



CONSEJO CONSULTIVO  
DE  
LA RIOJA

**CONSEJO CONSULTIVO**

**DE**

**LA RIOJA**



**DICTAMEN**

**73/22**

***PROYECTO DE LEY DE BIODIVERSIDAD  
Y PATRIMONIO NATURAL DE LA RIOJA.***

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE

en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja

1 40

<b>Expediente</b> 00860-2022/081497	<b>Tipo</b> Dictamen	<b>Procedimiento</b> Solicitudes y remisiones generales	<b>Nº Documento</b> 2022/1076560
<b>Cargo</b> 1 Presidente y Consejero		<b>Firmante / Observaciones</b> José Ignacio Pérez Sáenz	<b>Fecha/hora</b> 16/12/2022 15 01 00
2 SELLADO ELECTRÓNICAMENTE por Gobierno de La Rioja con CSV <b>MNRSQWFIK0CL8P</b> Dirección de verificación: <a href="http://www.larioja.org/verificacion">http://www.larioja.org/verificacion</a>			16/12/2022 15 01 07



En Logroño, a 16 de diciembre 2022, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. José Ignacio Pérez Sáenz; de los Consejeros D. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D<sup>a</sup> Amelia Pascual Medrano y D<sup>a</sup> Ana Reboiro Martínez-Zaporta; y del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Serrano Blanco; y siendo ponente, D. José Ignacio Pérez Sáenz, emite, por unanimidad, el siguiente

## DICTAMEN

73/22

Correspondiente a la consulta elevada al Consejo Consultivo de La Rioja por la Mesa del Parlamento de La Rioja sobre el *Proyecto de Ley de biodiversidad y patrimonio natural de La Rioja*.

## ANTECEDENTES DE HECHO

### Antecedentes del asunto

### Único

El Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de La Rioja remite para dictamen el precitado Proyecto de Ley, acompañado de los siguientes documentos, todos ellos relativos a su tramitación parlamentaria:

- Proyecto de Ley de Biodiversidad y Patrimonio Natural de La Rioja, de 8-06-2022 (B.O.P.R. núm. 183, Serie A, de 13-06-2022).
- Enmienda a la totalidad, al Proyecto de Ley de biodiversidad y patrimonio natural de La Rioja, del Grupo Parlamentario Popular, del 17-06-2022 (B.O.P.R. núm. 186, Serie A, de 21-06-2022).
- Rechazo de enmienda a la totalidad, de 27-06-2022 (B.O.P.R. núm. 187, Serie A, de 29-06-2022).
- Comparecencia de expertos sobre iniciativas legislativas, los días 7, 8, 9, 14 y 16 de septiembre de 2022 (B.O.P.R. núm. 206, Serie A, de 23-09-2022).
- Enmiendas al articulado, sobre el proyecto de ley, de 7-10-2022 (B.O.P.R. núm. 213, Serie A, de 7-10-2022).
- Publicación del Dictamen emitido por la Comisión Institucional, de Desarrollo Estatutario y de Régimen de la Administración Pública, en su reunión celebrada el día 14-11-2022, sobre el proyecto de ley (B.O.P.R. núm. 224, Serie A, de 15-11-2022).



-Enmiendas al articulado para su defensa en el Pleno, presentadas por los Grupos Ciudadanos y Popular; y designación de un diputado para presentar el Dictamen de la Comisión, el 14-11-2022 (B.O.P.R. núm. 225, Serie A, de 16-11-2022).

-Escrito de los portavoces de los Grupos Parlamentarios PSOE, Cs e IU, instando a la Mesa del Parlamento a que se solicite Dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja, de 16-11-2022.

-Informe de los Servicios Jurídicos del Parlamento sobre el Proyecto de Ley de Biodiversidad y Patrimonio Natural de La Rioja, de 23-11-2022.

### Antecedentes de la consulta

#### Primero

Por escrito firmado el 22-11-2022; enviado y registrado de salida electrónicamente el 23-11-2022; y registrado de entrada en este Consejo el mismo día; el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de La Rioja comunica al Consejo que, por medio de escrito de 16-11-2022, los Grupos Parlamentarios PSOE, Ciudadanos e IU han solicitado la emisión de informe del Consejo Consultivo sobre el PL biodiversidad y patrimonio natural de La Rioja; y que ha resuelto recabar ese informe por el trámite de urgencia a la vista de lo anterior, y considerando lo dispuesto en los arts. 102.1 del Reglamento del Parlamento de La Rioja (RPLR), y 10.3 de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja (LCC).

#### Segundo

El Excmo. Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado el 25-11-2022, enviado y registrado de salida electrónicamente el 28-11-2022, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

#### Tercero

Asumida la ponencia por el Consejero señalado en el encabezamiento, la misma quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.



## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### Primero

#### Competencia del Consejo Consultivo para la emisión del presente dictamen y contenido del mismo

El Consejo Consultivo tiene competencia para emitir el presente dictamen al amparo del art. 10.3 de nuestra Ley 3/2001, a cuyo tenor el Consejo *“prestará asistencia al Parlamento de La Rioja en los casos en que así lo establezca el Reglamento de la Cámara”*.

A su vez, el art. 102.1 del Reglamento del Parlamento de La Rioja, de 18 de abril de 2001 (RPLR), prevé la posibilidad de que, a petición motivada de cualquier Grupo Parlamentario, la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, formule petición de informe al Consejo Consultivo. Informe que *“en ningún caso, tendrá carácter vinculante”*.

En cuanto al ámbito de nuestro Dictamen, señala el artículo 2.1 de nuestra Ley reguladora que el Consejo, en ejercicio de su función, *“debe 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. Excepcionalmente, valorará aspectos de oportunidad y conveniencia, si así lo solicita expresamente la autoridad consultante”*. Por tanto, como se ha señalado en otros Dictámenes (por todos, D.37/04, D.71/11, D.36/13 y D.41/16), debemos examinar la adecuación del Proyecto de Ley a la legalidad y constitucionalidad vigentes, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas.

### Segundo

#### Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración Proyectos de Ley

Como reiteradamente viene sosteniendo este Consejo Consultivo, la importancia de observar las prescripciones establecidas en la Ley, en lo que se refiere al procedimiento para la elaboración de las disposiciones generales, constituye una garantía de acierto en su elaboración, al tiempo que presta una mayor certeza jurídica a los ciudadanos.

1. La iniciativa legislativa sobre la que se nos solicita la emisión de informe es un Proyecto de Ley, cuyo envío al Parlamento corresponde al Gobierno, *ex arts. 20 EAR '99, y 91.b) y 92 RPLR*.

Entre la documentación que ha sido remitida al Consejo Consultivo figuran los antecedentes relativos a la elaboración, por el Gobierno, del Proyecto de Ley, incluyendo



el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 24-05-2022, que dispuso la aprobación del propio Proyecto.

En todo caso, debe recordarse que el Parlamento de La Rioja, al que le ha sido remitido este Proyecto de Ley, ha acordado ya dar curso a la tramitación del Proyecto de Ley conforme al art. 92 de su Reglamento, sin que éste haya sido objeto de devolución al Gobierno (art. 95.3), circunstancia que, como de seguido se expondrá, conlleva una virtualidad sanadora de eventuales defectos que hubieran podido producirse en la fase gubernamental de tramitación del Anteproyecto.

En efecto, como hemos razonado en dictámenes anteriores en relación con el art. 45 de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros (LGI), *“la Administración autonómica viene obligada a la estricta observancia de dichos requisitos, cualquiera que haya de ser, en el caso concreto, el resultado de la confrontación, con esas normas, del incumplimiento que se haya producido”* (cfr. D.17/97, D.9/01, D.36/13 y D.41/16). Ahora bien, las consecuencias jurídicas del incumplimiento de los trámites formales son empero, distintos, según lo proyectado sea una norma de rango inferior a la ley, que queda bajo la potestad reglamentaria del Ejecutivo, o sea una norma con rango de ley, en cuyo caso, sus vicios o defectos procedimentales pueden quedar salvados por los representantes parlamentarios, al entrar en juego la potestad legislativa.

En el primer caso (disposiciones administrativas de carácter general de rango inferior a la ley) los vicios formales, pueden conllevar una declaración de nulidad ante los Tribunales de Justicia (arts. 70.2 y 73 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contenciosa-administrativa); mientras que, en el segundo caso (esto es, tratándose de una norma con rango de ley) la intervención posterior del Parlamento garantiza que puedan recabarse los antecedentes que juzgue oportunos y, es más, su intervención, conlleva la subsanación o convalidación de las posibles causas de invalidez ante un eventual incumplimiento de los presupuestos formales que el art. 45 LGI establece para la puesta en marcha de la iniciativa legislativa del gobierno y, en definitiva, para la redacción de los Proyectos de Ley.

Esto dicho, debe aclararse que la función sanadora del Parlamento, desde luego, no alcanza a otros posibles vicios de invalidez de la norma, de orden sustantivo, como la infracción del Derecho Comunitario europeo o de la legislación básica del Estado, la vulneración del bloque de constitucionalidad, o la posible infracción de derechos fundamentales.

2. Por lo que hace a la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley, el Consejo Consultivo entiende que asegurar la regularidad formal de la tramitación de la Proposición de Ley corresponde a los diferentes órganos y servicios del Parlamento de la Cámara. Así,



a la Presidencia [arts. 29.1 y 29.2 RPLR]; a la Mesa [arts. 28.1.a) y 28.1.e RPLR]; o a los Letrados del Parlamento [arts. 165 y 166 RPLR].

El informe de los Servicios Jurídicos de la Cámara de 23 de noviembre de 2022 hace un resumen de los antecedentes, como sigue:

**“Primero.-** Con fecha de 27 de mayo de 2022, tuvo entrada en el Registro de la Cámara, el entonces denominado “Proyecto de Ley de biodiversidad y patrimonio natural de La Rioja”, que cumpliendo con todos los trámites parlamentarios fue admitido, por trámite de urgencia, por la Mesa de la Cámara el día 8 de junio de 2022. Conforme a lo acordado por la Mesa de la Cámara, se procedió a su envío a la Comisión Institucional, de Desarrollo Estatutario y de régimen de la Administración Pública, como órgano competente para su tramitación y aprobación del correspondiente Dictamen.

**Segundo.-** Publicada la iniciativa en el Boletín Oficial del Parlamento de 13 de junio de 2022 (serie A, n.º 183), se presentó una enmienda a la totalidad por el Grupo Parlamentario Popular que, calificada por la Mesa de la Comisión Institucional, de Desarrollo Estatutario y de régimen de la Administración Pública el 21 de junio de 2022, fue debatida y rechazada en sesión plenaria de 27 de junio de 2022.

**Tercero.-** En su tramitación en la citada Comisión, se acordó en su sesión de 13 de julio de 2022, la comparecencia de expertos, número de comparecientes por grupo parlamentario, así como la ordenación del debate y fechas para la celebración de las comparecencias.

**Cuarto.-** Una vez sustanciado el trámite de comparecencias se procedió a abrir un plazo para la presentación de enmiendas al articulado que fueron calificadas por la Mesa de la Comisión y publicadas (BOPR, Serie A, número 213, de 7 de octubre de 2022).

**Quinto.-** Cumplido el trámite, la Comisión Institucional, de Desarrollo Estatutario y de régimen de la Administración Pública el día 14 de noviembre de 2022, tras rechazar la creación de una Ponencia legislativa, aprobó el Dictamen que fue publicado el 15 de noviembre de 2022 (BOPR, Serie A, número 224).

**Sexto.-** Previa solicitud por los Grupos Parlamentarios Socialista, Mixto y Ciudadanos en el plazo al que se refiere el artículo 102.1 RPR, se acordó en sesión de 21 de noviembre de 2022 por la Mesa de la Cámara, previo parecer favorable de la Junta de Portavoces, el envío de la iniciativa al Consejo Consultivo, por trámite de urgencia, para obtener un mayor respaldo jurídico”.

El referido informe se pronuncia expresamente sobre el cumplimiento de los trámites del Reglamento parlamentario, en los siguientes términos: “La norma ha cumplido todos los trámites exigidos en el Reglamento parlamentario y todas las formalidades debidas. Tanto en lo que se refiere a su calificación inicial por la Mesa de la Cámara, con su debido asesoramiento jurídico, como en el trámite de Comisión, no se ha advertido falta de competencia o vulneración del ordenamiento jurídico. Sin perjuicio de que el Consejo Consultivo, con su mayor criterio y atendiendo a criterios de legalidad y no de oportunidad políticos, ponga de manifiesto las observaciones que estime pertinentes, como viene señalando en sus Dictámenes”.



Por tanto, el Consejo se abstiene de realizar consideración alguna sobre las cuestiones atinentes al procedimiento parlamentario, respecto de las que, por otra parte, no se nos ha solicitado la emisión de nuestro parecer.

### Tercero

#### Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia objeto del Proyecto de Ley

1. La competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR) constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición proyectada, ora sea de rango legal, ora lo sea reglamentaria; pues, en caso contrario, amenazarían sobre los mismos 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 la Ley cuyo Proyecto se somete a nuestra consideración, pues dicha competencia constituye *condictio 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 la Ley proyectada, 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, cuestiones que abordamos a continuación.

#### 2. Exposición del contenido del Proyecto de Ley.

Con objeto comprender en una visión panorámica las materias que son objeto de regulación en el Proyecto de Ley y, por tanto, analizadas en este dictamen, y, en especial, a efectos de poder pronunciarnos seguidamente sobre si la CAR tiene o no competencia para regular cada una de ellas, conviene comenzar exponiendo sucintamente el propio contenido del Proyecto.

Como cuestión previa, precisamos que las referencias que en este dictamen se contienen al Proyecto de Ley (PL) se hacen al texto que resulta del Dictamen de la Comisión Institucional, de Desarrollo Estatutario y de Régimen de la Administración Pública, publicado en el BOPLR nº 224, de 15-11-2022 (Serie A).

Aclarado esto, el contenido del PL es el que sigue:



## La Exposición de Motivos de la norma proyectada señala que:

*“El artículo 45 de la Constitución española configura, como uno de los principios rectores de la política social y económica, la protección del medioambiente, encomendando a los poderes públicos que velen por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medioambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.*

*La misma norma fundamental, en su artículo 149.1.23, otorga al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación básica sobre medioambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección.*

*En base a la competencia estatal se aprobó la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que establece el régimen jurídico básico de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y de la biodiversidad española, como parte del deber de conservar y del derecho a disfrutar de un medioambiente adecuado para el desarrollo de la persona, establecido en el artículo 45.2 de la Constitución española.*

*Según el artículo 9.1 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, corresponde a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de protección del medioambiente, normas adicionales de protección del medioambiente y del paisaje, espacios naturales protegidos y protección de los ecosistemas”.*

Por tanto, identifica los títulos competenciales que permiten a la CAR abordar la materia, y completa la motivación con otra serie de datos estadísticos y normativos que ponen la norma en su contexto. Se puede destacar algún fragmento que da idea de su voluntad legislativa de “políticas activas”, sobre el enfoque del concepto del patrimonio natural, y objetivos de la norma:

*“El marco legislativo de políticas públicas y el consenso internacional, europeo y estatal están marcando pautas para una intervención pública en materia de políticas activas de conservación, protección y restauración de la biodiversidad y el patrimonio natural, poniéndolas en diálogo con el resto de actuaciones vinculadas con el territorio y, especialmente, con la lucha contra el cambio climático: nuestro bienestar y el de las generaciones futuras dependen de la conservación de ecosistemas sanos que contribuyan a regular las inundaciones, absorban los gases de efecto invernadero y nos protejan de eventos meteorológicos extremos y futuras pandemias.*

*Además, y desde esas mismas pautas, se apuesta por un concepto de patrimonio natural desde un enfoque integral, que engloba el conjunto de bienes, recursos y servicios de la naturaleza relacionados con la diversidad biológica y geológica, con un valor esencial ambiental, paisajístico, científico o cultural, relacionados estrechamente con la salud y el bienestar de las personas, y con el desarrollo social y económico.*

*De esta forma, esta ley recoge esas orientaciones planteadas en el Convenio de Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica (DB), las Metas de Aichi y los borradores que preparan la 15.ª Conferencia de las Partes sobre la Diversidad Biológica, que concluirán en Montreal (Canadá), en 2022 y los informes periódicos de la Plataforma Intergubernamental Científico-normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas de las Naciones Unidas (IPBES). Asimismo, las de las directivas europeas, el Pacto Verde Europeo y la Estrategia de la UE en materia de biodiversidad para 2030.*



...  
*En consecuencia, la presente ley busca preservar los espacios naturales, la biodiversidad y la geodiversidad, desde un enfoque integral del patrimonio natural, mejorar la coordinación entre los diferentes niveles administrativos encargados de su gestión, integrarse con otras políticas transversales y poner en valor y favorecer nuevas oportunidades en relación con los servicios ecosistémicos”.*

La parte prescriptiva consta de 185 artículos divididos en diez títulos (Preliminar y nueve más), a su vez subdivididos en capítulos y secciones, en algunos de ellos; cuatro disposiciones adicionales; dos disposiciones transitorias; una disposición derogatoria; y siete disposiciones finales, una de las cuales aparece como “*suprimida*”; por último, se añade un anexo al final del texto articulado.

El Título Preliminar trata de las *Disposiciones generales* (arts. 1 a 5).

El Título I de la *Integración transversal de la conservación y restauración del medio natural en las políticas sectoriales*, se divide en dos capítulos. El Capítulo I sobre *Disposiciones generales* (arts. 6 a 8); el Capítulo II sobre *Integración transversal sectorial de la conservación y restauración del patrimonio natural*, se divide, a su vez en once secciones sobre *estadística* (Secc. 1, art. 9); *urbanismo, ordenación del territorio e infraestructura verde urbana* (Secc. 2, arts. 10 a 15); *actividades agrarias* (Secc. 3, arts. 16 a 17); *actividades forestales, cinegéticas y piscícolas* (Secc. 4, arts. 18 a 19); *actividades extractivas* (Secc. 5, arts. 20 a 21); *ecosistemas acuáticos* (Secc. 6, arts. 22 a 29); *infraestructuras* (Secc. 7, arts. 30 a 32); *suelo* (Secc. 8, arts. 33 a 34); *energía* (Secc. 9, arts. 35 a 38); *turismo* (Secc. 10, arts. 39 a 40); y *salud* (Secc.11, art. 41).

El Título II *De la protección de los espacios naturales*, está dividido en cinco capítulos. El Capítulo I *De la Red de Espacios Naturales Protegidos de La Rioja* (arts. 42 a 46); el Capítulo II *Régimen general de los espacios naturales protegidos de La Rioja* (arts. 47 a 62); el Capítulo III *Figuras de protección de espacios naturales en La Rioja*, que se divide, a su vez, en siete secciones sobre *parques* (Secc. 1, arts. 63 a 72), *reservas naturales* (Secc. 2, arts. 73 a 75), *áreas naturales singulares* (Secc. 3, arts. 76 a 80), *monumentos naturales* (Secc. 4, arts. 81 a 85), *paisajes protegidos* (Secc. 5, arts. 86 a 89), *red natura 2000* (Secc. 6, arts. 90 a 101), y *otros espacios naturales protegidos* (Secc. 7, arts. 102 a 103); el Capítulo IV *De la Red de Zonas Naturales de Interés Especial* (arts. 104 a 106); y el Capítulo V *Áreas naturales protegidas o reconocidas por instrumentos internacionales* (arts. 107 a 109).

El Título III *De la protección de las especies*, está dividido en seis capítulos. El Capítulo I *Régimen general* (arts. 110 a 111); el Capítulo II *Listado Riojano de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial* (arts. 112 a 116); el Capítulo III *Catálogo Riojano de Especies Amenazadas* (arts. 117 a 124); el Capítulo IV *Conservación ex situ*



(arts. 125 a 128); el Capítulo V *Especies extinguidas* (arts. 129 a 131); y el Capítulo VI *Especies exóticas y especies exóticas invasoras* (arts. 132 a 137).

El Título IV de la *Conservación de hábitats* (arts. 138 a 141).

El Título V de la *Conocimientos tradicionales y patrimonio etnográfico* (arts. 142 a 143).

El Título VI de la *Estrategia de Patrimonio Natural y Biodiversidad de La Rioja* (arts. 144 a 147).

El Título VII de los *Instrumentos generales de conocimiento e información del patrimonio natural* (arts. 148 a 155).

El Título VIII de las *Medidas económico-financieras y de fomento de la conservación del patrimonio natural*, está dividido en dos capítulos, Capítulo I *Financiación, ayudas y fomento de la conservación* (arts. 156 a 159); y Capítulo II *Régimen económico de los espacios naturales protegidos* (arts. 160 a 163).

El Título IX *De la vigilancia, la inspección y el régimen sancionador*, se divide en cinco capítulos, Capítulo I *Vigilancia e inspección* (arts. 164 a 165); Capítulo II *Infracciones* (arts. 166 a 170); Capítulo III *Sanciones* (arts. 171 a 172); Capítulo IV *Restauración del medio natural e indemnización de los daños causados* (arts. 173 a 174); y Capítulo V *Procedimiento sancionador* (arts. 175 a 185).

La parte final completa la regulación prescriptiva del texto con dos disposiciones adicionales, dos transitorias, una derogatoria, y siete finales. La Disposición adicional primera se ocupa de los *Espacios naturales protegidos de acuerdo con la Ley 4/2003, de 26 de marzo, de Conservación de Espacios Naturales de La Rioja*; la segunda sobre el *Listado Riojano de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial*; la tercera sobre *"Diversidad biológica y bioseguridad"*; y la cuarta sobre *"Impulso de variedades, razas locales y especies silvestres frente a la uniformidad genética"*. La Disposición transitoria primera, contiene las *Normas e instrumentos de desarrollo y aplicación previstos en la ley*; y la segunda trata de los *Expedientes sancionadores en tramitación*. La disposición derogatoria va seguida de siete finales con los siguientes contenidos: Disposición final primera: *Suprimida*; Disposición final segunda: *Modificación del Decreto 17/2004, de 27 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Caza de La Rioja*; Disposición final tercera: *Modificación de la Ley 2/2006, de 28 de febrero, de Pesca de La Rioja*; Disposición final cuarta: *Modificación del Decreto 75/2009, de 9 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley de Pesca de La Rioja*; Disposición final quinta: *Modificación del Decreto 114/2003, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 2/1995, de 10 de febrero, de Protección y Desarrollo del Patrimonio*



*Forestal de La Rioja; Disposición final sexta: Desarrollo reglamentario; y Disposición final séptima: Entrada en vigor.*

El anexo del PL lleva por título “*Relación de especies incluidas en el listado riojano de especies silvestres en régimen de protección especial y, en su caso, en el catálogo riojano de especies amenazadas*”.

### 3.- Competencia autonómica

Lo ambicioso del objeto de regulación de la Ley da idea de la existencia de distintas materias sobre las que debe determinarse la competencia. A partir de los epígrafes de los títulos en los que se divide la Ley ya se puede hacer un primer análisis, sin perjuicio de su desarrollo posterior en los artículos.

La exposición de motivos, según se ha destacado *ut supra*, hace referencia a la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de protección del medio ambiente, normas adicionales de protección del medioambiente y del paisaje, espacios naturales protegidos y protección de los ecosistemas (art. 9.1 EAR'99). Junto a ella concurren otros títulos de competencia en materias que afectan al medio ambiente.

A juicio del Consejo hay tres materias generales: una, que aborda el medio ambiente en su consideración más amplia, con las implicaciones sectoriales correspondientes; otra, que trata de los espacios naturales; y la última, que se ocupa de la flora y fauna silvestres, y sus hábitats.

El Consejo en fechas recientes ha dictaminado sobre el Proyecto de Ley de cambio climático en el que se daba la misma afectación medioambiental a distintos sectores de actividad (D. 41/22); o sobre el Proyecto de Ley del Parque Natural del Alto Najerilla en el que se abordaba la competencia sobre espacios naturales (D. 61/22). Partiendo de la sentencia de cabecera del Tribunal Constitucional 102/1995 se deben recordar los términos en los que se mueve la competencia autonómica.

a) Toda la regulación de políticas sectoriales contenida en el Título I puede tener amparo indirecto en el medio ambiente, dentro del ámbito de regulación que deja el Estado.

Como hemos indicado en otras ocasiones (D.3/17, D.89/18 o D.41/22), la competencia autonómica en materia medioambiental viene limitada o condicionada por el ejercicio que el Estado haga, a su vez, de la competencia exclusiva que le confía el art. 149.1.23 CE para dictar la “*legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección*”.



El TC ha analizado en numerosas Sentencias el alcance de lo *básico* en materia medioambiental. En particular, la STC 109/2017, tras recapitular los “*criterios de orden material*” que determinan el alcance posible de la legislación básica (con cita de las STC 53/2017, FJ 4, y STC 101/2005), recuerda cuál es la finalidad que ha de perseguir el legislador estatal al fijar las bases en materia de protección medioambiental:

*“La normativa básica en esta materia tiene por objeto fijar el nivel de protección ambiental mínimo de aplicación a todo el territorio nacional, mínimos que han de ser respetados por las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias en materia de desarrollo legislativo y ejecución de las bases, complementando o reforzando los niveles de protección establecidos en la normativa básica. Por tanto, el examen de los preceptos impugnados desde la perspectiva de su adecuación al orden de distribución de competencias exigirá valorar si efectivamente se produce la reducción del nivel de protección con respecto a la fijada por el Estado con carácter básico, dado que ello determinará la apreciación de la vulneración competencial señalada por el recurrente”.*

Esta misma idea había anticipado ya la STC 170/1989, o la precitada STC 102/1995. En palabras de esta última, si, con carácter general, “*lo básico ... desde una perspectiva constitucional ... consiste en el común denominador normativo para todos en un sector determinado ... sin olvidar, en su dimensión intelectual, el carácter nuclear, inherente al concepto*”, en este concreto ámbito material del art. 149.1.23 CE, la normativa básica estatal “*cumple más bien una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia establezcan niveles de protección más altos.*”

En definitiva, las bases del Estado deben establecer un nivel de protección ambiental, *homogéneo* para todo el territorio, y *suficiente* por sí, y de *mínimos indisponibles* para las Autonomías, que, sin embargo, pueden mejorarlo en sus respectivos ámbitos competenciales, con “*normas adicionales de protección*”.

Como señala la STC 102/1995:

*“El recíproco engranaje de la competencia estatal y de las autonómicas en la materia, visto así, lleva a la convicción de que lo básico tiene aquí simultáneamente carácter mínimo, como patrón indispensable para la protección del medio ambiente, fuera de cuyo núcleo entran en juego las normas que lo complementan y lo desarrollan, con la ejecución, sin fisura alguna de ese entero grupo normativo. Se trata pues, de una estratificación de la materia por niveles, donde el estatal ha de ser suficiente y homogéneo, pero mejorable por así decirlo para adaptarlo a las circunstancias de cada Comunidad Autónoma. Esta es, también, la articulación de la normativa supranacional de la Unión Europea respecto de la que corresponde a los Estados miembros por virtud del principio de subsidiariedad. En definitiva la distribución de competencias, más allá de la exclusividad, se polariza en la atribución de concretas potestades y funciones sobre la materia.”*

Como límite negativo del concepto de lo básico, la propia STC 102/1995, en el F. Jco. 7, recuerda que la incidencia de lo básico en las competencias de las Comunidades Autónomas “*no puede ser tal que permita, al socaire de una protección del medio ambiente*



*más aparente que real, la merma de competencias autonómicas exclusivas y su invasión más allá de lo básico.”*

Igualmente, incide sobremanera el mandato que hace el artículo 45 a los poderes públicos. El art. 45 CE incluye, entre 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”*, y mandata a los poderes públicos a velar *“por la utilización racional de los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.”* Principios que en lo que ahora interesa, han de informar la *“legislación positiva”* y la *“actuación de los poderes públicos”* (art. 53.3 CE).

Por ello, además de la competencia específica en materia medioambiental que resulta del art. 9.1 EAR '99 (correlativa a la estatal del art. 149.1.23 CE), los poderes públicos de la CAR están obligados a incorporar los principios y exigencias de la protección medioambiental en todas y cada una de sus políticas sectoriales, en función de las competencias que, en cada ámbito material formen parte del acervo competencial de la CAR.

Como advertimos en nuestro D.3/2017, el título competencial *medio ambiente* tiene una naturaleza transversal u horizontal. Y en esta misma línea, el Tribunal Constitucional (por ejemplo, en su STC 102/1995, F. Jco 7) explica las razones últimas de ese carácter transversal.

En primer lugar, el TC, a la hora de definir la noción de *“medio ambiente”*, constata que éste está constituido por un conjunto de elementos: *“los recursos naturales”, “la flora y la fauna, los animales y los vegetales o plantas, los minerales, los tres «reinos» clásicos de la Naturaleza con mayúsculas, en el escenario que suponen el suelo y el agua, el espacio natural”,* si bien añade que *“el medio ambiente no puede reducirse a la mera suma o yuxtaposición de los recursos naturales y su base física, sino que es el entramado complejo de las relaciones de todos esos elementos”* (STC 102/1995, F. Jco. 6).

La STC 102/1995, tras describir lo que debe entenderse por medio ambiente razona que *“el medio ambiente, tal y como ha sido descrito es un concepto nacido para reconducir a la unidad los diversos componentes de una realidad en peligro. Si éste no se hubiera presentado resultaría inimaginable su aparición por meras razones teóricas, científicas o filosóficas, ni por tanto jurídicas”*. Y que las amenazas que sufre han provocado:

*“una simétrica actitud defensiva que en todos los planos jurídicos constitucional, europeo y universal se identifica con la palabra «protección», sustrato de una función cuya finalidad primera ha de ser la «conservación» de lo existente, pero con una vertiente dinámica tendente al «mejoramiento», ambas contempladas en el texto constitucional (art. 45.2 C.E.), como también en el Acta Única Europea (art. 130 R) y en las Declaraciones de Estocolmo y de Río.*



(...)

*Ahora bien, no sería bueno olvidar que la protección siempre se plantea contra «algo», los peligros más arriba sugeridos y contra «alguien» cuya actividad resulta potencial o actualmente dañina para los bienes o intereses tutelados. Pues bien, en el caso del medio ambiente se da la paradoja de que ha de ser defendido por el hombre de las propias acciones del hombre (...)*

*(...). la acción del hombre con riesgo para el medio ambiente se proyecta en las más variadas manifestaciones, sanitarias, biológicas, industriales o urbanísticas, procedentes del tráfico rodado o del turismo y depredadoras sin más, como la caza y la pesca, manifestaciones difícilmente compartimentables por su heterogeneidad, aun cuando las normas lo intenten hasta donde pueden. Hemos dicho más arriba, y no es inoportuno traerlo aquí, que el carácter complejo y polifacético propio de las cuestiones relativas al medio ambiente hace que éstas afecten a los más variados sectores del ordenamiento jurídico (STC 64/1982). Ello explica que la competencia estatal sobre esta materia converja o concurra poliédricamente con otras muchas autonómicas sobre ordenación del territorio y urbanismo, agricultura y ganadería, montes y aguas y caza y pesca. No se da una oposición lineal y unívoca sino polisémica y metafóricamente transversal, pues un solo título competencial incide en muchos otros, muy variados y percute en ellos”.*

La amplitud del concepto de medio ambiente (unida a los mandatos que resultan de los principios rectores proclamados por el art. 45 CE) supone que la protección medio ambiental deba penetrar en las más variadas esferas materiales de actuación de los poderes públicos y que, por tanto, en lo que aquí nos ocupa, deba tenerse en cuenta por la CAR en el ejercicio de todas las competencias que tiene estatutariamente atribuidas y que deberían citarse en la parte expositiva.

b) Sobre los espacios naturales. La Disposición derogatoria del proyecto deroga la Ley 4/2003 de Conservación de Espacios Naturales de La Rioja. En el nuevo texto, todo el título II se dedica a la protección de los espacios naturales.

Según el Tribunal Constitucional (STC 102/1995) “*la protección del medio ambiente es el marco en el que deben ejercerse las competencias sobre espacios naturales protegidos*”, por lo que, aunque la declaración y delimitación de los espacios naturales protegidos es una competencia no prevista en la CE que constituye un título competencial diferente al de protección del medio ambiente, se enmarca dentro de la misma.

En la STC 195/1998, el Tribunal Constitucional declaró que la competencia sobre “*espacios naturales protegidos*” no está en el elenco de materias de la Constitución, y es susceptible de ser asumida por las Comunidades Autónomas, en el marco de la protección al medio ambiente fijada por la normativa básica, [F.J. 3].

*“Debe recordarse que, desde las SSTC 64 1982, 69 1982 y 82 1982, hasta la más reciente STC 102 1995 (fundamento jurídico 16), este Tribunal ha venido advirtiendo que, a pesar de la íntima relación existente entre las materias relativas al medio ambiente y a los espacios naturales protegidos, en nuestro ordenamiento las actividades públicas relativas a estos dos objetos constituyen ámbitos*



materiales distintos, dotados de diferente distribución de funciones. Concretamente se ha dicho que la materia de medio ambiente tiene un alcance genérico, tanto en su objeto como en el tipo de protección, respecto de la materia de espacios naturales protegidos, que se refiere únicamente a un elemento u objeto de aquella -«el soporte topográfico» del medio ambiente, en palabras de la STC 102 1995- y a una determinada forma de actuación -basada sobre todo «en la conservación de la naturaleza en determinados espacios por medio de una lista de prohibiciones y/o limitaciones», como se dice en la STC 64 1982.

...desde 1994 la Comunidad Autónoma posee competencias de desarrollo legislativo también en materia de medio ambiente (...), sino también, y muy especialmente, porque, como hemos establecido en doctrina consolidada, la declaración de los espacios naturales protegidos y la delimitación de su ámbito territorial son fruto del ejercicio de una actividad ejecutiva. Así se declara, por ejemplo, en la STC 102 1995 al afirmar que «la declaración de que un espacio natural merece la protección prevista constitucionalmente, es un acto netamente ejecutivo que consiste en aplicar la legalidad, individualizándola y, por tanto, es también un acto materialmente administrativo» (fundamento jurídico 18)».

La STC 306/2000 (FJ 7) sigue esa misma doctrina: *“De lo expuesto debemos concluir que no corresponde a la competencia del Estado la elaboración y aprobación de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, tal y como están configurados en la legislación vigente, ya que el grado de detalle que este tipo de instrumentos de planificación ha de incorporar (pues en ellos se plasma necesariamente la selección de una de las diversas alternativas posibles) no se compadece con el concepto de lo básico”.*

También la STC 194/2004 sobre la gestión conjunta de los parques nacionales mantiene la misma doctrina respecto al carácter de *acto materialmente administrativo* a la que se refiere la STC 102/1995 (FJ 18).

No puede haber ninguna duda de la aplicación de esta doctrina al caso riojano, pues el artículo 9.1 del Estatuto de Autonomía La Rioja, hace mención expresa a esta materia, tal y como se ha dicho antes, y se refleja en la parte expositiva del PL.

c) Sobre la protección de las especies y sus hábitats (regulación de la flora y fauna silvestres), el marco competencial es similar, se reconoce una competencia de desarrollo legislativo, a partir de los mínimos conformados por la legislación básica. De nuevo la STC 102/1995 debe ser la primera aproximación a la materia, en los términos expuestos (F.Jco 25).

La Sentencia de 13 de julio de este año 2022, dictada en un recurso de inconstitucionalidad en el que se enjuiciaba la protección del lobo (STC 99/2022), oponiendo las competencias de caza con las que nos ocupan, identifica una doctrina ya homogénea en lo referente a la regulación de especies protegidas:

*“Por lo que se refiere específicamente al régimen de la fauna silvestre, que es la submateria afectada en este proceso, hemos confirmado ya que las medidas dirigidas a su protección deben considerarse*



*materialmente básicas, "al estar orientadas a la salvaguarda del interés ecológico, que es manifestación del interés general y público en la preservación de la riqueza biológica, escasa y fácilmente extingible" y que, por este motivo, "deben prevalecer sobre la regulación de la caza y la pesca, actividades que resultan legítimas solo en la medida en que se desenvuelvan con pleno respeto de las exigencias medioambientales, sin comprometer o poner en riesgo las medidas de conservación de la fauna silvestre, pues las exigencias de la caza comprenden no solo el cumplimiento de los requisitos establecidos para el ejercicio de la actividad, sino también al de su protección, dentro de la que refiere al medio ambiente" (por todas, SSTC 69/2013, de 14 de marzo, FJ 6, y 148 2020, de 22 de octubre, FJ 3). Ahora bien, dentro de estos límites, las comunidades autónomas se encuentran habilitadas para diseñar y ejecutar una política autonómica propia en materia de caza y de protección de los ecosistemas vinculados directamente al ejercicio de las competencias exclusivas que hayan asumido en materia de caza y explotaciones cinegéticas (STC 14 1998, de 22 de enero, FJ 2, seguida de otras muchas).*

(...)

*Con similar fundamento hemos reconocido el carácter materialmente básico del catálogo español de hábitats en peligro de desaparición, contemplado en el art. 25 de la Ley 42/2007 (SSTC 69/2013, de 14 de marzo, FJ 4, y 138 2013, de 6 de junio, FJ 8) y del listado de especies silvestres en régimen de protección especial, incluyendo la prohibición de que las autorizaciones de captura, retención o cualquier otra explotación prudente de determinadas especies se extienda a las incluidas en él [SSTC 69/2013, FJ 6 a), y 148 2020, de 22 de octubre, FJ 3]. Sobre el referido listado, que es el afectado por la controversia que ahora debemos resolver, hemos confirmado también el carácter materialmente básico de su desarrollo reglamentario, señalando que "la inclusión de determinadas especies en el régimen de protección que constituye la ratio de los instrumentos regulados en el Real Decreto 139/2011" desempeña "una función de ordenación mediante mínimos, que pueden permitir a las comunidades autónomas establecer niveles de protección más altos, pero nunca reducirlos", de modo tal que "el régimen de conservación de las especies incluidas en el listado y el catálogo regulados en el mismo atiende, en definitiva, a la finalidad perseguida por la legislación básica de preservar la diversidad biológica, deteniendo su ritmo de pérdida actual, y tal finalidad, como hemos señalado en la STC 69/2013, delimita "un ámbito de intervención estatal que puede ser singularmente intensa", en la medida en que la legislación básica [...] venga justificada por la necesidad de dar respuesta a la situación [de pérdida de la biodiversidad] que ha quedado descrita" (STC 146 2013, de 11 de julio, FJ 4)".*

La STC 149/2013 (F. Jco. 4) resuelve un conflicto de competencias positivo en relación a los listados y catálogos de especies protegidas, y se expresa en parecidos términos:

*"en el ámbito de la protección del medio ambiente, una función de ordenación mediante mínimos, que pueden permitir a las Comunidades Autónomas establecer niveles de protección más altos, pero nunca reducirlos (SSTC 170 1989, FJ 2; 196 1996, de 28 de noviembre, FJ 2, y 7/2012, de 18 de enero, FJ 5)" (STC 69/2013, FJ 6)..."*

Por tanto, se debe reconocer también competencia suficiente para regular la protección de las especies y sus hábitats, pero confrontando la regulación propuesta con la básica para determinar si el régimen de protección mínimo no disminuye.



#### 4. Título de competencias suficiente

De lo anterior se puede concluir que la Comunidad Autónoma de La Rioja tiene título de competencia suficiente para dictar la Ley en tramitación. Sin perjuicio de lo señalado en el apartado 3.a) anterior.

#### Cuarto

#### Observaciones generales al Proyecto de Ley

1.- El PL resulta, en términos generales, respetuoso con el marco competencial en el que puede desenvolverse el legislador autonómico de acuerdo con la doctrina constitucional analizada.

Se puede modificar la parte expositiva para añadir la referencia a otros títulos de competencia. También se llama la atención sobre una errata en la parte IV de la Exposición de Motivos cuando dice que la ley consta de “*nueve títulos*”, puesto que son diez en total, (Título preliminar más nueve).

#### 2.- Sobre la *lex repetita*

Numerosos preceptos del PL repiten o reproducen la Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que tiene carácter básico. Ahora bien, dicha reproducción encuentra justificación, dado que permite disponer de un texto sistemático y comprensible.

Recordemos, a estos efectos, que la incorrección y eventual inconstitucionalidad por incompetencia de la reproducción autonómica de normas estatales, ha sido reiterada por el TC en relación con las competencias exclusivas del Estado (STC 159/2016, FJ 3).

Sin embargo, supuesto distinto es cuando la reproducción se encuadra en una materia sobre la que ostentan competencias tanto el Estado como la CA. En estos casos y, singularmente, en el de la reproducción autonómica de la norma básica estatal -como ocurre en este PL- de acuerdo con la doctrina establecida por el TC, la inconstitucionalidad por incompetencia quedaría descartada siempre y cuando sirva para hacer más comprensible el desarrollo normativo que realiza la CA, en ejercicio de sus competencias propias, y la reproducción sea fiel y no induzca, a su vez, a confusión (cfr. SSTC 341/2005, 102/2016, o 51/2019).

Por ejemplo, los principios generales que enumera la Ley básica se reproducen en el PL objeto de dictamen, con pequeñas variaciones (vgr. el mantenimiento de los ecosistemas para el bienestar humano, añade “*de las generaciones presentes y venideras*” –art. 2-a) de la Ley 42/2007 y del PL).



### 3.- Dispersión normativa

La regulación que hace la Ley de la incidencia medioambiental en distintos sectores de actividad, y la vocación anunciada en la parte expositiva de implantar "*políticas activas*", hace que se afecte a algunas materias ya reguladas por otras leyes en vigor. Igualmente, en este caso, se produce una tramitación simultánea de varios proyectos de ley, que podría producir una duplicidad normativa. En particular, el Título I del PL está lleno de referencias a distintos sectores, como se verá en el análisis del articulado.

Como ya dijimos en nuestro Dictamen 41/22, el principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) aconseja que, en la medida de lo posible, todas las disposiciones legales específicamente relativas a un ámbito material concreto (p.ej. urbanismo, turismo, caza...) se encuentren reunidas en una única Ley. Esta forma de proceder evita la dispersión legislativa -sumamente perniciosa para la seguridad jurídica- que se genera cuando normas de igual rango jerárquico legal y atinentes a la misma materia se encuentran ubicadas en textos legislativos diferentes; y, al mismo tiempo facilita la coherencia interna (estructural, sistemática, terminológica) de cada texto legal, precaviendo el riesgo de distorsiones, dudas interpretativas, o antinomias.

Una observación semejante a esta fue formulada por el Consejo de Estado al Gobierno de la Nación con ocasión de la tramitación del Proyecto de la Ley estatal 7/2021 (DCE nº 204/2020, de 12 de marzo).

Por todo ello, a criterio de este Consejo debe valorarse la introducción de disposiciones finales modificativas de otras leyes que les permitieran incorporarse de modo coherente al contenido, terminología, estructura y sistemática de las leyes sectoriales a las que afectan.

### 4.- Sobre la tramitación simultánea de los Proyectos de Ley de Cambio Climático de La Rioja y de la Ley de declaración del Parque Natural del Alto Najerilla

Este Consejo Consultivo examinó en su D. 41/22 el Anteproyecto de Ley de Cambio Climático de La Rioja, que ha dado lugar a una iniciativa parlamentaria que actualmente se halla en curso ante el Parlamento de La Rioja (la nº 10L/PL-0019). Igualmente, emitió dictamen (D. 61/22) sobre el Proyecto de Ley de declaración del Parque Natural del Alto Najerilla, también en curso ante el Parlamento (nº 10L/PL-0024).

La tramitación de distintas iniciativas legislativas tan cercanas en el tiempo y en la materia objeto de regulación aconseja que se extreme la atención para evitar antinomias. Algunas serán inevitables, como la cita que hace el Proyecto de Parque Natural de la Ley 4/2003 de Conservación de Espacios Naturales de La Rioja que, sin embargo, derogará el



proyecto de ley objeto del presente dictamen. Otras posibles antinomias exigirían un cotejo minucioso de los distintos artículos del texto en tramitación.

### 5.- Sobre el carácter programático de parte del texto

Este Consejo, aun consciente de que su labor no es realizar observaciones de estricta técnica o estilo normativa, y mucho menos de oportunidad, ha llamado la atención en numerosas ocasiones, (D 4/22 ó D 16/22), sobre el hecho, que es demasiado frecuente, también en el proyecto de ley examinado, de realizar declaraciones programáticas o diseñar y formular intenciones, planes o actuaciones futuras, mediante el empleo en gran medida de expresiones como: *impulsará, deberá, perseguirá fomentará promoverá, u otras semejantes.*

En suma, en el Proyecto de Ley se opta, en bastantes ocasiones, por introducir normas denominadas “*leyes suaves*” consistentes en principios, recomendaciones, en suma, marcos muy genéricos de actuación, que restan la fuerza normativa del proyecto de ley, respecto a las disposiciones normativas que delimiten supuestos de hecho concretos a los que atribuyan consecuencias jurídicas determinadas e identificables.

### 6.- Sobre el glifosato

El glifosato o N-(fosfometil) glicina, cuya definición figura en el apartado 15 del artículo 3, del PL es “*una sustancia química contenida en numerosos herbicidas no selectivos desarrollados para eliminar plantas no deseadas*”.

En varios artículos del PL, (arts. 14.2, 32.2, 37.2, 135.7 y 169-l)), se regula su uso con distintas fórmulas.

El Parlamento europeo propuso prohibir el uso de esta sustancia a partir del 22 de diciembre de 2022. No obstante, en el DOUE del 5 de diciembre de 2022 se publica el Reglamento de Ejecución UE 2022/2364 de la Comisión de 2 de diciembre por el que se modifica el Reglamento de Ejecución UE 540/2011 por lo que respecta a la ampliación del periodo de aprobación de la sustancia activa glifosato. En este Reglamento se amplía su uso hasta el 15 de diciembre de 2023.

Por tanto, hasta esa fecha, si bien entendemos, que la Administración pública de La Rioja, como norma interna puede excluir el glifosato en sus actuaciones, para mayor protección del medio ambiente, no podrá prohibir su uso más allá, ni a otras Administraciones Públicas, (Administración del Estado o Local), ni a que las empresas (titulares de las infraestructuras) se les pueda limitar adquirir productos que están en el mercado y que cumplen los controles ambientales y de salud exigidos para su comercialización (vid. Comunicación de la Comisión europea C (2017 /8414).



En ese sentido se debería revisar la redacción de los artículos en los que se regula el uso de esta sustancia.

## Quinto

### Observaciones a preceptos concretos del texto

Junto a las anteriores consideraciones generales, formulamos las que siguen en relación con artículos concretos del PL.

#### 1.- Observaciones al artículo 1 “Objeto y ámbito de aplicación”

En este artículo se dobla el término “aplicable”, con una redacción más confusa que en el texto inicial.

En el texto inicial se decía: “*La presente ley tiene por objeto establecer el régimen jurídico de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural, de la biodiversidad y de la geodiversidad, aplicable en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de La Rioja como parte del deber de conservar y del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona establecido en el artículo 45. 2 de la Constitución Española*”.

#### 2. Observaciones al artículo 2 “Principios generales”

El artículo 2-u) repite la redacción que ya aparece en el apartado j) del mismo artículo.

#### 3. Observaciones al artículo 3 “Definiciones”

En el art.3 se hacen definiciones de manera “adicional” a las contenidas en la ley 42/2007. Una adición supone añadir algo a las definiciones previas, sin embargo, no siempre se hace así.

Por ejemplo, en los apartados 18, 33 y 34 se definen, respectivamente, los Lugares de Importancia Comunitaria, las Zonas Especiales de Conservación y las Zonas de Especial Protección para la Aves (LIC, ZEC y ZEPA). En estos casos la reproducción es parcial y no recoge correctamente el sentido que resulta de los artículos 43 y 44 de la ley 42/2007.

#### 4. Observaciones al artículo 7 “Planes y programas de desarrollo rural”

En este artículo se afectan directamente competencias de agricultura, igual que ocurre más adelante con algún otro artículo.



En tal sentido, se recomienda que se haga referencia al título competencial sobre agricultura en la parte expositiva, y se reitera que la seguridad jurídica sufre con la dispersión normativa a la hora de regular una determinada materia.

En esta materia sería aconsejable haber solicitado informe a la Consejería competente en materia de agricultura. La petición de dictamen proviene del Parlamento, por tanto, este dictamen no debe extender su análisis a la tramitación gubernamental previa, pero debe subrayarse esta omisión puesto que la referencia a planes y programas de desarrollo rural puede resultar obsoleta.

Estos planes y programas desaparecen en la regulación del Reglamento UE 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo de 2 de diciembre de 2021 por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la política agraria común (planes estratégicos de la PAC), financiada con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), y por el que se derogan los Reglamentos UE nº 1305/2013 y UE nº 1307/2013.

El artículo 154 de este Reglamento UE 2021/2115 fija el 1 de enero de 2023 como fecha a partir de la que dejarán de tener vigencia los anteriores Reglamentos UE 1305/2013 y 1307/2013, quedando únicamente la posibilidad de ejecutar los planes y programas de desarrollo rural en vigor (PDR en el argot) en las condiciones que expresa, y hasta el 31 de diciembre de 2025.

En otras palabras, a partir de enero del año que viene no se van a aprobar más PDR, por lo que la previsión del artículo 7 quedará sin efecto alguno.

### **5. Observación al artículo 8 “Patrimonio natural y cambio climático”**

El artículo 8 dedica el segundo y tercer apartado al cambio climático y la transición energética y contiene la misma regulación que el proyecto de Ley de cambio climático de La Rioja prevista en el artículo 26 de dicha iniciativa.

Si la técnica de la *lex repetita* es desaconsejable en la relación que se produce entre el ordenamiento español y el nacional, más aún debe evitarse hacer uso de ella entre dos proyectos de ley autonómicos de tramitación prácticamente simultánea.

### **6. Observación a la regulación del urbanismo y la ordenación territorial**

En la Sección 2ª del Capítulo II del Título I se aborda el “Urbanismo, ordenación del territorio e infraestructura verde urbana”. La regulación de esta sección se integraría más



armónicamente en el ordenamiento riojano si modificara la vigente LOTUR, Ley de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja (Ley 5/2006, de 2 de mayo). Igualmente, en la tramitación gubernamental se echa en falta la petición de informe a la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Al articulado de la Sección se dedican las siguientes letras.

a) El artículo 11.1 dice: *“Los instrumentos de planeamiento urbanístico o de ordenación del territorio que clasifiquen suelo deberán tomar en consideración los valores naturales presentes en su ámbito territorial, determinando las categorías urbanísticas más adecuadas que garanticen la consecución de los objetivos de la presente ley”*, el empleo de la expresión *“tomar en consideración”* parece indicar que serán consultados y valorados, obviando el carácter determinante y preceptivo que debería tener en todo caso.

Este Consejo estima, que, aunque las normas urbanísticas parecen dar la debida importancia al medio ambiente, señalar que los instrumentos de planeamiento urbanístico o de ordenación de territorio deberán *tomar en consideración* los valores naturales, no destaca la relevante situación jurídica administrativa que tiene la protección ambiental en la actividad de planificación. En concreto, no se recoge *“la prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística y los supuestos básicos de dicha prevalencia.”* (artículo 2.f) de la Ley 42/2007, de 23 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad), preeminencia que determina la gestión e impone que los instrumentos de planeamiento urbanístico o de ordenación del territorio deban tomarlos siempre en consideración y respetar su contenido imperativo.

b) También, la regulación del artículo 11 sobre *“clasificación del suelo”*, cuando incluye como *“no urbanizable con protección natural”* una serie de supuestos, está usando una terminología distinta a la de la LOTUR, que distingue entre suelo no urbanizable genérico (art. 46) y especial (art. 45), pero reconociendo en ambos la necesidad de protección, en su caso, natural, con mayor o menor grado de intensidad.

c) Igualmente, la regulación del artículo 11.2-a), cuando se remite a *“las zonas de conservación”* está usando una terminología extraña al propio Proyecto de Ley. Tal vez se quiera hacer referencia a las zonas de especial conservación (ZEC). Pero, aunque así fuera, no parece que se deba delegar en *“los instrumentos de planificación”* de las mismas la posibilidad de identificar otras zonas distintas: *“y aquellas otras [zonas] que así se determine[n] en sus instrumentos de planificación”*.

d) El artículo 11.4 se refiere a *“áreas naturales protegidas”*, en el mismo PL se usa esta denominación para las áreas reconocidas por instrumentos internacionales (arts. 107 a 109). Posiblemente este artículo se quiera referir a *“espacios naturales protegidos”*.



e) La regulación del artículo 15 introduce unos novedosos “*planes de infraestructura verde, biodiversidad y renaturalización urbana*” que no aparecen en la LOTUR, y sobre los que no se especifica nada en lo relativo a su tramitación, aprobación, forma o efectos. En cuanto a la técnica normativa, este artículo 15 tiene tres apartados, pero el primero no aparece numerado.

f) En definitiva, la correcta imbricación legal aconseja estudiar la posible reforma de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja (LOTUR) que regula diferentes instrumentos de ordenación del territorio (arts. 15 y ss), así como, en sus arts. 61 y ss; instrumentos de planeamiento urbanístico (planes generales, parciales, especiales...) y las determinaciones o contenidos que han de albergar.

La LOTUR también disciplina los correspondientes procedimientos administrativos dirigidos a la elaboración y aprobación de los diversos instrumentos de ordenación territorial (arts. 20, 24, 29, 32, 36) y urbanística (arts. 81 y ss).

Por otra parte, debe recordarse que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística están sometidos a evaluación ambiental estratégica, en los términos que resultan del art. 6.1.a) de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (LEA) y, de los arts. 9.2.a) y de la DT 3ª de la Ley autonómica 6/2017, de 8 de mayo, de Medio Ambiente de La Rioja (LMAR). Y, a falta de mayores concreciones, los “*proyectos de infraestructuras y equipamientos*” a los que alude el art. 22.3 estarían sujetos a la evaluación de impacto ambiental prevista por los arts. 7 LEA y 9.2 a) LMAR.

Este Consejo ya desaconsejó (D. 41/22) las fórmulas de escasa densidad normativa, cuando debería concretarse la manera en que se vayan a hacer efectivas esas previsiones y especificando qué preceptos de la LOTUR deberían quedar modificados, suprimidos o añadidos (por ejemplo, mediante unas u otras modificaciones de los diferentes procedimientos).

## 7. Observación al artículo 17 “*Concentración y reestructuración parcelaria*”

En la Sección 3ª del Capítulo II del Título I se regulan las “*Actividades agrarias*”.

El artículo 17 trata de la “*Concentración y reestructuración parcelaria*”. Se prevé que en estos procedimientos de reordenación de la propiedad se incluya un informe preceptivo y vinculante de la Consejería competente en medio ambiente, y dentro del procedimiento de evaluación de impacto ambiental. El artículo añade que “*motivadamente podrá proponer la exclusión de parcelas de la zona de reestructuración parcelaria*” (art. 17.1 prr. 2).



Puede haber una contradicción entre el carácter vinculante del informe medioambiental, y la posibilidad de *proponer* la exclusión de determinadas parcelas. Conviene aclarar este extremo que puede llevar a interpretar que, en realidad, el informe no debería ser vinculante.

## 8. Observación a la regulación de las actividades forestales, cinegéticas y piscícolas

a) En la Sección 4ª del Capítulo II del Título I, sobre "*Actividades forestales, cinegéticas y piscícolas*" se incluye una previsión de comercio internacional sobre la que la Comunidad Autónoma no tiene competencia. Así, el artículo 18.5 prevé un control de importaciones de "*terceros países*" que entraría de lleno en las competencias exclusivas del Estado sobre comercio exterior (art. 149.I.10 CE). Además, la expresión de salvaguarda "*dentro de sus competencias*", aparenta eliminar al Gobierno de la Rioja de la responsabilidad que le quiere asignar. Por otra parte, el texto establece mecanismos de control "*de la deforestación y la degradación forestal importados*" y no de los productos. Se trataría de una tarea imposible "*garantizar que no hayan sido producidos en tierras deforestadas o degradadas*" y no de los productos que es lo que puede ser importado.

b) El artículo 19.2 recoge una prohibición de uso de munición con una concentración de plomo igual o superior al 1% en los humedales o a cien metros de ellos, que cumple con la previsión del Reglamento UE 2021/57 de la Comisión de 25 de enero de 2021 (modifica el Reglamento CE 1907/2006). Por tanto, se juzga plenamente ajustada a derecho, aunque sea repetición de un Reglamento europeo.

Además, la reciente Ley 8/2022, de 2 julio de caza de La Rioja ya regula el uso de distintos tipos de municiones (art. 47), sin incluir ninguna regulación respecto al plomo. La disposición final primera suprimida modificaba la Ley de caza de 1998, y podría servir para adaptar la regulación de ambos textos legales.

## 9. Observación a la regulación de las actividades extractivas

En la Sección 5ª del Capítulo II del Título I, sobre "*Actividades extractivas*" se incluye la prohibición de aquellas "*que resulten incompatibles con los valores ambientales protegidos ... dentro de los espacios protegidos del patrimonio natural y de sus zonas periféricas de protección*".

El artículo 20 está redactado en términos imperativos: "*quedarán prohibidas*" lo que plantea la duda de si se trata de una prohibición genérica.



El artículo 122 de la Ley de Minas, Ley 22/1973 de 21 de julio dispone que *“Cualquier prohibición contenida en los instrumentos de ordenación sobre actividades incluidas en la Ley de Minas deberá ser motivada y no podrá ser de carácter genérico”*.

A juicio del Consejo, el hecho de que el artículo 20.2 del PL desarrolle la previsión vinculada la incompatibilidad y exigiendo que *“los instrumentos de planificación o gestión ... determinarán dicha incompatibilidad motivándola de manera adecuada...”* salva la exigencia de la Ley estatal respecto de la motivación.

Pero, la prohibición imperativa plantea la duda de su posible carácter genérico. Esta cuestión ha sido analizada por el Tribunal Constitucional en la STC 235/2015 (F. Jco. 5) en los siguientes términos: *“el criterio de la Ley 22/1973 es, precisamente, que cualquier terreno pueda ser, en principio, considerado como registrable, admitiéndose como excepción a esta regla general, que dicha condición se altere cuando concurren razones de interés general debidamente apreciadas. Puesto que la Comunidad Autónoma de las Illes Balears tiene reconocida la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de régimen minero y energético, es claro que puede ejercer la facultad de declaración de determinados terrenos como no registrables consagrada en el art. 39.3 de la norma estatal, pero esa competencia ha de ejercerse «en el marco de la legislación básica del Estado», y que, por tanto, queda condicionada por lo que en ella se establezca. Y sucede que lo que la norma básica estatal establece es justo lo contrario de la prohibición absoluta incluida en la norma autonómica, pues no otra cosa se desprende del art. 39.3, que configura una excepción a una regla general implícita de «registrabilidad» de todos los terrenos”*.

Es decir, la consideración genérica, o de partida, debe ser la de permitir las actividades extractivas, no la de prohibirlas. Por ello, sería más respetuoso con el desarrollo de la Ley básica (art. 149.1.25 CE y art. 9.2 EAR'99) si se previera la posibilidad de que los instrumentos de planificación o gestión de los espacios protegidos incluyeran la prohibición de actividades extractivas dentro de su ámbito, debidamente motivada en la incompatibilidad de la actividad y los valores que se protegen (vid. STS de 16 de diciembre de 2015, rec. cas. 34/2013).

## 10. Observación a la regulación de los ecosistemas acuáticos

a) En la Sección 6ª del Capítulo II del Título I, sobre *“Ecosistemas acuáticos”* se aprecia una falta de competencia de la Comunidad Autónoma para regular parte del contenido incluido en la sección.

El apartado 2 del artículo 22 (Disposiciones Generales), dispone: *“Para ello, la Consejería competente en materia de medioambiente velará por la consecución de dichos objetivos a través de su participación en los procedimientos de autorización o concesión de actuaciones en el dominio público hidráulico”*.



En este sentido cabe señalar, que muchas previsiones respecto a la legislación hidráulica ya se contemplan en la legislación estatal con carácter básico, con lo que a la misma habrá de atenerse, sin perjuicio de las precauciones que es necesario observar en orden al empleo de la técnica de reproducción normativa.

Así, en el texto refundido de la Ley de aguas, en su artículo 98 *Limitaciones medioambientales a las autorizaciones y concesiones*, establece en su apartado 1:

*“los Organismos de cuenca, en las concesiones y autorizaciones que otorguen, adoptarán las medidas necesarias para hacer compatible el aprovechamiento con el respeto del medio ambiente y garantizar los caudales ecológicos o demandas ambientales previstas en la planificación hidrológica.*

*En la tramitación de concesiones y autorizaciones que afecten al dominio público hidráulico que pudieran implicar riesgos para el medio ambiente, será preceptiva la presentación de un informe sobre los posibles efectos nocivos para el medio, del que se dará traslado al órgano ambiental competente para que se pronuncie sobre las medidas correctoras que, a su juicio, deban introducirse como consecuencia del informe presentado. Sin perjuicio de los supuestos en que resulte obligatorio, conforme a lo previsto en la normativa vigente, en los casos en que el Organismo de cuenca presuma la existencia de un riesgo grave para el medio ambiente, someterá igualmente a la consideración del órgano ambiental competente la conveniencia de iniciar el procedimiento de evaluación de impacto ambiental”.*

Como señala la Sentencia del Tribunal Constitucional 15/1998, de 22 de enero:

*“la inevitable concurrencia competencial en materia de aguas pertenecientes a cuencas supracomunitarias exige al legislador, la articulación de fórmulas procedimentales y de intervención que permitan armonizar el ejercicio de las respectivas competencias evitándose el desplazamiento o menoscabo de las ajenas. Por ello mismo, en la Sentencia 243/1993 se declaró que los informes preceptivos sobre preservación de los recursos piscícolas y ecosistemas fluviales han de ser ‘previos al otorgamiento de las referidas concesiones’. De este modo al otorgar las concesiones podrá imponerse a las mismas el cumplimiento de las condiciones fijadas por la Comunidad Autónoma competente en orden a asegurar que los aprovechamientos de agua no pongan en peligro la riqueza piscícola y los ecosistemas en los que se desarrolla”.*

b) El artículo 24 trata del “Régimen de caudales ecológicos”.

Este artículo prevé que: *“En los planes hidrológicos de cuenca, con la participación de la consejería competente en conservación del patrimonio natural, se fijará un régimen de caudales ecológicos que garantice la capacidad biogénica en los ecosistemas acuáticos, que se determinará en función de la biocenosis y de la fijación de un biotopo disponible suficiente para ella. De igual manera, se establecerán las oportunas reservas de caudal destinadas a la conservación de elementos concretos del patrimonio natural”.*

La determinación de los caudales ecológicos o ambientales en las cuencas intercomunitarias ha planteado una importante conflictividad entre el Estado y las CCAA.



y en la medida en que en esta materia se entrecruzan competencias estatales y autonómicas. Por ello debe advertirse de la complejidad- de esta relación y la necesaria cooperación administrativa.

En materia de aguas, el artículo 149.1.22ª de la Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre *“la legislación; ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma”*. Asimismo, el artículo 148.1.10ª de la Constitución permite que todas las CCAA asuman competencias en materia de *“proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés para la Comunidad Autónoma”*.

En conclusión, en esta materia, el reparto competencial entre el Estado y las CCAA debe enmarcarse en los referidos artículos, que paradójicamente fijan dos criterios constitucionales no coincidentes -el del interés y el del territorio- lo que incide significativamente en configurar cuándo nos encontramos ante normas adicionales de protección de medio ambiente.

La legislación de aguas utiliza el criterio territorial de la cuenca hidrográfica para diferenciar cuándo será el Estado quien podrá gestionar las aguas del río -cuencas intercomunitarias- y cuándo, por el contrario, serán las CCAA las competentes para la gestión -cuencas intracomunitarias.

Conforme a ese criterio la jurisprudencia constitucional establece la competencia para decidir el caudal ecológico de las cuencas intercomunitarias corresponde al organismo de cuenca (por todas Sentencia del TC 15/1998 de 22 de enero (FJ 6 ), pudiendo las CCAA únicamente *“incidir en los intereses afectados por la administración de las aguas en las cuencas que se extienden más allá de su territorio mediante la participación en los órganos de gobierno de las correspondientes Confederaciones Hidrográficas, en los términos previstos en la legislación estatal”* y siempre y cuando se dé una concurrencia de títulos competenciales específicos que se proyectan sobre un mismo espacio físico, como es en este caso el medio ambiente.

En este sentido, el artículo 25 del texto refundido de la Ley de aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio (TRLA), establece que *“los organismos de cuenca y las Comunidades Autónomas podrán establecer una mutua colaboración en el ejercicio de sus respectivas competencias, especialmente mediante la incorporación de aquéllas a la Junta de Gobierno de dichos organismos, según lo determinado en esta ley”*.

Los caudales ecológicos son considerados por la legislación como una restricción que se impone con carácter general a los sistemas de explotación, con prioridad sobre todos los usos a excepción del abastecimiento de poblaciones (artículos 42 y 59.7 del TRLA). De este



modo, en el ámbito de las cuencas intercomunitarias correspondería, en principio, su fijación a las Confederaciones Hidrológicas. No obstante, las CCAA, en el ejercicio de sus competencias en materia de pesca fluvial y de protección del medio ambiente podrían adoptar normas adicionales de protección para asegurar la calidad de las aguas y los sistemas acuáticos que podría llevar a considerar el caudal ecológico diferente.

En consecuencia, la competencia autonómica puede entrar en conflicto con la estatal en tanto que podría condicionar las concesiones de recursos y aprovechamientos hidráulicos pudiendo llegar a invadir así la competencia estatal en esta materia.

Ello, ha provocado numerosos conflictos competenciales con las CCAA. En la Sentencia del Tribunal Constitucional 110/1998, de 21 de mayo, se infiere que el régimen de caudales ecológicos ha de ser elaborado por la cuenca hidrográfica en su conjunto. En consecuencia, ello impide una regulación independiente del mismo por una Comunidad Autónoma, porque sus competencias en materia de pesca fluvial y de protección- de su ecosistema no pueden tener un alcance extraterritorial, ni interferir en la competencia del Estado sobre aprovechamientos hidráulicos con la que necesariamente concurren. No obstante, el Tribunal añade que esta exigencia no supone, en modo alguno, privar a las CCAA de sus competencias en orden a la protección de la pesca fluvial y su entorno medioambiental. Antes bien, el organismo de cuenca debe determinar el régimen de caudales ecológicos mediante la "*mutua colaboración*".

Así, la ley 11/2005, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, introdujo un nuevo apartado en el artículo 26 señalando que la fijación de los caudales ambientales se realizará con la participación de todas las CCAA que integren la cuenca hidrográfica, a través de los consejos del Agua de las respectivas cuencas.

Por ello, dada la concurrencia de títulos competenciales estatales y autonómicos, es necesario fomentar la cooperación interadministrativa, sin perjuicio de que la decisión final siempre corresponde, conforme se ha señalado, a los organismos de cuenca. No pudiendo establecer en normativa autonómica elementos imperativos como los del texto analizado.

Estas cuestiones ya fueron analizadas en nuestro Dictamen 30/19 sobre la reforma del Estatuto de Autonomía, en el que dijimos:

En relación con el primero de los apartados, y, especialmente, con la previsión de que los poderes públicos autonómicos fijen "*caudales ambientales apropiados*", la STC 110/2011 (FJ 7) analizó el art. 19.2 EAAr y razonó, en síntesis, que esa previsión no desconocía la competencia exclusiva del Estado contemplada por el art. 149.1.22 CE en la medida en que esa *fijación de caudales* por la CA se verificase en el ámbito de sus competencias; y, siendo así que la CA de Aragón tenía –y tiene- asumida "*competencia exclusiva sobre la ordenación y la planificación de las aguas que discurren íntegramente por su territorio*" (art. 72.1 EAAr), en esa competencia "*cabría incluir la potestad de fijación de los correspondientes caudales*". No así, naturalmente, si la fijación se hiciera en relación con "*cuencas hidrográficas intercomunitarias*" (que son competencia estatal, *ex art.*



149.1.12 CE) y respecto de las cuales el EAAr atribuye a la CA de Aragón una simple *participación* en su fijación por el Estado (art. 72.2 EAAr).

Pues bien, siguiendo ese criterio interpretativo del TC, el art. 17.16 PREAR debe entenderse ajustado a esa doctrina constitucional, dado que el propio art. 17 limita explícitamente el alcance material de los principios rectores, que mandatan y habilitan la actuación de los poderes públicos de la CAR, estrictamente, “*en el ejercicio de sus competencias*”. Y, al igual que sucede en el caso del EAAr, también el EAR atribuye a la CAR competencia exclusiva en materia de “*ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos cuando las aguas transcurran íntegramente por el ámbito territorial de la CA*” (art. 37.17 PREAR). En definitiva, la “*fijación de caudales ambientales apropiados*” en las cuencas intercomunitarias queda extramuros de las competencias autonómicas y, por tanto, también fuera del ámbito de operatividad del principio rector descrito por el art. 17.16 PREAR.

Parecidas consideraciones sostuvo la STC 110/2011, FJ 9, sobre el art. 19.3 EAAr, que se corresponde con el art. 17.16, *párrafo segundo*, PREAR. A este respecto y reiterando un criterio que ya había expuesto la STC 247/2007, razona el TC que: “*el precepto sólo establece que los poderes públicos aragoneses «velen» para que no se realicen trasvases entre cuencas que no sean sostenibles, lo que equivale a decir que el precepto no contiene prohibición de los trasvases que pudieran serlo*”; a lo que añade que “*«velar» no conlleva potestades concretas, sino... meras pautas de orientación*”. Por otro lado:

*“... el encargo de «velar» que se hace a los poderes autonómicos para que no se realicen estos trasvases no sostenibles ha de ejercerse «de acuerdo con el principio de unidad de cuenca, la CE, la legislación estatal y la normativa comunitaria aplicables». Nos encontramos, pues, con unas determinaciones impuestas por el Estatuto a los poderes públicos aragoneses que son análogas a las que el artículo 17.1 del EAVal preveía respecto de los poderes públicos valencianos (aunque en este último caso la orientación se dirigía a propiciar los trasvases), toda vez que los poderes públicos aragoneses han de actuar en el marco previsto por la CE y la ley estatal. Por todo ello, debemos concluir, al igual que lo hicimos en la STC 247/2007, FJ 22, afirmando que el artículo 19.3 EAAr «no supone, pues, imposición alguna al Estado en los términos en que se redacta».*

c) Como cuestión de técnica normativa, la remisión del artículo 29.2 a “*la lista a la que se refiere el artículo anterior*”, debería corregirse puesto que la lista aparece en el mismo artículo 29, en el apartado 1.

## 11. Observación al artículo 30 “*Planificación de infraestructuras*”

Este artículo usa conceptos jurídicos indeterminados como “*afección significativa*” e “*infraestructuras lineales*” puede provocar problemas de interpretación y aplicación de la norma.

## 12. Observación a la regulación de la energía

En la Sección 9ª del Capítulo II del Título I, sobre “*Energía*” vuelve a incluir regulaciones generales para cualesquiera Administración, lo que puede invadir competencias del Estado (arts. 36 y 38).



El artículo 36.3 en la regulación de las *“Instalaciones de producción de energía”*, dice: *“La consejería competente en materia de medioambiente podrá instar a la adopción de medidas preventivas suplementarias y a la paralización total o parcial, de forma temporal o permanente, de aquellas instalaciones que, durante su funcionamiento, se identifique que hayan ocasionado un aumento significativo de la mortandad de especies de fauna, en especial cuando se trate de especies amenazadas”*.

Que en una situación no prevista de aumento de mortandad de la fauna la Consejería *“competente”* pueda instar *“al titular de la instalación”* a que tome *“medidas preventivas suplementarias”* supone, claramente una revisión de las medidas preventivas inicialmente previstas. Así, el titular de cualquier infraestructura que tenga autorización concedida, podrá recibir otros condicionamientos distintos de los previstos anteriormente, cuando la afección a las especies ya debería formar parte de la evaluación ambiental.

Se recuerda que tales modificaciones deben realizarse a través del correspondiente procedimiento, o como revocaciones sanción.

### 13. Observación al artículo 41 *“Salud”*

En este artículo se usa el término de *“La Administración sanitaria autonómica”*, que debería sustituirse por *“La Consejería competente en materia de salud”*.

### 14. Observación al artículo 44 sobre *“Administración y gestión de la Red”*

Este artículo señala que corresponde a la consejería competente en materia de medioambiente *“la administración y gestión general de la Red y los espacios naturales protegidos ... que la componen”*. Según el art. 42 del PL se crea *“la Red de Espacios Protegidos de La Rioja (la Red)”* con los espacios que figuran clasificados en el artículo 47 del PL.

La administración y gestión de los espacios que componen la Red puede chocar con los derechos de propiedad de los titulares de dichos espacios cuando no pertenezcan a la Comunidad Autónoma. Es fácil pensar en un árbol singular que sea de propiedad particular y que esté en una finca privada, por poner un ejemplo sencillo. Una cosa es la administración y gestión de la Red, como conjunto de espacios (vid. Art. 45 y 46.); y otra, la administración y gestión de los concretos espacios que la componen. Por ello, se recomienda que se modifique la redacción del artículo 44.1.

### 15. Observación al artículo 55 *“Usos prohibidos”*



En este artículo se incluye una regulación general de los “*Usos prohibidos*” en los espacios naturales protegidos. En la letra h) se incluye “*Ejercer la actividad cinegética y piscícola fuera de las zonas autorizadas*”. Se echa en falta una referencia a los tiempos hábiles para estas prácticas, que también inciden en la protección de la fauna.

#### **16. Observación al artículo 56 “*Usos autorizables*”**

En este artículo se incluye una regulación general de los “*Usos autorizables*”. En el primer apartado se dispone que, estos usos “*deberán ser identificados en los correspondientes instrumentos de planificación*”.

Sin embargo, en el apartado 4 del mismo artículo se contiene una previsión que podría ser contradictoria con la antedicha. Se prevé que “*los usos no incluidos en el régimen de usos del instrumento de protección y gestión del espacio natural protegido tendrán la consideración de autorizables*”. Por tanto, convendría hacer una redacción más clara que facilite la aplicación de la norma.

#### **17. Observación al artículo 58 “*Pérdida de la categoría de espacio natural protegido*”**

Este artículo, en su apartado segundo dice: “*Únicamente procederá declarar la pérdida de la categoría de espacio natural protegido cuando la desaparición de las condiciones que motivaron su protección fueran debidas a su evolución natural, ajena a la acción humana, científicamente demostrada*”.

No parece que esa regulación tenga sentido en casos en los que la acción humana y la natural pueden ser muy similares. Por ejemplo, en un incendio, sea provocado o natural, los efectos al espacio natural serán muy similares, y la pérdida de la categoría de protección correspondiente cuando la causa del mismo sea natural iría en contra del espíritu de la norma. En parecidos términos puede verse el artículo 94.2 del PL.

Además, vincular la aplicación del artículo a la “*evolución natural, ajena a la acción humana, científicamente demostrada*” es un concepto jurídico indeterminado, y discutible, por definición (con distinta intensidad también se usa este concepto en los artículos 57.2 y 94.2 del PL).

**18. El título del Capítulo III de del Título II “*Figuras de protección de espacios naturales en La Rioja*” no es correcto, dado que debe hacerse referencia a “*espacios naturales protegidos...*” (vid. art. 47).**

#### **19. Observación a los artículos 66 a 70**



Estos artículos regulan los Planes de Ordenación de Recursos Naturales y los Planes Rectores de uso y gestión (PORN y PRUG). Esta regulación está dentro de la Sección dedicada a los Parques, que son un tipo de espacio natural protegido. De hecho, la regulación de los PRUG parece exclusiva de los parques (vid. Art. 69).

El artículo 74.3 para las reservas naturales incluye una remisión interna a los artículos 66 a 68 del PL. Pero hay otros espacios naturales en los que no se encuentra tal remisión. En particular, en los que integran la red Natura 2000 (vid nuestro Dictamen 39/2022), pues el resto de espacios parece tener sus especialidades propias.

Esta forma de regular unos instrumentos de planificación tan importantes como los PORN y los PRUG supone una mala sistemática normativa, y genera inseguridad jurídica. En este sentido la Ley 4/2003 tenía mejor técnica y sistema (Capítulo I del Título II y Capítulo V del Título III).

Con esa salvedad, de que no está completamente claro en qué espacios se exige la aprobación de un PORN, este Consejo estima que la inclusión de suelo urbano dentro del ámbito de aplicación del PORN prevista en el artículo 66 es contraria a la autonomía local. El ámbito más característico de las competencias locales y en el que más se expresa la autonomía local hace referencia a la ordenación de la ciudad, esto es al urbanismo. Y, dentro del urbanismo, el espacio más genuinamente afectado por la autonomía y competencia local es el suelo urbano.

Esa circunstancia, unida al hecho de que los espacios naturales protegidos, son “naturales” por definición hace que se reputa contrario a derecho la posibilidad de incluir suelos urbanos dentro del ámbito de los PORN. En ese sentido se recomienda que se modifique la redacción del artículo 66.4.

## **20. Observación al artículo 69 “Instrumentos de gestión de los parques naturales: Planes rectores de uso y gestión (PRUG)”**

En el artículo 69.5 al regular los PRUG, se distingue entre la revisión sustancial y la no sustancial. Igualmente se prevé que la revisión no sustancial de los mismos pueda hacerse por orden de la Consejería del ramo. Es una técnica que se sigue en todo el PL, a partir de las definiciones del artículo 3.20 y 21 (vid. Art. 67-k)).

No obstante, el artículo 69.6 usa otro concepto de revisión ordinaria o extraordinaria, y el artículo 69.7 incluye otro supuesto de “adaptaciones” que no se consideran revisión. Esta regulación plantea la duda de cómo se aprueban las revisiones y adaptaciones distintas de las sustanciales y no sustanciales. A falta de previsión en contrario cualquier cambio exige la aprobación de una norma de igual rango que la modificada.



## 21. Observación al artículo 72 que regula la “Junta Rectora de parques naturales”

En el artículo 72.2 entre las funciones de la Junta Rectora de los parques naturales se incluye (letra f) “*Todas aquellas que le sean encomendadas por la consejería competente*”. Se recomienda que se complete esa función con una limitación referida al ámbito del parque.

## 22. Observación al artículo 81 “Definición de monumentos naturales”

Este artículo contiene una remisión a “*lo recogido en el capítulo III de la Ley 2/1995...*”, para los árboles singulares. Esa remisión debería hacerse al Capítulo III del Título III de la Ley 2/1995.

## 23. Observación al artículo 108 “Declaración de áreas protegidas o reconocidas por instrumentos internacionales”

El art. 50.2 de la ley 42/2007 expresa:

*“La declaración o inclusión de áreas protegidas o reconocidas por instrumentos internacionales será sometida a información pública y posteriormente publicada en el Boletín Oficial del Estado junto con la información básica y un plano del perímetro abarcado por la misma”.*

El punto 6, del art.108, copia y modifica la disposición anterior, sustituyendo el Boletín por el de La Rioja, únicamente.

## 24. Observación al TÍTULO III “De la protección de las especies”

A pesar que se pretende proteger en este Título tanto las especies de fauna como de flora, las expresiones en los seis Capítulos que contiene parece no comprender más que la fauna. Únicamente en los artículos 124 y 137 hay una referencia precisa a la flora.

Así como en la ley 42/2007, en su artículo 56 sobre prohibiciones y conservación de especies distingue en el apartado a) las plantas y b) los animales, no existe ninguna distinción ni nominación específica en el articulado de este título que recuerde que entre las especies a proteger se incluya la flora.

Se sugiere que se definiera el Título tal como lo hace la exposición de motivos, introduciendo la flora y la fauna en su denominación.

## 25. Observación al artículo 113 que regula el “Procedimiento de inclusión y exclusión del Listado Riojano de Especies Silvestres en Régimen de Protección Espacial”

En el apartado 4 se permite adoptar medidas preventivas al inicio del procedimiento: “*En la iniciación el procedimiento...podrá adoptar las medidas preventivas...*”.



En el apartado 7, para el final del procedimiento, se dice: “*La inclusión de una especie, subespecie o población en el listado...podrá conllevar el establecimiento de un régimen preventivo mediante orden de la persona titular de la consejería...*”.

Se entiende que la iniciación del procedimiento pueda comprender medidas “*preventivas*”, pero la inclusión de una especie en el listado correspondiente conllevará medidas protectoras, no preventivas.

## **26. Observación al Capítulo II del Título III en el que se regula el “*Listado Riojano de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial*” y el Capítulo III del Título III que regula el “*Catálogo Riojano de Especies Amenazadas*”**

Hay una mala concordancia entre el articulado y el anexo del PL, y en la denominación del Catálogo.

De la regulación de estos dos capítulos resulta que el catálogo forma parte del listado, así lo declara el artículo 117 cuando dispone que el catálogo se establece “*en el seno*” del listado. Los artículos de estos capítulos (112 y 117 en particular), no incluyen ninguna remisión al anexo de la Ley titulado “*Relación de especies incluidas en el listado riojano de especies silvestres en régimen de protección especial y, en su caso, en el catálogo riojano de especies amenazadas*”.

Sí hace referencia a dicho anexo la Disposición adicional segunda, pero remitiéndose al “*anexo I de la presente ley*”, cuando sólo hay un anexo y no aparece numerado; y, además utilizando una terminología distinta: “*El Listado Riojano de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial está formado por el Listado Español de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial, incluyendo el Catálogo Español de Especies Silvestres Amenazadas, así como por el Catálogo Regional de Especies Amenazadas de la Flora y Fauna Silvestre de La Rioja. Tanto el listado como el catálogo se incluyen en el anexo I de la presente ley*”.

El artículo 117 se refiere al catálogo “*Riojano*”, no al regional. Este artículo tiene un único apartado que no debería numerarse (117.1). Y prevé dos categorías de amenazas: en peligro de extinción (a) que, a su vez, puede llegar a “*situación crítica*”, y vulnerable (b).

## **27. Observación al artículo 118 que regula el “*Procedimiento de inclusión o exclusión del Catálogo Riojano de Especies Amenazadas*”**

En el apartado 1. Se expresa que la catalogación, descatalogación o cambio de categoría en el Catálogo riojano se realizará mediante orden del titular de la Consejería.



En el apartado 2, expresa que las mismas acciones, cuando se produzcan en el Catálogo español, supondrán *de facto* la misma modificación en el Catálogo Riojano.

Es decir, el artículo 118 regula el sistema de inclusión en el catálogo, en función de si es reflejo del español, o específico riojano. Si es reflejo del catálogo español, la catalogación se produce “*de facto*” (118.2). Además, se permite “*incrementar el grado de protección de las especies del catálogo español... incluyéndolas en una categoría superior de amenaza*”.

Este régimen plantea dos cuestiones: la posible descatalogación *de facto*, y la forma de incrementar el grado de protección en La Rioja.

Ambas cuestiones tratan de responder a la cuestión de si se puede catalogar algo en el ámbito riojano que haya sido descatalogado en el Estado. La lógica de las competencias en materia de medio ambiente dicta que las medidas más protectoras son posibles en ejercicio de las competencias autonómicas. Por tanto, lo lógico es que se pueda ir en contra de la descatalogación *de facto* que haga el Estado. Pero sería más acorde a la finalidad protectora que inspira toda la actuación en esta materia limitar el reflejo automático del catálogo estatal en el riojano, a los casos de catalogación de nuevas especies. Dejando, así, la descatalogación sujeta a alguna formalidad mayor que permita a la Comunidad ejercer su competencia sin que por la vía de los hechos puedan quedar sin efecto las medidas protectoras acordadas en su ámbito territorial.

## **28. Observación al artículo 121 que regula la “*Vigencia y revisión de los planes de recuperación y de conservación*”**

El PL prevé que esos planes se aprueben mediante decreto de Gobierno. Sin embargo, no establece ninguna modulación para las revisiones sustanciales, o no sustanciales que se hace en otras partes del articulado (artículo 3.20 y 21). En ese sentido, tal vez, la regulación del artículo 121.2 podría revisarse.

