunidades Autónomas.

Pues bien, la norma reglamentaria proyectada sometida a nuestro dictamen tan sólo pretende modificar el artículo 14 del Decreto 114/2003, de 30 de octubre, para, de este modo –como se lee en su preámbulo– *“crear el marco normativo que permita adaptar su estructura y establecer su tratamiento informático, de manera que el acceso a los datos que contiene sea más sencilla y dinámica”*.

Por lo demás, el Anteproyecto de Decreto sometido a nuestra consideración va acompañado de un Anexo en el que –tras haber atendido de forma exhaustiva, en el trámite de información pública, a las indicaciones procedentes de los Ayuntamientos y de los particulares afectados– se incluye un extracto con la información más relevante de todos los montes declarados de Utilidad Pública en La Rioja, con el cual se atiende, sin duda, al interés de todos los ciudadanos.

En consecuencia, atendiendo al contenido de la norma reglamentaria proyectada, este Consejo Consultivo no puede sino dictaminarla favorablemente, en particular teniendo en cuenta la exclusión de las cuestiones de oportunidad y mera técnica legislativa como contenido posible de nuestros dictámenes que efectúa nuestra Ley reguladora (artículo 2.1 de la Ley 3/2001, del Consejo Consultivo de La Rioja).

CONCLUSIONES

Primera

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

Segunda

En cuanto a su contenido, el Anteproyecto de Decreto sometido a nuestra consideración es conforme con el ordenamiento jurídico.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero