

En Logroño, a 24 de febrero de 2021, el Consejo Consultivo de La Rioja, constituido telemáticamente (al amparo del art. 17.1 de la Ley 40/2015), 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^a Amelia Pascual Medrano y D. Pedro María Prusén de Blas, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. José María Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

11/21

Correspondiente a la consulta formulada, por la Excm. Sra. Consejera de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural, Territorio y Población del Gobierno de La Rioja, sobre el *Anteproyecto de Decreto por el que se modifica el número 127/2019 que declaró las zonas vulnerables a la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias y aprobó el programa de actuación en la Comunidad Autónoma de La Rioja.*

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Preliminar

En este dictamen, emplearemos las siguientes siglas y abreviaturas:

- AGE= Administración General del Estado.
- APCAR = Administración pública de la CAR.
- art/s.= artículo/s.
- BOR= Boletín Oficial de La Rioja.
- CA= Comunidad Autónoma.
- CAR = Comunidad Autónoma de La Rioja.
- CASMAR= Consejo Asesor de Medio Ambiente de la CAR.
- CCAA= Comunidades Autónomas.
- CE= Constitución española vigente.

- cfr.= Confróntese, véase.
- CILCD= Comisión interdepartamental de lucha contra la contaminación difusa de La Rioja.
- Consejería actuante/consultante = Consejera de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural, Territorio y Población del Gobierno de La Rioja.
- D.= Dictamen.
- DA= Disposición/es adicional/es.
- DD= Disposición derogatoria.
- DF= Disposición/es final/es.
- DG = Dirección/Director/a General.
- DGAG= Dirección/Directora General de Agricultura y Ganadería, de la Consejería actuante.
- DGCARH= Dirección General de Calidad Ambiental y Recursos Hídricos, de la Consejería de Sostenibilidad y Transición Ecológica del Gobierno de La Rioja.
- DGSJ= Dirección General de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja.
- EAR'99= Estatuto de Autonomía de La Rioja vigente.
- FJ= Fundamento jurídico.
- Fol.= Folio/s.
- LA= Ley (estatal) de Aguas, texto refundido aprobado por RD Leg. 1/2001, de 20 de julio.
- LCCR'01= Ley (de la CAR) 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja.
- LFAR= Ley (de la CAR) 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la CAR.
- LGI'03= Ley (de la CAR) 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e Incompatibilidades de sus miembros.
- LHR= Ley (de la CAR) 11/2013, de 21 de octubre, de Hacienda pública de La Rioja.
- LO= Ley Orgánica.
- LPAC'15= Ley (estatal) 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento administrativo común.
- LSP'15= Ley (estatal) 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del Sector público.
- LRSC= Ley (estatal) 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y suelos contaminados.

-RCCR'02 = Reglamento del Consejo Consultivo de La Rioja, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

-RD= Real Decreto.

-RDLeg.= Real Decreto Legislativo.

-RCas= Recurso de casación.

-SGT= Secretaría/ Secretario/a General Técnica de la Consejería actuante.

-STC= Sentencia del Tribunal Constitucional.

-SSTC= Sentencias del Tribunal Constitucional.

-TJUE= Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

-TSJ= Tribunal Superior de Justicia.

Primero

La precitada Consejería actuante ha tramitado un procedimiento para la elaboración de una disposición general, que consta de la siguiente documentación:

-Ficha de la consulta previa en el *Portal de participación* del Gobierno de La Rioja, de fecha 15 de septiembre de 2020.

-Justificación de la consulta previa durante los días 23 de septiembre al 15 de octubre de 2020.

-Resolución de inicio del expediente- de fecha 9 de noviembre de 2020, al que sigue un primer borrador del texto de la disposición proyectada.

-Exposición en el referido *Portal de participación* entre el 11 de noviembre y el 1 de diciembre de 2020.

-Memorias justificativas de la DGAG, de fecha 13 de enero de 2020.

-Resolución de la SGT de la Consejería actuante, de fecha 15 de enero de 2020, por la que se declara formado el expediente.

-Oficio, de fecha 18 de enero de 2021, a la DGAG, requiriendo diversa información sobre la elaboración del borrador del Decreto.

-Oficio, de la misma fecha que el anterior, a la DGCARH, solicitando información sobre el borrador del Decreto.

-Informe de la DGAG, de fecha 21 de enero de 2021, en relación al requerimiento de información anteriormente referido.

-Informe de la DGCARH, de fecha 22 de enero de 2021, adjuntando diversa documentación.

-Actas de la sesión ordinaria de la CILCD y Acta de la sesión ordinaria del CASMAR, celebrado el 29 de septiembre de 2020.

-Memoria inicial de la SGT, de 26 de enero de 2021.

-Segundo borrador del texto de la disposición proyectada.

-Informe de la DDGSJ, de fecha 1 de febrero de 2021.

-Memoria de la SGT, de fecha 2-3 de febrero de 2021.

-Tercer borrador del texto de la disposición.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 8 de febrero de 2021, y registrado de entrada en este Consejo el 8 de febrero de 2021, la Excm. Sra. Consejera de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural, Territorio 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 firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 9 de febrero de 2021, 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. El art.11-c) LCC'01, 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) RCC.

En el presente caso, el Anteproyecto prevé la modificación de una norma de rango reglamentario ya existente y en concreto el Decreto 127/2019 de 12 de noviembre, por el que se declaran las zonas vulnerables a la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias y se aprueba el programa de actuación en la CAR.

Decíamos en nuestro dictamen D.101/2019, emitido precisamente a propósito del que sería el mencionado Decreto 127/2019 que ahora se pretende modificar, que:

“El mismo no parece desarrollar o ejecutar ninguna Ley estatal o autonómica, aunque podría aducirse la LRSC. Así, la materia objeto del Anteproyecto aparece propiamente regulada en el Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias; esto es, en una norma de rango reglamentario, aunque: i) tiene el carácter de legislación básica en materia de planificación general sobre la economía y sobre protección del medio ambiente, según establece su DF1ª; y ii) además, desarrolla la normativa de la UE contenida en la Directiva 676/1991, de 12 de diciembre y en el Reglamento 278/1992, de 30 de junio, según expresa la Parte Expositiva del Real Decreto, sin perjuicio de otras normas de Derecho comunitario europeo que citaremos al analizar la cobertura legal del Anteproyecto.

Este segundo aspecto (el desarrollo de la normativa comunitaria europea) es relevante pues, como señalamos en nuestro dictamen D.28/16, resulta preceptivo el dictamen de este Consejo Consultivo cuando la disposición general cuya aprobación se pretende se dicta en desarrollo o ejecución de normas del Derecho Comunitario, ordenamiento jurídico que goza de primacía respecto del nacional, debiendo recordarse al respecto que, conforme al art. 1.1 de nuestra Ley reguladora, el Consejo Consultivo es el “órgano consultivo superior de la Comunidad Autónoma de La Rioja”.

Además, nuestra normativa reguladora recoge esta competencia ya que el art. 12 (Dictámenes preceptivos) de nuestro precitado Reglamento establece que, “con carácter general, el dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja será preceptivo cuando, en el

ámbito competencial de la CAR, la legislación aplicable (siempre que tenga rango de Ley, según requieran los arts. 2.2 y 11, j) de la Ley 3/2001 antes citada) lo requiera del Consejo de Estado o del Órgano Consultivo Superior de la Comunidad Autónoma”.

Y así, la DA 1ª de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, establece que “el Consejo de Estado deberá ser consultado sobre las normas que se dicten en ejecución, cumplimiento y desarrollo del Derecho Comunitario Europeo, de conformidad y en los términos establecidos en su propia Ley Orgánica”; y el art. 22.Dos de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, atribuye a su Comisión Permanente la función de intervenir preceptivamente en los procedimientos de elaboración de “disposiciones reglamentarias que se dicten en ejecución, cumplimiento o desarrollo de Tratados, Convenios o Acuerdos internacionales o del Derecho Comunitario Europeo”.

Por tanto, y reiterando lo ya manifestado, nuestro dictamen es, en este caso, preceptivo.

2. En cuanto al **ámbito** de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 de la Ley 3/2001 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 hemos señalado en otros dictámenes, debemos examinar la adecuación del Proyecto de Decreto al *bloque de constitucionalidad* y al resto del ordenamiento jurídico, sin entrar en cuestiones de oportunidad, que no nos han sido solicitadas.

Segundo

Cumplimiento de los trámites de elaboración de disposiciones de carácter general

1. Normativa aplicable.

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 arts. 32 *bis* a 41 LFAR que resulta aplicable al procedimiento de elaboración analizado pues, conforme a la DF Única de la Ley 2/2018, la modificación entró en vigor

el 1 de febrero de 2018 (día siguiente al de su publicación en el BOR, el 31 de enero de 2018), fecha que es anterior al inicio del expediente objeto del dictamen, que tuvo lugar el 26 de marzo de 2019.

2. Consulta previa.

La modificación indicada, operada en los preceptos de la LFAR dedicados a regular la elaboración de las normas reglamentarias, ha introducido un artículo, numerado como 32 bis, que 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.

3. El plazo de la consulta previa 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.

Por su parte, 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”.

En relación con este precepto, si bien la STC 55/2018 (FJ 7.b) y 7.c) ha declarado que el art. 133 LPAC'15 resulta contrario al orden constitucional de distribución de competencias, 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, no sólo a las iniciativas legislativas y reglamentarias del Gobierno central, sino también a las de las CCAA.

Pues bien, en el procedimiento analizado, consta expresamente justificación de la exposición previa en el *Portal de participación* del Gobierno de La Rioja, por lo que el trámite se ha cumplido de manera adecuada.

3. Órgano competente y Resolución de inicio del procedimiento.

A) Según el art. 33.2 LFAR:

“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 DG competente por razón de la materia o, en el caso de que la norma afecte a competencias de varias DG, de su SGT”.

B) En el presente caso, consta la Resolución de 9 de noviembre de 2020, dictada por la DGAG, que es la que resulta competente por razón de la materia, tal y como determinan los arts. 6.2.3-ñ) y o) del Decreto 49/2020, de 3 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería consultante. No obstante, por razón de la materia también puede verse afectada la actual DGCARH de la Consejería de Sostenibilidad y Transición Ecológica, razón por la que durante el proceso de elaboración de la norma se le solicitó informe sobre el texto propuesto así como sobre si había sido sometido el mismo al CASMAR, de conformidad con lo establecido en el art. 3-e) del Decreto 43/2010, de 30 de julio, por el que se establece la naturaleza, funciones y composición del mismo.

C) Desde el punto de vista del **contenido**, el art. 33.3 LFAR 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 9 de noviembre de 2021, dictada, como se ha dicho, por el órgano competente, cumple de manera adecuada con el requisito legal al señalar las normas que debe desarrollar, así como el fundamento jurídico de la competencia ejercida.

En particular, la competencia de la CAR constituye un presupuesto esencial para la validez de cualquier norma autonómica de rango reglamentario, por lo que parece razonable –y así lo contempla el art. 33 LFAR- que el acto administrativo que da principio al procedimiento de elaboración de la disposición general identifique con precisión el título competencial que ampara al reglamento que se proyecta, título al que luego aludiremos en este dictamen.

4. Elaboración del borrador inicial.

A) Según el art. 34 LFAR:

“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 DD 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”.

B) En el expediente, constan, junto a la Resolución de inicio, un primer borrador del Anteproyecto, sin fecha, y una Memoria justificativa, de 13 de enero de 2021, que cumple adecuadamente lo exigido por el art. 34 LFAR.

C) Respecto del estudio económico del Anteproyecto de Decreto requerido por el art. 34.3 LFAR, el objetivo que persigue la exigencia de una Memoria económica es que luzca, en los Anteproyectos normativos el eventual coste de la ejecución y puesta en práctica de las medidas que en los mismos se prevean, así como la financiación prevista para acometerlos, en suma, con objeto de programar, planificar y racionalizar la actuación de la Administración en sus consecuencias presupuestarias y de gasto, como hemos reiterado en diversos dictámenes (D.39/09, D.40/09, D.8/10, D.10/10, D.11/10, D.12/10, D.13/10, D.14/10, D.15/10, D.73/10, D.92/10, D.93/10, D.22/11, D.73/11 y D.18/12).

A tal efecto, hemos recordado también (cfr. D.5/14) que la falta de la Memoria económica puede determinar la nulidad de la norma proyectada, como ha declarado, entre otras, la Sentencia núm. 600/2000, de 17 de noviembre, de la Sala de lo Contencioso-administrativo del TSJ de La Rioja.

De la trascendencia de verificar un adecuado examen de los aspectos de orden presupuestario en la tramitación de las disposiciones de carácter general, da cuenta el art. 40.1 LHR, a cuyo tenor: *“las disposiciones legales y reglamentarias, en fase de elaboración y aprobación (...) deben valorar sus repercusiones y efectos y supeditarse de forma estricta a las disponibilidades presupuestarias y a los límites del marco presupuestario a medio plazo”*; añadiendo el art. 40.2 LHR que: *“con carácter previo a*

la aprobación de cualquier actuación con incidencia en los límites establecidos en el punto anterior, la dirección general con competencias en materia de planificación presupuestaria deberá emitir informe sobre las repercusiones presupuestarias que se deriven de su aprobación”.

Pues bien, aunque en esta Memoria justificativa no se realiza ninguna referencia al estudio económico, lo cierto es que posteriormente en la memoria inicial, se indica que el Centro gestor informa que la aprobación de la disposición proyectada, en tanto que modificación de una anterior, no supone coste económico alguno para la CAR, por lo que el citado requisito puede considerarse como adecuadamente cumplido.

5. Formación del expediente y Anteproyecto de reglamento.

A) El art. 35 LFAR dispone que:

- 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 SGT 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 SGT.*
- 2. La SGT 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 SGT podrá devolverlo al Centro directivo que lo remitió a efectos de que se proceda a su subsanación.*

En la documentación remitida, consta la Diligencia de formación de expediente de Anteproyecto, de fecha 15 de enero de 2021, de la SGT de la Consejería actuante, que da correcto cumplimiento a las exigencias establecidas en el citado precepto.

B) Con todo, debemos recordar que la declaración de quedar formado el expediente de Anteproyecto debe ser posterior en el tiempo a los trámites iniciales descritos por los arts. 33 y 34 LFAR (en todo caso: Resolución de inicio, primer borrador y Memoria inicial), trámites que integran la fase procedimental de *“formación del expediente de anteproyecto”*.

En efecto, a través de la intervención prevista por el art. 35 LFAR, la SGT de la Consejería actuante comprueba que la previa *“formación del expediente”* ha sido correcta (art. 35.3 LFAR, *a contrario sensu*), y, mediante su declaración, la SGT exterioriza ese extremo, como paso previo a dar curso a los siguientes trámites del procedimiento reglamentario.

Por ello, como es lógico, la declaración de la SGT no puede preceder o ser simultánea a la propia formación del expediente. Pues bien, esta circunstancia ha tenido lugar en el procedimiento analizado, ya que la Memoria inicial (de 26 de enero de 2021) es posterior en el tiempo, a la propia declaración de quedar formado el expediente (15 de enero de 2021).

Formulamos estas consideraciones con el fin de contribuir, en lo sucesivo, a una más depurada tramitación de los procedimientos de elaboración de disposiciones generales, aunque, desde luego, en el caso que nos atañe, el vicio señalado resulta irrelevante en términos prácticos.

6. Trámite de audiencia.

A) La LFAR regula expresamente este trámite, diferenciándolo del de consulta pública, del que se ocupa (ahora, ya de manera concreta) en el nuevo art. 36 LFAR, a cuyo tenor:

“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 DG competente en fase de elaboración del borrador inicial o la SGT 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 pública de la CAR 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) En el presente caso, se ha publicado el borrador del texto que se tramita en el *Portal de participación*, de la página web del Gobierno de La Rioja, durante un plazo de quince días desde el día 11 de noviembre hasta el 1 de diciembre de 2020, inclusive, sin que se haya recibido ninguna aportación.

Por otra parte, a los efectos de lo dispuesto en el art. 3-e) del Decreto 43/2010, de 30 de julio, por el que se establece la naturaleza, funciones y composición del CASMAR, se comunicó a los miembros del mismo la publicación en el *Portal de participación* del Gobierno de La Rioja de

la información pública del borrador inicial del Decreto de referencia, con el objeto de que fuera consultado y aportaran los informes oportunos. Además, dentro del orden del día de la sesión ordinaria del día 29 de septiembre de 2020, se trató expresamente este asunto, siendo en esa reunión cuando, además, se informó, a los asistentes a la misma, que la modificación proyectada se encontraba en fase de consulta pública. Además, el texto de la disposición fue igualmente tratado en la sesión ordinaria del día 28 de septiembre por la CILCD, en la que comparecieron diversos Directores Generales con competencias en materia de agricultura y ganadería, salud pública, consumo, biodiversidad, calidad ambiental y recursos hídricos.

Por ello, podemos concluir que tanto el trámite de audiencia como el de información pública ha sido cumplido de manera escrupulosa.

7. Informes y dictámenes preceptivos.

A) Según el art. 38 LFAR:

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 la 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 DG de los Servicios Jurídicos una vez cumplimentados todos los trámites y previamente a la emisión de los dictámenes que, en su caso, resulten procedentes.

B) En el expediente analizado, constan el informe de los Servicios Jurídicos, que no han estimado necesario realizar ninguna modificación en el texto.

9. Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.

A) Finalmente, según el art. 39 LFAR:

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 SGT 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 SGT 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 el art. 39.1 LFAR ha sido emitida por una TAG, con los vistos buenos, de la Jefa de Servicio (el 2 de febrero de 2021) y de la SGT de la Consejería actuante (el día siguiente); y su contenido responde, adecuada y suficientemente, a las exigencias impuestas por dicho precepto.

10. Conclusión sobre la tramitación.

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

Tercero

Competencia de la CAR para dictar la norma proyectada, cobertura legal y rango normativo de la misma.

1. Competencia.

A) La **competencia** de la CAR constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición proyectada, ya sea de rango legal, ya lo sea reglamentaria; pues, en caso contrario, amenazarían sobre las mismas los correspondientes reproches de inconstitucionalidad y de ilegalidad.

A este respecto, lo primero que ha de analizarse es si la CAR tiene o no competencia para dictar el Anteproyecto que se somete a nuestra consideración, 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 vigente Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR '99).

Igualmente, una vez sentado que la CAR tenga competencia para dictar el Anteproyecto consultado, será preciso examinar cuáles son los límites y condicionantes a que tal competencia está sujeta según el *bloque de constitucionalidad*, con el fin de confrontar con él las disposiciones cuya aprobación se pretende.

En este sentido, debemos lógicamente remitirnos al Dictamen que emitimos a propósito del Decreto que ahora se pretende modificar, en el que decíamos:

*“Pues bien, la CE establece en su art. 45, dentro de los principios rectores de la política social y económica, el **derecho** de todos a disfrutar de un **medio ambiente** adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo. Para ello, prevé que los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar al medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.*

*Partiendo de dicho precepto constitucional, el Anteproyecto consultado se ha elaborado al amparo de la competencia que tiene conferida la CAR en el art. 9.1 EAR’99, según el cual, le corresponde la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de “**protección del medio ambiente, normas adicionales de protección del medio ambiente y del paisaje; espacios naturales protegidos; protección de ecosistemas**” competencia que la CAR desarrollará “**en el marco de la legislación básica del Estado** y, en su caso, en los términos que la misma establezca”.*

La naturaleza transversal u horizontal del título competencial medio ambiente permite obviar otros títulos verticales o sectoriales pues, de acuerdo con la jurisprudencia del TC, la protección del medio ambiente es el título competencial específico que sirve de fundamento al Anteproyecto y convierte en innecesarios a los demás títulos sectoriales.

*Ahora bien, entre dichos títulos sectoriales, como señalamos en nuestros dictámenes D.14/13 y D.18/13 (relativos a Anteproyectos reglamentarios muy semejantes, en concreto, relativos a la utilización de estiércoles) podríamos citar: i) la competencia exclusiva en materia de **ordenación y planificación** de la actividad económica, así como el fomento del **desarrollo económico** de la Comunidad Autónoma, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional (art. 8.1.4 EAR’99); ii) la competencia exclusiva en materia de **agricultura y ganadería** (art. 8.1.19 EAR’99); iii) la competencia exclusiva en materias **hidráulicas** (art. 8.1.17 EAR’99); y iv) la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de **sanidad e higiene** (art. 9.5 EAR’99).*

Por otra parte, la CAR ha ido dictando legislación (ahora derogada) sobre estas materias, al amparo de los precitados títulos competenciales; así: i) el Decreto 61/2002 (BOR de 26-11-02); ii) el Decreto 12/2006 (BOR de 09-02-06); iii) el Decreto 79/2009 (BOR de 23-12-09); y iv) el Decreto 34/2013 (BOR de 18-10-13); el Decreto 10/2015 (BOR de 29-04-15) y el actualmente vigente Decreto 127/2019 (BOR 15-11-2019)”.

B) Por tanto, no cabe duda de la competencia de la CAR para dictar el Anteproyecto consultado. Ahora bien, sería deseable, que en la Parte expositiva de la disposición proyectada se hiciese referencia a la citada competencia en la forma que hemos indicado, pues lo cierto es que se limita a la genérica de agricultura y ganadería, cuando ya hemos indicado que concurren también otros títulos competenciales transversales.

2. Cobertura legal.

A) El Anteproyecto consultado encuentra su cobertura legal, no tanto en la precitada LRSC, cuanto en la normativa comunitario-europea aplicable a la materia que constituye su objeto, entre la que podemos seleccionar las siguientes principales disposiciones:

-La Directiva 676/1991, de 12 de diciembre, del Consejo, sobre protección de aguas contra la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias; modificada por el Reglamento 1882/2003, de 29 de septiembre, del Parlamento y del Consejo.

-El Reglamento 278/1992, de 30 de junio, del Consejo, sobre métodos de producción agraria compatibles con el medio ambiente.

-El Reglamento 2003/2003, de 13 de octubre, del Parlamento y del Consejo, sobre abonos (modificado por los Reglamentos 865/2004; 2076/2004; 1791/2006; 162/2007; 1107/2008; 219/2009; 1020/2009; 137/2011; 223/2012; 463/2013; 1257/2014; 1618/2016; y 1102/2019).

-La Directiva 12/2006, de 5 de abril, del Parlamento y del Consejo, sobre residuos (que deroga la anterior Directiva 442/1975, de 15 de julio, del Consejo, sobre la misma materia); y

-El Reglamento 1069/2009, de 21 de octubre, del Parlamento y del Consejo, sobre subproductos animales no destinados al consumo humano (modificado por la Directiva 63/2010 y por los Reglamentos 1385/2013 y 1009/2019; y desarrollado por el Reglamento 142/2011, de 25 de febrero, de la Comisión).

B) La precitada normativa europea ha sido traspuesta al ordenamiento jurídico interno de los Estados miembros de la UE y, en concreto, al español, mediante las siguientes disposiciones, de las que, por tanto, también trae causa el Anteproyecto consultado:

-Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, sobre protección de aguas contra la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias (que traspone la precitada Directiva UE 676/1991).

-Real Decreto 4/2001, de 12 de enero, sobre ayudas a la utilización de métodos de producción agraria compatibles con el medio ambiente (que aplica el precitado Reglamento UE 278/1992).

-Real Decreto 1528/2012, de 8 de noviembre, sobre subproductos animales no destinados al consumo humano (que aplica el precitado Reglamento UE 1069/2009).

-Real Decreto 506/2013, de 28 de junio, sobre fertilizantes (que aplica el precitado Reglamento UE 2003/2003).

C) Sobre estas disposiciones estatales hay que tener en cuenta:

-Que han sido dictadas por el Estado español al amparo de la competencia que al mismo confieren los arts. 149.1.13, 149.1.22 y 149.1.23 CE, respectivamente, sobre planificación general de la economía, recursos hidráulicos inter-autonómicos y legislación básica en materia de medio ambiente; y

-Que, en nuestros dictámenes D.14/13 y D.38/13, advertimos, respecto al caso concreto del estiércol como subproducto animal no destinado al consumo humano: i) que, según la jurisprudencia del TJUE, su aplicación agrícola está exenta de la Directiva 442/1975 (actual Directiva 12/2006) sobre residuos; y ii) que su almacenamiento no tiene la consideración de vertido, a efectos del art. 100 LA ni de la aplicación supletoria de la precitada y estatal, por lo que no está sujeto a autorización administrativa.

D) Esto dicho, el Anteproyecto consultado desarrolla, directa y específicamente, los arts. 4 y 6 del precitado RD 261/1996 (que, según su DF 1ª) tiene carácter de normativa estatal básica:

-En primer lugar, el expresado art. 4 del precitado RD 261/1996, de 16 de febrero, dispone que:

1. En el plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor de este RD, los órganos competentes de las CCAA designarán como zonas vulnerables en sus respectivos ámbitos, aquellas superficies territoriales cuya escorrentía o filtración afecte o pueda afectar a la contaminación por nitratos de las aguas contempladas en el artículo anterior.

2. Las zonas designadas como vulnerables deberán ser examinadas y, en su caso, modificadas o ampliadas por los órganos competentes de las CCAA en un plazo adecuado y como mínimo cada cuatro años, a fin de tener en cuenta los cambios o factores que no hubiesen sido previstos en el momento de su designación.

-En segundo lugar, el expresado art. 6, del mismo precitado RD, dispone que:

1. En las zonas designadas como vulnerables, los órganos competentes de las CCAA establecerán programas de actuación con objeto de prevenir y reducir la contaminación causada por los nitratos de origen agrario. Estos programas de actuación serán elaborados en el plazo de dos años a partir de la designación inicial de zonas vulnerables, o de un año a partir de cada ampliación o modificación complementaria, y se llevarán a la práctica durante los cuatro años siguientes a su elaboración.

2. Se podrán establecer programas de actuación diferentes para distintas zonas vulnerables o partes de éstas, cuando esta solución sea más apropiada.

3. Los programas de actuación habrán de tener en cuenta la información científica de que se disponga, en especial, en lo que se refiere a las aportaciones de nitrógeno de origen agrario o de otras fuentes, así como las condiciones medioambientales existentes o previsibles en las zonas afectadas.

4. Los programas de actuación se revisarán, al menos, cada cuatro años, y se modificarán, si fuera necesario, para incluir en ellos aquellas medidas adicionales que se consideren oportunas a la vista del grado de cumplimiento que, con respecto a la finalidad enunciada en el art. 1 de este RD, se haya alcanzado mediante la aplicación de las medidas indicadas en el anejo.

5. Para adoptar estas medidas adicionales se tendrá en cuenta su eficacia y su coste en comparación con otras posibles medidas de prevención.

6. Los órganos competentes de las CCAA aportarán el contenido de los programas de actuación en el procedimiento de elaboración de los Planes hidrológicos de cuenca, de conformidad con lo establecido en los artículos 95 y 100.3 del RD 927/1988, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica.

7. Los órganos competentes de las CCAA enviarán a la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda los programas de actuación elaborados o modificados, a efectos de su comunicación a la Comisión Europea, a través del cauce correspondiente.

E) Por tanto, la cobertura legal del Anteproyecto consultado está fuera de duda.

3. Rango normativo.

En cuanto al rango de la norma proyectada, el de Decreto del Consejo de Gobierno es, sin duda, adecuado, pues, como indica el art. 23-i) LGI'03: *“corresponde al Consejo de Gobierno: aprobar, mediante Decreto, los reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes emanadas del Parlamento de La Rioja, así como el desarrollo con rango reglamentario de la legislación básica del Estado cuando así proceda, y ejercer en general, la potestad reglamentaria, sin perjuicio de la que corresponda a otros órganos”*; potestad reglamentaria, por lo demás, que el Gobierno de La Rioja tiene atribuida originariamente por el art. 24.1.a) EAR'99.

E, igualmente, al tratarse de disposición de carácter general de rango inferior a la ley, por aplicación de lo dispuesto en el art. 30 LFAR, ha de ser aprobada por el Consejo de Gobierno, y, por ello, revestir la forma de Decreto.

Por otro lado, el Gobierno autonómico ya ha dictado anteriormente, como hemos indicado, otras normas de rango reglamentaria en la materia.

Cuarto

Observaciones jurídicas sobre el contenido del Anteproyecto

1. El Anteproyecto consultado, consta de 2 artículos, una DT y una DF, si bien el **artículo 2**, en realidad, contiene el *Mapa de zonas vulnerables a la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias en la CAR*, el cual entendemos que, en vez de figurar en el articulado, debiera constar como un Anexo.

2. En el expediente, se justifica la necesidad de la modificación proyectada en el hecho de que la Comisión Europea puso en marcha una investigación al Reino de España para supervisar la designación de zonas vulnerables a los nitratos y las medidas previstas en los correspondientes Programas de Acción, previstos en la Directiva 91/676/CEE, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura, que finalizó el 27 de julio de 2018.

La Comisión Europea prosiguió las indagaciones en el marco del procedimiento de infracción núm. 2018/2250, enviando a España una carta de emplazamiento que derivó en el Dictamen motivado 2018/2250 C (2020) 3783, imputando al Reino de España el haber incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los arst. 3.4, 5.4, 5.5 y 5.6, de la Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991.

En el Dictamen motivado se señala a la CAR en el incumplimiento del art. 3.4 de la Directiva 91/676/CEE, de 12 de diciembre, sobre carencias en la designación de zonas vulnerables.

La Comisión concluyó que la CAR no ha presentado una propuesta adecuada para designar zonas vulnerables adicionales o ampliar las existentes, como se explica en el Anexo II del Dictamen motivado; y considera que la CAR debe adoptar todas las medidas necesarias para cumplir las obligaciones establecidas en el art. 3.4 de la Directiva.

Por todo ello, y teniendo en cuenta los requerimientos realizados por la Comisión Europea en el Dictamen motivado, procede la ampliación de las zonas vulnerables declaradas en el Decreto 127/2019, de 12 de noviembre, por el que se declaran las zonas vulnerables a la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias y se aprueba el programa de actuación en la CAR.

3. Así la disposición proyectada, en una decisión técnica (sobre cuyo contenido no procede pronunciarnos, si bien entendemos que debiera ser motivada en el expediente) se limita a modificar el art. 2.1 del Decreto 127/2019 para incluir las siguientes 5 nuevas zonas vulnerables de masas de agua subterráneas:

-Zona 6: Zona vulnerable relacionada con la masa de agua subterránea “048-Aluvial de La Rioja Mendavia”.

-Zona 7: Zona vulnerable “Rioja Media”.

-Zona 8: Zona vulnerable relacionada con la masa de agua subterránea “049-Aluvial del Ebro-Aragón; Lodosa-Tudela”.

-Zona 9: Zona vulnerable relacionada con la masa de agua subterránea “067-Detrítico de Arnedo”.

-Zona 10: Zona vulnerable relacionada con la masa de agua subterránea “070-Añavieja-Valdegutur”.

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, tienen competencia para dictar la norma proyectada, la cual 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