## **29. Observación al artículo 137 que regula la “*Cría en cautividad de especies exóticas invasoras*”**

Resulta inapropiado en el articulado de una norma poner ejemplos determinando su nombre para justificar la indeterminación de lo reglado: se prohíben especies y subespecies exóticas invasoras “*tales como el visón americano Mustela*”.

## **30. Observación al artículo 142 “*Promoción de los conocimientos tradicionales para la conservación del patrimonio natural y la biodiversidad*”**

Este artículo tiene un solo apartado que no debería numerarse (142.1).



### **31. Observación al artículo 150 “Formación del personal al servicio de la Administración”**

El grado de detalle del artículo 150 *in fine* se juzga excesivo para un texto legal. La tramitación a través de las secretarías generales técnicas debería ser una cuestión interna, y desde luego, no merece elevarse a rango legal.

### **32. Observación al artículo 153 sobre la “Participación pública”**

Este artículo tiene un solo apartado que no debería numerarse (153.1).

### **33. Observación al artículo 155 “Inventario Riojano de Patrimonio Natural y Biodiversidad”**

Este artículo enumera algunos de los instrumentos de protección previstos en la Ley. A este respecto se debería considerar la posible complejidad de manejar varios tipos de instrumentos reduplicados a nivel estatal y riojano en muchos casos, y con objetos muy cercanos.

Sin ánimo exhaustivo se han computado más de quince inventarios, listas o catálogos de distinto tipo (incluyendo los de espacios y especies). A esos instrumentos se añade algún otro como el “*Banco de Datos de la Biodiversidad de La Rioja*” previsto en el artículo 154.

Aparte de esta consideración general, el artículo 155.2 contiene una enumeración con doce letras, que recoge instrumentos referidos a espacios protegidos y a especies. En la letra c) sobre el “*inventario de los espacios naturales protegidos sitios en el territorio de la Comunidad Autónoma de La Rioja*” se introduce otra enumeración con dos puntos “... *incluyendo:*”. Esa regulación no es correcta y genera confusión. Se recomienda que se separen en distintos apartados, los listados, catálogos, inventarios o bancos en función de si afectan a espacios, o a especies.

Además, se llama la atención sobre la omisión de algunos de estos instrumentos en la enumeración del artículo 155, por ejemplo, el catálogo de montes (citado en los arts. 11.2-c) y 104) o el inventario de suelos contaminados (art. 33). Sin incluir las redes (la Red de espacios naturales protegidos, art. 42; la Red de zonas naturales de interés especial, art 104; o la Red de custodia del territorio, art. 158.3).

### **34. Observación al Título IX “De la vigilancia, la inspección y el régimen sancionador”**

En general se trata de una regulación más completa que la de la Ley 4/2003 que redundará en una mejor aplicación de los preceptos anteriores.



a) La Jurisprudencia que el Tribunal Constitucional ha venido sentando respecto a las relaciones competenciales que en materia de medio ambiente y procedimiento sancionador se arbitran entre el Estado y las CCAA que, materia sancionadora, la legislación básica del Estado tiene el carácter de mínimos, de tal manera que se permite por parte de las CCAA establecer normas adicionales de protección siempre que no contradigan a aquéllos.

Así la Sentencia 170/1989, de 19 de octubre manifiesta que:

*“Estas diferencias en las redacciones de los preceptos estatutarios reflejan las dificultades que plantea el entendimiento de las facultades reservadas al Estado por el art. 149.1.23ª CE, ya que aquí la legislación básica posee característica técnica de normas mínimas de protección que permiten “normas adicionales” o un plus de protección. Es decir, la legislación básica del Estado no cumple en este caso una función de uniformidad relativa, sino más bien de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que cada una de las CCAA, con competencia en la materia, establezcan niveles de protección más altos que no estarían por solo eso en contradicción con la normativa básica del Estado. El sentido del Texto constitucional es el de que las bases estatales son de carácter mínimo y, por tanto, los niveles de protección que establecen pueden ser ampliados o mejorados por la normativa autonómica, y es a esa posibilidad a la que hace referencia el precepto estatutario” (F.Jco. 2).*

También la sentencia del Tribunal Constitucional 156/1995 (F.Jco. 8) dice:

*“Como se indica en la STC 149/1991, las normas que tipifican infracciones y establecen sanciones no son sino parte de las normas que enuncian los deberes y obligaciones cuyo incumplimiento se tipifica como falta, por lo que aparecen como complemento necesario de las normas sobre protección del medio ambiente. Ello permite -y así lo hemos declarado en la STC 102/1995, fundamento jurídico 32- que, con la finalidad de garantizar unos mínimos de protección comunes a todo el territorio nacional, el Estado pueda establecer con carácter básico un catálogo mínimo de conductos -ampliable por el legislador autonómico- que en todo caso se deberá considerar infracciones administrativas (ar.38 LCEN); asimismo, que pueda determinar que algunas de esas conductas tendrán siempre la calificación de infracciones graves (art.39.2) y por último, que pueda establecer los criterios generales para la determinación de la gravedad de las infracciones, así como una escala de sanciones con unos límites máximos y mínimos (art.39.1). Ahora, bien, respecto a este concreto extremo también hemos indicado que tanto las sanciones como la escala cuantitativa para las multas no son sino clasificaciones genéricas “necesitadas por sí mismas de un desarrollo legislativo a cargo de las CCAA. Eso es, constituyen una regla mínima, cuya modulación a través de las circunstancias modificativas de la responsabilidad queda en manos de los legisladores y administradores autonómicos para configurarlas en normas y aplicarlas al caso concreto, respectivamente (STC 102/1995, fundamento jurídico 32)”*

Ligado a la anterior idea, se admite una mayor protección por parte del desarrollo normativo que puedan realizar las CCAA; lo que no se admite es una reducción de los parámetros de protección establecidos por la legislación básica estatal (Sentencia 166/2002, de 18 de septiembre).

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE

en formato PDF/A 1.7 Firma PADES Custodiado en repositorio según el Gobierno de La Rioja

37 40

<b>Expediente</b> 00860-2022/081497	<b>Tipo</b> Dictamen	<b>Procedimiento</b> Solicitudes y remisiones generales	<b>Nº Documento</b> 2022/1076560
<b>Cargo</b> 1 Presidente y Consejero		<b>Firmante / Observaciones</b> José Ignacio Pérez Sáenz	<b>Fecha/hora</b> 16/12/2022 15 01 00
2 SELLADO ELECTRÓNICAMENTE por Gobierno de La Rioja con CSV MNRSGQWFIKOC8P Dirección de verificación: <a href="http://www.larioja.org/verificacion">http://www.larioja.org/verificacion</a>			16/12/2022 15 01 07



Así, puede extraerse una serie de conclusiones a la luz de la jurisprudencia citada: Las CCAA están habilitadas, e incluso en ocasiones obligadas, a dictar disposiciones legislativas de desarrollo de la legislación básica del Estado, en ese desarrollo podrán dictar leyes que establezcan un plus de protección respecto a la legislación estatal, pero en modo alguno la ley autonómica podrá establecer un régimen más laxo que el previsto por la normativa estatal, es decir, se permite ampliar y mejorar la protección estatal, lo que no se admite es restringirla o disminuirla.

Bajo estos parámetros, la regulación propuesta se estima ajustada al bloque de constitucionalidad.

b) En el artículo 164, se podría considerar la declaración formal como “*agentes de la autoridad*” a los funcionarios enumerados en el artículo 164.1. Esa consideración se puede entender implícita en la regulación del artículo, y sobre todo en las previsiones posteriores (sobre todo en el artículo 184), pero se recomienda explicitarla.

c) El artículo 164.1-b) se refiere a los “*Agentes de la Guardia civil y Policías Locales, y otros cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado competentes, de conformidad con su legislación específica*”. Enumerar distintos tipos de agentes sin tener presente la regulación de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, relega la cita del Cuerpo Nacional de Policía.

### 35. Observación al artículo 169 “*Infracciones graves*”

Este artículo tipifica como tales: “*j) La destrucción o deterioro del patrimonio geológico, así como las operaciones de compraventa del mismo*”, pero no parece que las operaciones de compraventa, aisladamente consideradas puedan considerarse como infracciones.

### 36. Observación al artículo 174 “*Indemnización por daños y perjuicios*”

Este artículo regula la indemnización de daños y perjuicios derivados de la infracción administrativa.

El art. 174.1 dice que la indemnización incluirá los daños “*resultantes de acciones destinadas a impedir la propagación del daño o para neutralizar la causa que lo ocasionara*”. Por ejemplo, los gastos de extinción de un incendio podrían entrar en ese concepto.

El artículo 174.3 prevé que la indemnización sea “*percibida por la persona o entidad titular de los terrenos donde se cometió la infracción*”. Esa previsión no es técnicamente correcta en lo que se refiere a las acciones para impedir el daño o neutralizar su causa.



Tampoco parece muy ajustada en casos en los que la infracción no tenga relación con la titularidad de los terrenos en los que se cometa.

**37. Observación a la Disposición transitoria segunda sobre “Expedientes sancionadores en tramitación”**

Dispone que continuarán tramitándose conforme a “la legislación vigente en el momento en que se cometió la infracción”. Se recomienda que se complete esta transitoria con referencia a la llamada retroactividad *pro bonus* que permite aplicar retroactivamente las disposiciones sancionadoras más favorables.

**38. En la parte final aparece una Disposición final primera como Suprimida**

Aunque sea una cuestión de técnica normativa, este tipo de previsiones, o el empleo de las fórmulas como “bis”, “ter” y sucesivas, tiene sentido cuando, en un texto ya aprobado con anterioridad, se introducen nuevos artículos y se pretende no tener que numerar de nuevo los artículos preexistentes. Sin embargo, en un proyecto legislativo como este, de nueva creación resulta innecesario, por lo que se sugiere que se reenumeren las disposiciones finales para evitarla.

**39. Observación a las Disposiciones finales segunda, cuarta y quinta**

En estas disposiciones se modifica la redacción de parte de distintos Decretos (Decreto 17/2004, Decreto 75/2009 y Decreto 114/2003). Esta previsión merece toda nuestra crítica. Se admite que la disposición derogatoria se extienda a alguna norma reglamentaria, pues la derogación tácita genera mucha inseguridad jurídica, pero, en buena técnica jurídica, las disposiciones normativas deben observar el rango respectivo.

Así, la modificación por ley de previsiones reglamentarias plantea el problema de la congelación del rango de dichas modificaciones. Igual que un reglamento no puede modificar una ley, tampoco una ley debe modificar un reglamento. Con estas disposiciones finales la nueva redacción de los artículos modificados sólo podría derogarse, o modificarse de nuevo, por medio de otra disposición legal. Se produciría la incongruencia de que parte de la regulación de dichos reglamentos tendría rango de ley. Por tanto, se recomienda que se supriman esas disposiciones finales.

Es doctrina reiterada del Consejo puntualizar que la potestad reglamentaria originaria sólo reside en el Consejo de Gobierno *ex art. 24.1-a EAR '99*. Normalmente se hace esta advertencia en relación a la potestad reglamentaria de los Consejeros (cfr. dictámenes D.23/00, D.37/05, D.14/06, D.2/10, D.22/12, D.4/14 y D.9/14), pero, en este caso, se debe hacer para reclamar el respeto de la misma por parte del legislativo.

<b>Expediente</b> 00860-2022/081497	<b>Tipo</b> Dictamen	<b>Procedimiento</b> Solicitudes y remisiones generales	<b>Nº Documento</b> 2022/1076560
<b>Cargo</b> 1 Presidente y Consejero		<b>Firmante / Observaciones</b> José Ignacio Pérez Sáenz	<b>Fecha/hora</b> 16/12/2022 15:01:00
2 SELLADO ELECTRÓNICAMENTE por Gobierno de La Rioja con CSV: MNRSGQWFIKOCLE8P Dirección de verificación: <a href="http://www.larioja.org/verificacion">http://www.larioja.org/verificacion</a>			16/12/2022 15:01:07



## CONCLUSIONES

### Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencias para regular mediante Ley las materias objeto del Proyecto sometido a nuestro dictamen.

### Segunda

El Proyecto es, en general, conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones efectuadas en los F. Jcos. Cuarto y Quinto.

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.

José Ignacio Pérez Sáenz  
PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO