

En Logroño, a 24 de octubre 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. José M^a Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

40/14

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, sobre *Anteproyecto de Decreto por el que se modifica el número 31/2006, de 19 de mayo, por el que se regula la Junta Directiva de la Reserva de la Biosfera de los valles del Leza, Jubera, Cidacos y Alhama*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

El Excmo. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja, remite para dictamen el citado Anteproyecto de Decreto, que consta de la siguiente documentación:

- Resolución de inicio, del Directos General de Calidad Ambiental, por la que se acuerda iniciar la tramitación de una disposición de carácter general, de fecha 28 de enero de 2014, que va acompañada de un primer borrador del exto de la disposición.
- Memoria justificativa, de la Dirección General de Calidad Ambiental, de fecha 10 de febrero.
- Informe de la Dirección General de Calidad Ambiental.
- Acta de la sesión ordinaria del Consejo Asesor del Medio Ambiente celebrada el 9 de mayo de 2014, en cuyo punto sexto se ha tratado la presnte modificación.
- Diligencia de formación de expediente, de la Secretaría General Técnica de la Consejería, de fecha 23 de junio de 2014, figurando a continuación la Memoria inicial del Anteproyecto de la misma fecha.

- Informe del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (SOCE) de fecha, 1 de abril de 2014.
- Segundo borrador del texto de la disposición.
- Valoración del Centro responsable de la tramitación a las observaciones contenidas en el informe del S.O.C.E.
- Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de 19 de agosto de 2014, que son objeto de nueva valoración en fecha 16 de septiembre de 2014.
- Informe de la Scretaría General Técnica de fecha 25 de septiembre de 2014.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 25 de septiembre de 2014, registrado de entrada en este Consejo el día 1 de octubre de 2014, el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente 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 1 de octubre de 2014, registrado de salida el día 2 de octubre de 2014, 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.

Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo, 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 artículo 12, c) de su Reglamento aprobado por el Decreto 8/2002 aprobado por Decreto de 24 de enero.

Habida cuenta de la naturaleza de la norma sometida a nuestra consideración, que se dicta en desarrollo de la Ley estatal 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, en tanto que, en su artículo 67, se establece que las reservas de la Biosfera, para su integración y mantenimiento como tales, deberán respetar las directrices y normas aplicables de la UNESCO y contar, como mínimo, con, entre otras cuestiones “*c) Un órgano de gestión responsable del desarrollo de las estrategias, líneas de acción y programas*”, resulta clara la aplicación de los anteriores preceptos y, por tanto, la preceptividad del presente dictamen.

En cuanto al ámbito del mismo, señala el art. 2.1 de nuestra Ley reguladora 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*”.

Como se ha señalado en otros dictámenes, debemos examinar la adecuación del Proyecto de Decreto al bloque de constitucionalidad, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas.

Segundo

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 relación con el procedimiento para la elaboración de 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 causa de invalidez de las normas reglamentarias aprobadas.

En el presente caso, procede examinar si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 33 a 41 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Procede, por ello, examinar, el grado de cumplimiento, en el presente caso, de dichos trámites o requisitos.

A) 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”*.

En el presente caso, la Resolución de inicio del expediente fue dictada por la Dirección General de Calidad Ambiental, de conformidad con lo establecido en el artículo 5.2.3 u) del Decreto 44/2012, de 20 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente.

Desde el punto de vista del contenido, el artículo 33.2 d) 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”*. La expresada Resolución, junto con el informe que lo acompaña, cumple de manera adecuada con el requisito legal.

B) Elaboración del borrador inicial.

A tenor de lo establecido en el 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 el expediente, consta una Memoria, de fecha 23 de junio de 2014, junto con un primer borrador del texto de la disposición proyectada. Tanto el citado borrador como la Memoria justificativa, cumplen con los requisitos anteriormente transcritos.

C) 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 Secretaria 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”.

En el expediente, consta la Diligencia de formación de expediente, de fecha 23 de junio de 2014.

D) 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, consta que la disposición proyectada fue objeto de estudio en la sesión ordinaria, de fecha 9 de mayo de 2014, del Consejo Asesor del Medio Ambiente, el cual no formuló ninguna objeción a las modificaciones que se introducían, por lo que el presente trámite puede considerarse como adecuadamente cumplido, toda vez que el citado Consejo esté previsto en el artículo 43 de la Ley 5/2002, de Protección del Medio Ambiente en La Rioja, como órgano consultivo superior en materia de medio ambiente, que canaliza la participación pública colectiva, a la que los ciudadanos tienen derecho en esta materia, como dispone el artículo 42.1 de la citada Ley.

Dicho Consejo fue regulado posteriormente por el Decreto 43/2010, cuyo artículo 3.5 le atribuye, entre otras, la función de *“ser consultado sobre los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general en materia de medio ambiente que adopten la forma de Decreto”*.

