

En Logroño, a 13 de marzo de 2012, 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. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Carmen Ortiz Lallana y D. José María Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Pedro de Pablo Contreras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

14/12

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, sobre Proyecto de Orden por la que se aprueba el Plan de Ordenación Piscícola 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 Proyecto de Orden por la que se aprueba el Plan de Ordenación Piscícola de La Rioja.

El procedimiento se inició por Resolución del Director General de Medio Natural, de fecha 2 de noviembre de 2011, acompañada del correspondiente Informe o Memoria justificativa y de un primer borrador de la Orden proyectada y del Plan de Ordenación Piscícola de La Rioja.

Previamente, el 16 de diciembre de 2010, se reunió el Consejo de Pesca de La Rioja, al que se le proporcionó la información existente sobre el Plan de Ordenación Piscícola de La Rioja, otorgándose a sus miembros un plazo de 20 días para realizar observaciones. Este trámite dio lugar a un informe de la Jefa de Sección de Planificación Hidráulica, de fecha 14 de enero de 2011, y otro de la Dirección General de Calidad Ambiental y Agua, de fecha 9 de mayo de 2011.

Finalmente, por Resolución de esta Dirección General, de fecha 13 de octubre de 2001, se procedió al archivo del expediente de evaluación ambiental.

El 14 de diciembre de 2011, la Secretaria General Técnica de la Consejería declaró formado el expediente.

Segundo

El 3 de enero de 2012, redacta su preceptivo informe la Dirección General de los Servicios Jurídicos, el cual fue valorado por la Consejería, dando lugar a un último borrador del Proyecto de Orden y a una Memoria final suscrita por la Secretaria General Técnica de la Consejería, emitida el 16 de enero de 2012, en la que se considera preceptivo remitir el expediente, para su dictamen, a este Consejo Consultivo, en aplicación del art. 11.c de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 18 de enero de 2012, registrado de entrada en este Consejo el día 30 de enero de 2012, 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 30 de enero de 2012, registrado de salida el día 1 de febrero de 2012, 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

El artículo 11.c) 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.

En este caso, al Proyecto de Orden sometido a nuestra consideración, que se dicta cumpliendo las previsiones contempladas en la Ley 2/2006, de 28 de febrero, de Pesca de La Rioja, y del Decreto 75/2009, de 9 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la citada Ley, debiera serle aplicable el art. 11.c) de la Ley 3/2001.

En efecto, según el art. 30.1 de la Ley riojana 2/2006, *«la Consejería que tenga atribuidas las competencias en materia de pesca, elaborará y aprobará el Plan General de Ordenación Piscícola de La Rioja, en el que, recogiendo las particularidades de cada zona y analizando sus distintas posibilidades, se establecerá, entre otros extremos, la clasificación y zonificación de los cursos o masas de agua, el régimen de protección para asegurar el adecuado y racional aprovechamiento de las especies, así como los criterios para determinar en cada zona las bases de su aprovechamiento»*. Esta norma es reproducida, de forma prácticamente literal, por el art. 28.2 del Decreto 75/2009, de desarrollo de la citada Ley.

Pues bien, atendiendo a estas normas, el Plan General de Ordenación Piscícola de La Rioja debiera tener, inequívocamente, un cierto carácter reglamentario, con la consiguiente vinculación al mismo de la Administración de la Comunidad Autónoma para dictar los actos administrativos que, en materia de pesca, corresponde a la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja. El hecho de que sea esta última la competente para aprobar dicho Plan es conforme con lo establecido en el art. 46.1 de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, reguladora del Gobierno de La Rioja e Incompatibilidades de sus miembros, conforme al cual *«el ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno»*, pero *«los Consejeros podrán hacer uso de esta potestad cuando les habilite para ello una ley o un reglamento aprobado por el Gobierno»*, requisitos ambos que, como se ha visto, concurren en este caso.

Segundo

Carencia de valor reglamentario del Plan General de Ordenación Piscícola de La Rioja sometido a nuestro dictamen

Según el art. 2 del Proyecto de Orden sometido a nuestro dictamen, *“el Plan General de Ordenación Piscícola de La Rioja tiene la consideración de Plan Técnico de Gestión de los recursos piscícolas de La Rioja, puesto que, recogiendo las particularidades de cada zona y analizando sus distintas posibilidades, establece, entre otros, la clasificación y zonificación de los cursos o masas de agua, el régimen de protección para asegurar el adecuado y racional aprovechamiento de las especies así como los criterios para determinar en cada zona las bases de su aprovechamiento”*.

En coherencia con lo que describe este artículo, el Plan que se pretende aprobar incluye:

- a) La definición de objetivos del Plan.
- b) La caracterización de los hábitats acuáticos de la Comunidad que incluya los distintos usos y actividades que afecten a su estado y evolución, así como a las poblaciones piscícolas que albergan o a la gestión de la pesca.
- c) El estudio de los distintos regímenes de caudales.
- d) El inventario de las especies objeto de pesca y de fauna acuática, con diagnóstico de su estado y evolución previsible.
- e) La definición de objetivos de la gestión piscícola.
- f) Una zonificación en función del régimen de aprovechamiento piscícola.
- g) Una estimación de la potencialidad piscícola de cada zona.
- h) Las medidas de gestión piscícola para cada zona, con estimación de las capturas a autorizar por poblaciones o tramos.
- i) Una planificación general de las actuaciones complementarias de mejora piscícola y de vigilancia.

