



PARLAMENTO DE LA RIOJA

Parlamento de La Rioja
X Legislatura
Entrada: 29669 28.12.2022
10L/PL-0018

A LA COMISION INSTITUCIONAL, DE DESARROLLO ESTATUTARIO Y DE RÉGIMEN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

De acuerdo con los artículos 166 del Reglamento del Parlamento de La Rioja y 58 del Estatuto de Personal al Servicio del Parlamento de La Rioja, el letrado que suscribe, en cumplimiento de la asistencia jurídica y técnica a la Comisión Institucional, de Desarrollo Estatutario y de régimen de la Administración Pública que tiene encomendada, tras examinar el **Dictamen 73/22** emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja en relación con el Proyecto de Ley de biodiversidad y patrimonio natural de La Rioja (10L/PL-0018), considera oportuno elevar el siguiente

INFORME

1. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 14 de noviembre de 2022, la Comisión Institucional, de Desarrollo Estatutario y de régimen de la Administración Pública aprueba el Dictamen del Proyecto de Ley de biodiversidad y patrimonio natural de La Rioja, que fue publicado el 15 de noviembre de 2022 (BOPR, Serie A, número 224).

Segundo.- Con fecha 16 de noviembre de 2022, mediante escrito firmado por los portavoces de los Grupos Parlamentarios Socialista, Mixto y Ciudadanos, se insta a la Mesa a formular consulta al Consejo Consultivo de La Rioja de acuerdo con el artículo 102 del Reglamento de la Cámara, el Acuerdo de Mesa de 25 de noviembre de 2016, y el artículo 10.3 de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja.

Tercero.- En sesión de 21 de noviembre de 2022, por la Mesa de la Cámara, previo parecer favorable de la Junta de Portavoces, se acuerda remitir la iniciativa al Consejo Consultivo para el oportuno dictamen.

Cuarto.- Por escrito firmado el 22 de noviembre de 2022, el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de La Rioja, remite en fecha 23 de noviembre de 2022 al Consejo Consultivo de La Rioja la documentación correspondiente a la referida iniciativa legislativa, para dictamen, acusándose recibo de la solicitud por dicho órgano el 28 de noviembre de 2022.



Quinto.- Con fecha 16 de diciembre de 2022, tiene entrada en el Registro de la Cámara el Dictamen 73/22 del Consejo Consultivo al Proyecto de Ley de referencia.

Sexto.- Previo acuerdo de la Mesa de la Cámara de 20 de diciembre de 2022, con fecha 21 de diciembre de 2022, se remite por la Presidencia del Parlamento de La Rioja a los miembros de la Comisión Institucional, de Desarrollo Estatutario y de régimen de la Administración Pública, y al letrado que asiste a la misma, el Dictamen 73/22 del Consejo Consultivo.

2. FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.- El artículo 102.3 del Reglamento prevé que, si el Consejo Consultivo presentara alguna objeción a la proposición o proyecto de ley, dicho texto, junto con las objeciones formuladas, debe ser remitido nuevamente a la Comisión correspondiente, al objeto de que pueda emitir un nuevo dictamen, si lo estima oportuno.

De acuerdo con el citado precepto, el dictamen del Consejo Consultivo, si bien carece de carácter vinculante, formula una serie de consideraciones y observaciones, las cuales, puestas de manifiesto previamente por este letrado en el presente informe, se someten a la consideración de la Comisión Institucional, de Desarrollo Estatutario y de régimen de la Administración Pública, a quien corresponde valorar en última instancia si procede su incorporación al texto del proyecto de ley.

Segundo.- El Dictamen 73/22 emitido por el Consejo Consultivo concluye que el Proyecto de Ley de biodiversidad y patrimonio natural de La Rioja es conforme con el ordenamiento jurídico.

No obstante, como antes se ha señalado, tras examinar la competencia autonómica ex art. 9.1 del Estatuto de Autonomía de La Rioja para regular la materia objeto del Proyecto de Ley, el rango normativo y el contenido del mismo, y concluir que merece un juicio general favorable, el Dictamen del Consejo Consultivo señala una serie de observaciones que, por su relevancia, y siempre que la Comisión lo estime procedente, pueden ser enmendadas en el texto del Proyecto de Ley, y que, en síntesis, serían las siguientes:

A) ERRATAS DE REDACCIÓN:

El Consejo Consultivo pone de manifiesto varios errores o incorrecciones técnicas, terminológicas o gramaticales, fácilmente subsanables:

- El apartado IV de la Exposición de Motivos refiere que la ley contiene 9 títulos, cuando son 10 (uno Preliminar y 9 más).



- Debe suprimirse el art.2.u) por duplicar el art. 2.j).
- Debe numerarse el apartado 1 del art. 15.
- La remisión del art. 29.2 “a la lista a la que se refiere el artículo anterior”, debe hacerse en realidad a la lista que recoge el art. 29.1.
- Sustituir el término “*Administración sanitaria autonómica*” del art. 41, por “*La consejería competente en materia de salud*”.
- La remisión del art. 81 al Capítulo III de la Ley 2/1995, debe hacerse al Capítulo III del Título III de la Ley 2/1995.
- Debe suprimirse la numeración del art. 117, al tener un único apartado.
- Debe suprimirse la numeración del art. 142, al tener un único apartado.
- Debe suprimirse la numeración del art. 153, al tener un único apartado.
- La remisión de la Disposición adicional segunda al anexo I no es correcta (hay un único anexo).
- Debe unificarse la terminología del art. 117, la Disposición adicional Segunda y el Anexo, al referirse al Catálogo Riojano (o Regional) de Especies Amenazadas (de la Flora y Fauna Silvestre de La Rioja).

