

En Logroño, a 16 de septiembre de 2019, 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 María Prusén de Blas, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. José Luis Jiménez Losantos, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**86/19**

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 fijan las valoraciones de las especies de fauna silvestre no sometidas a aprovechamiento cinegético o piscícola en el territorio de la CAR.*

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Primero**

La Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja remite, para dictamen, el citado Anteproyecto de Decreto, junto con el expediente administrativo correspondiente al mismo, que consta de la siguiente documentación:

-Ficha, de 6 de noviembre de 2018, del Ilmo. Sr. Director General (DG) del Medio Natural, que contiene los conceptos previstos en la normativa de elaboración de disposiciones de carácter general, para la publicación en la página *web* del Gobierno de La Rioja, a efectos de consulta pública.

-Memoria justificativa, de 16 de enero de 2019, del Jefe del Servicio de Conservación de la Naturaleza y Planificación, sobre la necesidad del Anteproyecto, acompañada de un borrador del texto de la disposición proyectada.

-Resolución, de 21 de enero de 2019, del DG del Medio Natural, por la que se dispone el inicio del expediente.

-Informe de 19 de febrero de 2019, del Jefe del Servicio de Conservación de la Naturaleza y Planificación de la Consejería actuante, sobre la exposición pública del Anteproyecto en el sitio *participa* de la página *web* del Gobierno de La Rioja, en el que se consigna haberse efectuado la publicación del texto del Anteproyecto, a efecto de dar audiencia a los ciudadanos y recabar aportaciones por estos o por otras

personas o entidades, desde el 25/01/2019 al 14/02/2019, sin que consten sugerencias u observaciones al texto publicado. Va acompañado de una impresión de pantalla de lo publicado, en la que constan las circunstancias indicadas.

-Resolución, de 19 de febrero de 2019, del Secretario General Técnico (SGT) de la Consejería actuante, por la que se declara formado el expediente y se dispone la continuidad de su tramitación.

-Memoria inicial, de 25 de febrero de 2019, del SGT de la Consejería actuante, acompañada de un nuevo borrador del Anteproyecto fechado el 22 de febrero de 2019.

-Informe, del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (SOCE), de 11 de marzo de 2019.

-Nuevo borrador del texto del Anteproyecto, de 3 de junio de 2019, derivado de las observaciones efectuadas por el informe anterior.

-Informe, de 4 de junio de 2019, de la DG de los Servicios Jurídicos.

-Memoria final, de 5 de junio de 2019, de la SGT de la Consejería actuante, a la que acompaña un nuevo y último borrador del texto del Anteproyecto, fechado el 6 de junio de 2019, en la que se hace mención a haberse llevado a cabo la consulta pública –prevista en el artículo 32 *bis* de la Ley 40/2005- mediante la publicación en el portal de transparencia del Gobierno de La Rioja, entre los días 12 y 30 de noviembre de 2018.

## **Antecedentes de la consulta**

### **Primero**

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 12 de junio de 2019, y registrado de entrada en este Consejo el mismo día, el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, 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 13 de junio de 2019, 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**

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

1. Atendiendo a lo dispuesto en el art. 11-c, de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo, este órgano deberá ser consultado en los siguientes asuntos: *“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. 12.2-c de su Reglamento, aprobado por el Decreto 8/2002, de 24 de enero.

El Anteproyecto de Decreto viene a desarrollar lo dispuesto en el art. 79 de la Ley (estatal) 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio natural y la biodiversidad, según el cual las acciones u omisiones que infrinjan lo en ella dispuesto generan responsabilidad de naturaleza administrativa, sin perjuicio de la que se pueda derivar en vía penal, civil o de otro orden. Por su parte, el art. 27.2, dispone que el infractor deberá reparar el daño causado en la forma y condiciones fijadas en la Ley 26/2007, de 23 de octubre de Responsabilidad medioambiental.

El Anteproyecto viene a cubrir la necesidad de desarrollo de las disposiciones mencionadas en lo referente a las especies de fauna silvestre no sometidas a aprovechamiento cinegético o piscícola, y constreñido al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR), por lo que cumple con la exigencia prevista en los artículos mencionados para la preceptividad de intervención de este Consejo.

2. En cuanto al ámbito del dictamen, señala el art. 2.1 de nuestra precitada Ley reguladora que, en el ejercicio de la función consultiva, 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 venimos recordando en numerosos dictámenes, debemos examinar la adecuación del Anteproyecto de Decreto al bloque de constitucionalidad, sin entrar (salvo cuando se nos solicite, lo que no ha sucedido en este caso), en cuestiones de oportunidad.

## Segundo

### **Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para dictar la norma proyectada, cobertura legal y rango de la misma.**

1. Este Consejo viene indicando en sus dictámenes referidos a disposiciones de desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas que, *“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 esa Comunidad (D.89/18), *pues dicha competencia constituye condicio sine qua non de posibilidad del ordenamiento jurídico riojano, y de cualquier innovación que se pretenda introducir en él. Para ello, y dentro del bloque de constitucionalidad, hemos de acudir, no sólo a la Constitución (CE), sino también al Estatuto de Autonomía de La Rioja”* (D. 36/13).

En este caso, el art. 148.9ª CE faculta a las Comunidades Autónomas a asumir competencias de gestión en materia de *“protección del medio ambiente”*, que constituye el contenido de la norma que el Anteproyecto viene a regular, a través de la adopción de criterios de valoración para llevar a cabo la reparación de los daños a la fauna silvestre concreta que se menciona en su título.

Con fundamento en ello, la L.O. 3/1982 de 9 de junio, del Estatuto de Autonomía de La Rioja, modificada por la L.O. 2/1999, de 7 de enero (EAR'99), en su art. 9.1, confiere competencia *“en el marco de la legislación básica del Estado, y, en su caso, en los términos que la misma establezca”*, para el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de *“Protección del medio ambiente, normas adicionales de protección del medio ambiente y del paisaje, y protección de los ecosistemas”*.

Constituye el objeto del Anteproyecto el desarrollo de esa legislación estatal de medio ambiente, dentro de los parámetros marcados por la normativa que lo regula. Además, los aspectos a que hace referencia, están ya regulados por la Orden de 16 de junio de 1986, de la Consejería de Ordenación de Territorio y Medio Ambiente, a través de la cual se ejercitó esta misma competencia, y que el Anteproyecto prevé derogar, por resultar obsoleta.

La Ley 26/2007 citada, expresamente atribuye (art. 7.1) su desarrollo legislativo y la ejecución *“ a las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se localicen los daños causados”*.

En conclusión, es evidente la competencia de la CAR para dictar la norma proyectada.

2. El Anteproyecto cuenta con la necesaria cobertura legal al constituir desarrollo de las Leyes (estatales) 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio natural y biodiversidad, y 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad medioambiental, las cuales, como se ha indicado, remiten la regulación referida a la materia objeto del Anteproyecto a las Comunidades Autónomas, en sus respectivos territorios. Por tanto, la disposición proyectada goza de la precisa cobertura legal.

3. En cuanto al rango de la norma proyectada, es el de reglamento aprobado en forma de Decreto del Consejo de Gobierno de la CAR, el cual es, sin duda, adecuado, en cuanto que: **i)** es a dicho órgano a quien corresponde la aprobación, “*mediante Decreto*”, de “*los reglamentos para el desarrollo, con rango reglamentario, de la legislación básica del Estado cuando así proceda, y ejercer, en general, la potestad reglamentaria*” (art. 23, apdo. i), de la Ley autonómica 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros); y, **ii)** así disponerlo el art. 7, de la precitada Ley 26/2007, al encomendar el desarrollo legislativo y la ejecución de esa Ley a las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se localicen los daños causados, lo que implica que, en aplicación de lo dispuesto en el art. 30 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la CAR y, precisamente por tener que ser aprobada por el Consejo de Gobierno, ha de revestir la forma de Decreto.