En cuanto que la composición de ese Consejo asesor, regulada en el artículo 4.1. del citado Decreto 43/2010, lo convierte en un órgano plenamente representativo de la diversidad de sectores (Administración autonómica, municipal, corporativa, empresarios, sindicatos, consumidores y usuarios, etc, que pueden verse afectados), debe considerarse cumplida, de manera suficiente y adecuada, la audiencia corporativa.

E) 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 el presente expediente, consta el informe del SOCE y el de la Dirección General de los Servicios Jurídicos.

F) 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. Le 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 precederé en todo caso a la formalización del proyecto de reglamento”.

En el expediente sometido a nuestra consideración, consta un último informe de la Secretaria General Técnica de la Consejería, tras otros previo, valorando las recomendaciones del SOCE y de la Dirección General de Servicios Jurídicos, que vienen a cumplir el citado requisito.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada.

Como hemos señalado en reiteradas ocasiones, la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición proyectada, ora sea de rango legal, ora lo sea reglamentaria.

La disposición proyectada se justifica en la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja atribuida en el artículo 9.1 del vigente Estatuto de Autonomía (EAR'99) para el desarrollo legislativo y ejecución en materia de protección del medio ambiente.

La parte dispositiva de la norma proyectada señala, de manera adecuada, la citada competencia. Además, siguiendo el criterio de los Servicios Jurídicos, se cita como fundamento, la competencia exclusiva establecida en el artículo 8.1.1 EAR'99 para “*la organización, estructura, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno*”. Sin embargo, estimamos que no cabe amparar el Anteproyecto en esta competencia, aunque si en la señalada en el art. 26 EAR'99 para la estructuración de la Administración autonómica, ya que la Junta Directiva que tiene por objeto no es una institución de autogobierno de la CAR, sino un órgano administrativo especializado.

En cuanto a la cobertura legal, la norma proyectada, como la que se pretende modificar, presentan una clara conexión con el *Programa sobre la Persona y la Biosfera (MaB)* de la UNESCO, que constituye una estrategia interdisciplinar dirigida a equilibrar la relación entre el ser humano y su medio, armonizándola, al mismo tiempo, con la preservación de los valores socioculturales e identitarios asociados a la acción humana y su desarrollo.

Las Reservas de la Biosfera tienen la triple finalidad de conservación de espacios y recursos, desarrollo económico y humano sostenible, y, finalmente, apoyo logístico en materia de educación, investigación y capacitación sobre medio ambiente y desarrollo sostenible.

Pese a que el contenido de la disposición proyectada es meramente organizativo, no obstante y como ya hemos indicado, la norma es competencia de la exigencia contenida en el artículo 67.c de la Ley estatal 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

Por consiguiente, hemos de concluir afirmando la existencia de título competencial y de cobertura legal suficiente para la regulación de esta materia.

Cuarto

Observaciones jurídicas sobre el contenido normativo del Proyecto reglamentario.

La disposición proyectada modifica el Decreto 31/2006, de 19 de mayo, por el que se regula la Junta Directiva de la Reserva de la Biosfera de los Valles del Leza, Jubera, Cidacos y Alhama, Decreto que no fue dictaminado en su día por este Consejo Consultivo. La modificación se justifica en incrementar la participación, tanto institucional como social, en la

gestión de este territorio , agilizar su funcionamiento, así como aclarar las funciones que le son atribuidas. A lo largo de la tramitación del Anteproyecto, se han ido asumiendo las diversas recomendaciones realizadas, tanto por el SOCE, como por los Servicios Jurídicos.

Lo más novedoso de la regulación es la creación de la figura del Gestor de la Reserva de la Biosfera de La Rioja, que es uno de los integrantes de la Junta Directiva de la Reserva de la Biosfera, y al que se le atribuye la función, en el artículo 5.1.2º de representar a la reserva en la Red Española de Reservas de la Biosfera. Sin embargo, ello puede resultar contradictorio con lo establecido en el artículo 4.a) que atribuye al Presidente de la Reserva de la Biosfera la representación de la misma ante los distintos organismos nacionales e internacionales, salvo que ese Gestor fuese el mismo Presidente de la Reserva, por lo que sería deseable una mayor concreción a este particular. En el mismo sentido, se pronuncia el informe del SOCE.

Debiera, pues, de alguna manera, delimitarse con más concreción esta figura, pues el Anteproyecto de disposición se limita a incluirlo como un miembro más de la Junta Directiva, no expresándose si puede ser dicho Gestor cualquiera de los miembros de la Junta Directiva o si es una figura independiente dentro de la misma, con la función de representación, más las que le confieren los artículos 4 *in fine*, por delegación de la Junta Directiva, y 7.4. Nada se menciona de la forma en que se ejercerán dichas competencias, ni el plazo de duración de ese cargo, etc. En definitiva, parece lógico que dicha figura quede más delimitada dentro de la norma proyectada.

CONCLUSIONES

Primera

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

Segunda

El Proyecto de disposición es conforme a Derecho, sin perjuicio de las observaciones contenidas en el cuerpo del presente dictamen.

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