

En Logroño, a 4 de abril de 2016, 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. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D. José Luis Jiménez Losantos y D. Pedro Prusén de Blas así como del Letrado-Secretario General D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D. Joaquín Espert Pérez-Caballero se emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**8/16**

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 modifica el núm. 45/2014, de 14 de noviembre, que a su vez, modificó el núm. 31/2006, de 19 de mayo, regulador de 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**

La Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja ha elaborado el precitado Anteproyecto de Decreto, que el Excmo. Sr. Consejero, con fecha 9 de marzo de 2016, remitió a este Consejo para su preceptivo dictamen, con la siguiente documentación:

-Resolución de inicio, del Director General de Calidad Ambiental y Agua, de fecha 18 de enero de 2016, por la que se acuerda iniciar el proceso de modificación del Anexo I del Decreto 45/2014, de 14 de noviembre, por el que se modifica el Decreto 31/2006, de 19 de mayo, regulador de la Junta Directiva de la Reserva de la Biosfera de los Valles del Leza, Jubera, Cidacos y Alhama, para incluir el núcleo urbano de Clavijo en la relación de municipios que contiene el referido Anexo I; que va acompañada del primer (y único) borrador de la norma proyectada y de una copia del Acta nº 1/2015, de 15 de diciembre, de la reunión de la Junta Directiva de la Reserva de la Biosfera de los Valles de Leza, Jubera, Cidacos y Alhama.

-Informe de la Dirección General de Calidad Ambiental y Agua, de 22 de enero de 2016.

-Resolución de la Secretaría General Técnica, de 26 de enero de 2016, declarando formado el expediente.

- Memoria inicial, de la Secretaría General Técnica, de fecha 26 de enero de 2016.
- Oficio de petición de informe a la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de fecha 28 de enero de 2016.
- Informe emitido por la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de fecha 7 de marzo de 2016.
- Memoria final, de la Secretaría General Técnica, de fecha 8 de marzo de 2016.

### **Antecedentes de la consulta**

#### **Primero**

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 9 de marzo de 2016, y registrado de entrada en este Consejo el día 10 de marzo de 2016, el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja, 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 de fecha 11 de marzo de 2016, firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el mismo día, 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 misma 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**

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 del contenido de la norma sometida a nuestra consideración, que se limita a modificar un Decreto anterior, el 45/2014, de 14 de noviembre, que, a su vez modifica el 31/2006, de 19 de mayo, dictado en desarrollo de la Ley estatal 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio natural y la biodiversidad, resulta clara la aplicación de los citados preceptos de nuestra Ley y Reglamento reguladores y, por tanto, la procedencia 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 der 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 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:

#### **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 ha sido dictada por el Director General de Calidad Ambiental y Agua el 18 de enero de 2016, lo que se ajusta a lo dispuesto en el artículo 7.2.6 del Decreto 28/2015, de 21 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 suficiente. 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”*. Todos estos aspectos se enuncian, aunque sea sucintamente, en la Resolución.

#### **B) 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 que, por la sencillez de la norma, devino el definitivo, y que fue acompañado de la Memoria a que se refiere el citado precepto legal, debiendo tenerse por tal el informe de 22 de enero de 2016, documento en cuya firma electrónica se califica de *Memoria justificativa*.

### **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 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 se contiene en la Resolución de la misma de fecha 26 de enero de 2016, que es suficiente en su contenido.

A mayor abundamiento, la Secretaría General Técnica elabora la que denomina *Memoria inicial*, de fecha 27 y 28 de enero de 2016, que complementa la del anterior día 22 referida en el apartado precedente.

### **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, el trámite de audiencia corporativa se entiende cumplido al haberse sometido a votación y aprobado, por unanimidad, por la Junta Directiva de la Reserva de la Biosfera de los Valles del Leza, Jubera, Cidacos y Alhama, en su reunión de 15 de diciembre de 2015, cuya acta figura incorporada al expediente, la modificación del Anexo I del Decreto 31/2006, de 19 de mayo, regulador de la citada Junta, para incorporar, al listado de municipios que pueden participar en la misma, el municipio de Clavijo, cuyo núcleo urbano, tras realizar una actualización cartográfica de los límites de la Reserva de la Biosfera, queda totalmente incluido en la misma, subsanándose la situación anterior que hacía que tan sólo la mitad del mismo estuviera dentro del límite geográfico de esta Reserva de la Biosfera.

Dada la composición de la citada Junta Directiva, cabe considerar cumplido, suficiente y adecuadamente, el trámite de 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 este caso, la anteriormente citada *Memoria inicial* justifica la innecesariedad de solicitar informe al SOCE toda vez que la norma proyectada no introduce ninguna alteración al funcionamiento y desarrollo de actuaciones por parte de la repetida Junta Directiva.

Por la Secretaría General Técnica, con fecha 28 de enero de 2016, se solicita informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, que lo emite, en sentido favorable, el siguiente 7 de marzo.

#### **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. 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 procederá 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 es la suscrita por la Secretaria General Técnica de la Consejería con fecha 8 de marzo de 2016, cuyo contenido responde a las exigencias impuestas por dicho precepto.

Al no introducirse, a lo largo del *íter* procedimental, modificación alguna, no se elabora un nuevo borrador de la norma proyectada.

### **Tercero**

#### **Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para dictar la norma proyectada y respeto del principio de jerarquía normativa.**

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.

En este caso, la disposición proyectada se justifica en la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja atribuida en el art. 9.1 del vigente Estatuto de Autonomía (EAR'99) para el desarrollo legislativo y ejecución en materia de *“protección del medio ambiente, normas adicionales de protección del medio ambiente y del paisaje. Espacios naturales protegidos. Protección de los ecosistemas”*.

El 9 de julio de 2003, y a propuesta del Gobierno de La Rioja, la UNESCO declaró Reserva de la Biosfera una superficie de 119.851,085 Has, pertenecientes a los Valles de los ríos Leza, Jubera, Cidacos y Alhama de La Rioja.

La experiencia adquirida durante la gestión de la Reserva puso de manifiesto las necesidades de realizar una pequeña modificación en los límites geográficos, por lo que se propuso a la UNESCO la ampliación de la zona de transición de la Reserva, incluyendo el municipio de Clavijo, propuesta que se aprobó en el Consejo de Coordinación Internacional del Programa Hombre y la Biosfera (MAB) del 7 de julio de 2014, en París, ampliación aprobada también, por unanimidad, por la Junta Directiva de la Reserva.

El Anteproyecto de norma que dictaminamos se limita a recoger la ampliación aprobada, incluyendo en el Anexo del Decreto 31/2006, de 19 de mayo, entre los del Valle del Leza, el municipio de Clavijo.

Cabe afirmar, en definitiva, la existencia de título competencial y de cobertura legal suficiente para la regulación de esta materia.

### **Cuarto**

#### **Estructura y contenido de la norma proyectada**

La norma proyectada contiene un artículo único, en el que se incluye el Anexo con la adición del municipio de Clavijo a los anteriormente existentes, y una Disposición Final Única relativa a su entrada en vigor.

## **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 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