### **Tercero**

#### **Cumplimiento de los trámites de elaboración de disposiciones de carácter general**

La importancia de observar las prescripciones previstas en la ley, en relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, no sólo viene a contribuir al acierto en su elaboración, sino que tiende a evitar que su incumplimiento produzca distorsiones en su desarrollo en tanto que, en caso de recurso, los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa pueden apreciarlo como causa de invalidez de la norma reglamentaria aprobada. Constituye este criterio fundamento del examen del cumplimiento de tales trámites que, en sus dictámenes, este Consejo Consultivo, viene efectuando al respecto.

En el presente caso, procede examinar si se han cumplido los trámites establecidos en los arts. 32 *bis* a 42 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la CAR, en la redacción dada a tales preceptos por la Ley 2/2018, de 30 de enero, de Medidas fiscales y administrativas para el año 2018, aplicable al haber sido publicada en el BOR de 31 de enero de 2018, y, por tanto, con anterioridad al inicio del expediente objeto del dictamen, y establecer, en la D.F.Única, su entrada en vigor al día siguiente de su publicación. Con ello, además, se ha incorporado al ordenamiento jurídico de

la CAR, lo preceptuado por el art. 133 de la vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas (LPAC'15).

### **1. Consulta previa.**

**A)** La modificación indicada, operada en los preceptos de la Ley 4/2005 dedicados a regular 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.*

**B)** Por su parte, como hemos señalado en el Dictamen 69/19, el art. 133.1 LPAC'15 (sobre *participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos*), prescribe que:

*“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”.*

**C)** En relación con este precepto, hemos de recordar que la STC 55/2018 (F.J.7-b y 7-c) ha declarado que el art. 133 LPAC'15 resulta contrario al orden constitucional de distribución de competencias, pero ha dejado a salvo de esta declaración el primer inciso del apartado 133.1 LPAC'15 (que hemos destacado en negrita), el cual resulta de aplicación a las iniciativas legislativas y reglamentarias del Gobierno central y de las CCAA.

Consta en el expediente remitido, en su primer folio, la denominada "*Ficha para el trámite de consulta*", cuyo contenido se identifica con el que, el precepto autonómico aquí examinado, establece como aspectos relevantes a los que ha de hacer mención la publicación.

Asimismo, en la Memoria inicial de la SGT de la Consejería actuante, de 25 de febrero de 2019, expresamente se indica que, con carácter previo a la elaboración del Anteproyecto, "se realizó una consulta pública, prevista en el art. 32 bis, ... al objeto de recabar la opinión de los sujetos y organizaciones más representativas potencialmente afectados por la norma". Pues bien, la expresada memoria indica que la publicación se llevó a cabo entre el 12 y el 30 de noviembre de 2018.

Con independencia de que concurran los supuestos previstos en este precepto como excluyentes de esta publicación, el que se haya efectuado (aún en el supuesto de que no fuera exigible), en modo alguno puede estimarse inadecuado, en cuanto que, con tal actuación -y a salvo la excepción de que concurran razones graves de interés público- se refuerza el conocimiento, con antelación, por la generalidad de los ciudadanos y sus organizaciones representativas, de las disposiciones de carácter general que les puedan afectar, y antes de que sean promulgadas, y, con ello, puedan, si lo estiman oportuno, efectuar sugerencias o aportaciones, personalmente o a través de las Asociaciones de que formen parte, cual parece ser la finalidad que esta regulación pretende.

Sin perjuicio de lo anterior (y pese a que la SGT de la Consejería actuante manifieste que se ha llevado a cabo esa publicación), hemos de insistir en que este Consejo viene considerando, respecto a esta consulta pública previa, que debiera dejarse constancia de manera más fehaciente que la simple manifestación de haberse realizado, o la incorporación al expediente de la "ficha" elaborada por el órgano gestor, cual es el caso, para remitirla a la Unidad administrativa que gestione el portal de transparencia -entre otras cuestiones, porque ello no supone la publicación, sino la elaboración de la "ficha" para **enviarla para publicación**-. Ya hemos indicado en anteriores dictámenes elaborados tras la modificación introductoria de esta inicial consulta pública, que debiera dejarse constancia documental en el expediente (sin prejuzgar el o los medios que, a juicio del ente gestor, sirvan para ello), elaborada por la Unidad administrativa a que corresponda, en el que se confirme la efectividad de la publicación y el periodo de tiempo en que la misma ha permanecido publicada.

No obstante, en este concreto caso, hemos de considerar, que se ha cumplido este trámite, pues la Memoria final, de 5 de junio de 2019, de la SGT de la Consejería actuante, hace mención expresa y detallada de la publicación.

## **2. Órgano competente y Resolución de inicio del procedimiento.**

A) 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”.*

El procedimiento de elaboración del Anteproyecto se origina por la Resolución de inicio de 21 de enero de 2019, del DG de Medio Natural, quién, además de tener atribuida tal competencia por esta norma, la ostenta a tenor de lo dispuesto en el 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, el cual, en su artículo 7.1.4, apdo. g), atribuye a las Direcciones Generales de la Consejería, en las materias propias de su ámbito de actuación, la competencia para dictar *"la Resolución del inicio de la tramitación de las disposiciones de carácter general"*, en relación con el 7.2, apds. d) y k), en los que se atribuye, a la DG de Medio Natural, las competencias específicas para la: *"d) protección y recuperación de especies amenazadas y el mantenimiento y reconstrucción de equilibrios biológicos en el espacio natural..."*, y *"k) la protección de ecosistemas"*.

**B)** 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. La Resolución podrá señalar la Unidad administrativa a la que se encomienda la elaboración del borrador o constituir una Comisión de trabajo con ese fin, designando a los miembros que la integrarán”.*

La Resolución de inicio mencionada, va acompañada de la Memoria justificativa prevista en el precepto que a continuación hemos de examinar, elaborada por el Jefe del Servicio de Conservación de la Naturaleza de la Consejería actuante, de 16 de enero de 2019, en la que se recoge el contenido en este precepto requerido; así: i) establece el objeto y finalidad de la norma; ii) la competencia ejercida; y, iii) las normas legales que el Decreto desarrolla. Se cumple, pues, con lo previsto en el precepto examinado.

### **3. Elaboración del borrador inicial.**

**A)** A tenor de lo establecido en el artículo 34 de la Ley 4/2005:

*“1. El borrador inicial estará integrado por una parte expositiva y por el texto articulado del proyecto de ley o 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. Incluirá*

*también, en su caso, 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 de la norma se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, deberá adjuntarse al expediente un estudio del coste y de su financiación”.*

**B)** La Resolución de inicio va acompañada del borrador inicial de la norma proyectada. Le acompaña la Memoria justificativa, de 16 de enero de 2019, del Jefe del Servicio de Conservación de la Naturaleza y Planificación en la que se contienen las siguientes consideraciones: i) justifica la necesidad de la norma prevista, de manera especial, en haber transcurrido 32 años de la Orden autonómica que regula idéntica materia, y que se encuentra desfasada al haberse producido cambios en los estados de conservación y de protección de casi todas las especies de fauna silvestre en La Rioja, así como estar desactualizadas las valoraciones de las especies de fauna a las que hace referencia; ii) determina la adecuación al objeto y finalidad fijados en la Resolución de inicio; iii) menciona las disposiciones que desarrolla y las que deroga; iv) justifica la competencia para su elaboración; y, v) expresamente menciona haberse publicado, en el portal de transparencia de la página *web* del Gobierno de La Rioja del 12 al 30 de noviembre de 2018, el texto de la norma, sin haberse recibido sugerencias.

**C)** En lo relativo al aspecto económico, no recoge mención alguna, si bien podemos anticipar ya que, en atención a su contenido resulta evidente que, de su aplicación, no se van a derivar obligaciones de tal carácter para la CAR.

#### **4. Formación del expediente de Anteproyecto de reglamento.**

**A)** 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, 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.*

**B)** Constan en el expediente: la Resolución, de 19 de febrero de 2019, de la SGT de la Consejería actuante, por la que se declara formado el expediente, y una Memoria inicial, del mismo órgano, de 25 de febrero de 2019, con el siguiente contenido: **i)** el marco normativo en

que se incardina el Anteproyecto, con referencia a las mencionadas Leyes 42/2007 y 26/2007, así como la necesidad de actualizar la Orden autonómica de 16 de junio de 1986; **ii)** el haberse llevado a cabo la consulta pública previa, en los términos que ya se han consignado; **iii)** el haberse llevado a cabo, por la DG del Medio Natural, la publicación, también en la página *web* del Gobierno de la Comunidad, y en la fase de elaboración del expediente, la audiencia a que se refiere el siguiente art. 36, con la finalidad de que, los ciudadanos y otras personas o entidades puedan efectuar aportaciones adicionales. Especifica que esa publicación (que consta en el expediente por impresión de pantalla) se ha efectuado desde el 25 de enero hasta el 14 de febrero de 2019. También indica que se comunicó esa publicación a aquellas entidades que, por su finalidad, se consideraron que podían estar interesadas en su contenido, tales como *Ecologistas en acción de La Rioja, Asociación para la defensa de la naturaleza WWW/Adena, o la Federación riojana de pesca;* **iv)** menciona los informes preceptivos que se han de solicitar, señalando a tal efecto los del SOCE, y el de la DG de los Servicios Jurídicos, así como el dictamen de este Consejo; y **v)** expresamente menciona el carecer de contenido económico, a excepción de la tabla de valoración que contiene el Anteproyecto, que, en cualquier caso, no representa que se vayan a derivar obligaciones de carácter económico para la CAR.

Por tanto, se ha dado cumplimiento a lo recogido por el precepto examinado.

## **5. Trámite de audiencia.**

A) La Ley 4/2005 regula expresamente este trámite, diferenciándolo del de consulta pública, del que se ocupa -ahora, ya de manera concreta- en el nuevo artículo 32 *bis*, disponiendo, a tal efecto, en el artículo 36, que:

*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 concurren 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.*

**B)** Como se indicado en el numeral anterior, la audiencia prevista en este precepto, y dirigida a los ciudadanos así como a otras personas o entidades a través del portal web del Gobierno se ha llevado a cabo, en este caso concreto, en la fase de elaboración del borrador inicial, e incluso se efectuó comunicación de la publicación a diversas entidades asociativas con actividad relacionada con el contenido del Anteproyecto. La publicación ha permanecido en el referido portal cumpliendo el plazo mínimo previsto en el núm. 3 de este artículo.

Se ha de señalar que, como se ha indicado, esta publicación consta de manera fehaciente en el expediente, mediante la "impresión de pantalla" de la ubicación en la página web, en la que consta el periodo en que ha permanecido para el acceso a ella por los interesados, y el no haberse recibido ninguna propuesta.

## **6. Intervención de los Entes locales.**

**A)** Según el art. 37 de la Ley 4/2005, en su nueva redacción, tras la reforma operada por la Ley 2/2018:

*“El órgano responsable de la tramitación adoptará las medidas que hagan posible la participación de los Entes locales de la CAR en el procedimiento cuando el Anteproyecto de disposición afecte a las competencias de estos”.*

**B)** En el caso que nos ocupa, la norma proyectada no afecta a competencias locales, por lo que no era obligatorio dar participación a los entes locales en el presente procedimiento reglamentario.

## **7. Informes y dictámenes preceptivos.**

**A)** El artículo 38 de la Ley 4/2005 especifica:

*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.*

Los informes preceptivos recabados han sido los siguientes:

#### **B) Informe del SOCE.**

El SOCE en su informe de 11 de marzo de 2019 observa: **i)** que debía justificarse la razón por la cual el procedimiento previsto en el art. 5 para la exigencia de la indemnización debe ser distinto del previsto en el Cap. VI de la Ley 26/2007; y **ii)** que debería especificarse que este procedimiento de exigencia de indemnización se referiera a los daños y perjuicios que no pueden ser reparados.