Sin embargo, todos los archivos incluidos en el disco que acompañaba a la solicitud de dictamen, incluidos en una carpeta titulada "Plan Piscícola", lo que contienen es un extenso estudio técnico (que ocupa en total 766 páginas) realizado por la empresa de base tecnológica de la Universidad Politécnica de Madrid llamada "Ecohidráulica", que no contiene norma alguna, sino tan sólo, en las últimas ocho páginas, algunas propuestas o

recomendaciones para que puedan guiar la actuación futura de la Administración. Un estudio técnico de este calibre (que es lo único que se nos ha enviado como supuesto Plan) puede ser muy útil, pero carece, desde todo punto de vista, de valor normativo alguno, pues ni vincula a la Administración ni mucho menos a los ciudadanos.

En consecuencia, el Plan de Ordenación Piscícola enviado no constituye una norma reglamentaria, ni tampoco lo es la Orden por la que se pretende aprobarlo. Cumpliendo las previsiones contempladas en la Ley 2/2006, de 28 de febrero, de Pesca de La Rioja, y del Decreto 75/2009, de 9 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la citada Ley, la Orden proyectada tendría valor reglamentario si el Plan General de Ordenación Piscícola de La Rioja que pretende aprobar cumpliera lo establecido en los ya citados arts. 30.1 de la primera y 28.2 del segundo.

En definitiva, el Plan General de Ordenación Piscícola de La Rioja remitido a este Consejo constituye un simple instrumento técnico para atender a la gestión de los recursos piscícolas en la Comunidad Autónoma, y la Orden que lo aprueba es, de momento, un simple acto administrativo, sin que pueda valorarse su legalidad sino cuando el mismo se concrete en actos administrativos singulares dirigidos a los particulares.

Como hemos indicado ya, para que uno y otra cumplieran con lo previsto en el art. 30.1 de la Ley 2/2006, de 28 de febrero, de Pesca de La Rioja, y en el 28.2 del Decreto 75/2009, de 9 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la citada Ley, las que en el documento enviado a este Consejo son simples propuestas debieran redactarse por la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja, a la que compete hacerlo, de modo que quedara claro su valor normativo.

Tercero

Competencia para aprobar el Plan General de Ordenación Piscícola de La Rioja.

En este caso, la competencia autonómica ejercitada es inequívocamente la que resulta de lo dispuesto en el artículo 8.1.21 del Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR'99), según el cual corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de pesca fluvial, la cual explica la aprobación, por el Parlamento autonómico, de la Ley 2/2006, de 28 de febrero, de Pesca de La Rioja; y, por el Gobierno de La Rioja, del Decreto 75/2009, de 9 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la citada Ley.

Téngase en cuenta que, conforme al art. 2.1 de nuestra Ley reguladora, este Consejo, *“en el ejercicio de su función consultiva, velará 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”*; y que, sólo *“excepcionalmente, valorará aspectos de oportunidad y conveniencia, si así lo solicita expresamente la autoridad consultante”*.

Pues bien, teniendo en cuenta la naturaleza del Proyecto de Orden sometido al dictamen de este Consejo Consultivo, así como el contenido del Plan General de Ordenación Piscícola de La Rioja en la versión que se nos ha enviado, nuestro dictamen no puede ser sino favorable, ya que la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente, de acuerdo con la Ley y el Decreto citados, no sólo es competente para dictarla, sino que, además, ha actuado de conformidad con el procedimiento que dichas normas prevén.

Sin embargo, este Consejo entiende que los arts. 30.1 de la Ley 2/2006, de 28 de febrero, y 28.2 del Decreto 75/2009, de 9 de octubre, pretenden que el Plan General de Ordenación Piscícola de La Rioja, a aprobar por la Consejería, no sea sólo un útil estudio técnico de valor meramente orientativo, sino que el mismo resulte vinculante para la Administración *«con la finalidad –como dice el art. 28.1 del citado Decreto autonómico– de adecuar la gestión de los recursos piscícolas a los principios de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad y del artículo 1 de la Ley 2/2006, de 28 de febrero, de Pesca de La Rioja»*.

CONCLUSIONES

Única

La Consejería de Agricultura y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja tiene competencia para dictar la Orden proyectada y para aprobar el Plan General de Ordenación Piscícola de La Rioja, habiendo actuado de conformidad con el ordenamiento jurídico. No obstante, entendemos necesario que el indicado Plan sea modificado por la Consejería antes de dictar la Orden de aprobación del mismo, de modo que resulte vinculante para la propia Administración en los términos que resultan de la Ley 2/2006, de 28 de febrero, de Pesca de La Rioja, y del Decreto 75/2009, de 9 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la citada Ley.

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