Recogiendo tales observaciones, se elaboró un nuevo texto de la disposición, de fecha 3 de junio de 2019.

#### **C) Informe de la DG de los Servicios Jurídicos.**

Solicitado por la SGT de la Consejería, por escrito de 3 de junio de 2019, el informe de la DG de los Servicios Jurídicos fué elaborado el 4 de junio de 2019, efectuando una sola observación que ha sido recogida en el texto de la norma, dando lugar a una nueva redacción del texto de Anteproyecto, con ocasión de la Memoria final a que se ha de aludir.

#### **D) Publicación en el *portal de transparencia*, como norma en tramitación.**

La publicación de la norma en el *portal de transparencia*, que en este artículo 38-1, "*in fine*" se recoge, ha de realizarse "*en el momento de solicitarse el primero de los informes...preceptivos*".

De los dos informes precedentemente mencionados, el primeramente solicitado es el del SOCE, por escrito de 25 de febrero de 2019, precisión absolutamente bizantina ya que no existe constancia alguna en el expediente de haberse llevado a cabo la publicación en este precepto mencionada.

No obstante, este Consejo, a efecto de comprobar el modo en que se realizan esas publicaciones, ha examinado el *portal de transparencia*, habiendo comprobado que el Anteproyecto se encuentra publicado en él, a la fecha de emisión de este dictamen. Ello nos permite reiterar la mas que conveniente actuación de dejar constancia fehaciente, en el propio

expediente, del haberse efectuado las publicaciones exigibles por los preceptos que se vienen examinando.

## **8. Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.**

A) Finalmente, según el artículo 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.*

B) La Memoria a que se refiere este artículo 39.1 de la Ley 4/2005 ha sido emitida por la SGT de la Consejería actuante el 5 de Junio de 2019, y su contenido responde, adecuada y suficientemente, a las exigencias impuestas por dicho precepto.

## **9. Conclusión sobre la tramitación.**

Con base en todo lo expuesto, hay que concluir que se han seguido con corrección los trámites legales del proceso de elaboración de una disposición de carácter general.

## Cuarto

### Observaciones jurídicas sobre el contenido del Anteproyecto reglamentario

#### 1. Cuestiones generales.

A) La norma proyectada resulta relevante, tal y como se especifica en la Memoria final del SGT de la Consejería, por las siguientes y fundamentales razones: **i)** la necesidad de actualizar los valores fijados por la Orden autonómica de 16 de junio de 1986, a las especies de fauna silvestre determinadas en el título de la disposición, al haberse quedado desfasadas económicamente, como es fácil de colegir; y **ii)** resultar aún más evidente esa situación de desfase, en cuanto que las valoraciones de las especies de fauna silvestre cinegética y piscícola susceptibles de aprovechamiento vienen siendo actualizadas anualmente, por las correspondientes Órdenes en materia de caza y pesca.

B) Constituye, el contenido del Anteproyecto, desarrollo de la responsabilidad prevista en la mencionada Ley 26/2007, de Responsabilidad medioambiental, la cual, ya en su Exposición de motivos, expresa que:

*“La responsabilidad medioambiental es, además, una responsabilidad ilimitada, pues el contenido de la obligación de reparación (o, en su caso, de prevención) que asume el operador responsable consiste en devolver los recursos naturales dañados a su estado original, sufragando el total de los costes a los que asciendan las correspondientes acciones preventivas o reparadoras. Al poner el énfasis en la restauración total de los recursos naturales y de los servicios que prestan, se prima el valor medioambiental, el cual no se entiende satisfecho con una mera indemnización dineraria.*

*La responsabilidad medioambiental es, por último, una responsabilidad de carácter objetivo en la que las obligaciones de actuación se imponen al operador al margen de cualquier culpa, dolo o negligencia que haya podido existir en su comportamiento. Se completa de esta manera el marco legal de protección de los recursos naturales, pues los daños medioambientales con origen en la comisión de infracciones administrativas o penales ya estaban tipificados por las distintas normas sectoriales, las cuales venían estipulando de ordinario la obligación de restitución de los perjuicios derivados de tales actuaciones infractoras. Además, de esta manera se hace efectivo el principio de que «quien contamina paga» al trasladar los costes derivados de la reparación de los daños medioambientales desde la Sociedad hasta los operadores económicos beneficiarios de la explotación de los recursos naturales”.*

C) Como se indica en la Memoria final del expediente citada, esa reparación total o *in natura* en ocasiones resulta o bien materialmente imposible, o bien excesiva en términos de proporcionalidad, por lo que la indemnización económica, que el Anteproyecto regula para los supuestos en que los perjuicios mediambientales no pueden ser reparados, se muestra como un remedio para los perjuicios imposibles de reparar, y siempre de manera única y subsidiaria, en relación con la reparación *in natura* a que se refiere la Ley 26/2007.

## 2. Observaciones particulares.

El Anteproyecto esta conformado por una Parte expositiva, 5 artículos, 1 Disposición derogatoria (DD), 1 Disposición final (DF), y un Anexo.

-El **artículo 1** regula el objeto y ámbito de aplicación de la norma reiterando el contenido de su título.

-En el **artículo 2** se establece la valoración de las distintas especies mediante remisión al Anexo que acompaña. Establece criterios complementarios para la determinación del valor por remisión al *Catálogo regional de especies amenazadas* y de la *Flora y fauna silvestre de La Rioja*, y, para las especies que no se encuentren recogidas en este, al listado de *Especies silvestres en régimen de protección especial* y el *Catálogo español de especies amenazadas*.

-En el **artículo 3**, se establece como se ha de llevar a cabo la valoración de huevos, crías o partes del animal.

-El **artículo 4** determina la actualización de los valores que se concretan en el Anexo único. En su primer párrafo, establece la actualización automática, mediante aplicación del *"mismo porcentaje que se utilice para la actualización de las tasas"* de la Ley de Tasas y precios públicos de La Rioja. El **párrafo 2º**, añade que, *"En caso de que se den circunstancias que aconsejen una modificación sustancial de las valoraciones, estas podrán ser actualizadas mediante Orden del titular de la Consejería competente en materia medioambiental"*.

-El **artículo 5** establece un procedimiento específico para la exigencia de la indemnización de daños y perjuicios medioambientales que no pueden ser reparados; recoge los supuestos que han de dar lugar a su iniciación; establece trámite de audiencia a las personas interesadas; regula el periodo máximo de su duración en seis meses, y la consecuente caducidad; determina la posibilidad de tramitarse de forma acumulada al procedimiento sancionador, sí hubiere lugar a este; y declara que, las liquidaciones que se establezcan en las resoluciones en él adoptadas, tendrán la consideración de derechos de naturaleza pública, con las prerrogativas establecidas para los tributos en la Ley General Tributaria y en el Reglamento General de Recaudación.

-La **Disposición derogatoria** (DD) deroga la Orden de 16 de junio de 1986, de la Consejería de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, por la que se venía regulando la materia objeto del Anteproyecto.

-La **Disposición final** (DF) establece la entrada en vigor el día siguiente al de su publicación.

-El Anexo determina los valores de los daños imposibles de reparar de las especies de fauna silvestre objeto de la norma.

## **CONCLUSIONES**

### **Primera**

En el procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Decreto se han cumplido los requisitos formales y procedimentales establecidos por la normativa aplicable.

### **Segunda**

La Comunidad Autónoma de La Rioja y, en particular, el Gobierno de La Rioja, tiene competencia para dictar la norma proyectada, que cuenta con la cobertura legal necesaria y el rango normativo formal procedente.

### **Tercera**

El Anteproyecto de Decreto es conforme a Derecho.

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