B) OBSERVACIONES DE CARÁCTER GENERAL:

El Alto órgano consultivo comienza su dictamen destacando la naturaleza transversal u horizontal de la materia general de medio ambiente, señalando que todas las políticas sectoriales que se contienen en la norma tienen amparo indirecto en la misma, concluyendo que **la Comunidad Autónoma tiene título competencial suficiente para dictar la presente ley.**

No obstante, se pone de manifiesto el carácter programático de la norma, así como la posibilidad de incurrir en contradicciones entre aquellas normas que se tramitan simultáneamente, en referencia al Proyecto de Ley de Cambio Climático de La Rioja (10L/PL-0019) -haciendo una llamada a las observaciones que se hicieron en el Dictamen 41/22, con ocasión del examen del Anteproyecto de este último-, o la Ley de declaración del Parque Natural del Alto Najerilla, esta última ya aprobada a la fecha de emisión del presente informe (sesión plenaria de 19 de diciembre de 2022).

Mención aparte en particular debe hacerse a la observación general que hace el Consejo Consultivo a la **prohibición del uso del glifosato**, la cual entiende improcedente, por cuanto si bien el Parlamento europeo ha propuesto tal prohibición, el uso de dicho herbicida se encuentra amparado por el Reglamento UE 2022/2364 hasta el 15 de diciembre de 2023, por lo que entiende que no cabe imponer dicha limitación más allá del ámbito de la propia Administración autonómica. Consecuentemente, de compartir la comisión dicha recomendación, debe revisarse la redacción de los artículos 14.2, 32.2, 37.2, 135.7 y 169.1), en los que se menciona o prohíbe directamente el uso de dicha sustancia.



C) INCORRECCIONES U OMISIONES TÉCNICAS DEL ARTICULADO QUE DEBEN SUBSANARSE SEGÚN EL DICTAMEN DEL CONSEJO CONSULTIVO:

Artículo 7 (Planes y programas de desarrollo rural).

Considera el Consejo Consultivo que este precepto debe eliminarse, por cuanto la previsión que el mismo hace respecto a la aprobación de nuevos DPR no será posible a partir del 1 de enero de 2023, por cuanto el Reglamento UE 2021/2015 señala que únicamente se podrán ejecutar planes y programas de desarrollo rural que se encuentren vigentes a dicha fecha.

Sección 2ª del Capítulo II del Título I (Urbanismo, ordenación del territorio e infraestructura verde urbana).

Esta sección suscita varias consideraciones al órgano consultivo. En primer lugar, se advierte que la terminología utilizada en el proyecto de ley difiere de la de la Ley 5/2006, por lo que, de mantenerse la misma, sin abordar la modificación de la LOTUR, aconseja el dictamen reformar en el futuro la misma para hacer efectivas las previsiones del proyecto de ley en trámite.

Por otro lado, sugiere el Consejo Consultivo aclarar si la remisión a las “zonas de conservación” del art.11.2 se refiere en realidad a las “zonas de especial conservación (ZEC)”; y la del art. 11.4 a las “áreas naturales protegidas”, debe referirse en realidad a los “espacios naturales protegidos”.

Artículo 17 (Concentración y reestructuración parcelaria).

Se advierte por el Consejo Consultivo que la redacción de este precepto suscita dudas en cuanto al carácter vinculante del informe de la consejería competente en materia de medioambiente, en el marco de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental, por cuanto se establece que el mismo tendrá carácter vinculante en los aspectos relacionados con la conservación del patrimonio natural, pero, sin embargo, se prevé que “podrá proponer” la exclusión de parcelas de la zona de reestructuración parcelaria, lo que parece cuestionar ese carácter vinculante.

Artículo 30 (Planificación de infraestructuras).

Los apartados 2 y 3 del art.30 incluyen términos jurídicos indeterminados como “afección significativa” o “infraestructuras lineales”, que el dictamen propone sustituir o concretar para evitar futuros problemas interpretativos.

Artículo 55 (Usos prohibidos).

Se observa por el Consejo Consultivo que el art.55.h) incluye como uso prohibido el ejercicio de la actividad cinegética y piscícola fuera de las zonas autorizadas, omitiendo hacer referencia al tiempo hábil para las mismas, sugiriendo que se incluya también como uso prohibido su ejercicio fuera de las épocas y días hábiles para su práctica que se fijen anualmente en la



correspondiente orden.

Título del Capítulo III del Título II (Figura de protección de espacios naturales de La Rioja).

Se advierte en el dictamen que dicho título debería modificarse, en concordancia con el art.47 del proyecto de ley, incluyéndose la referencia a “*espacios naturales protegidos*”.

Artículo 69 (Instrumentos de gestión de los parques naturales: Planes rectores de uso y gestión PRUG).

Plantea el Consejo Consultivo sus dudas acerca de la redacción de este artículo, ya que, según su criterio, no clarifica los distintos tipos de “revisión” y “adaptación”.

Artículo 72 (Junta Rectora de parques naturales).

Recomienda el Consejo Consultivo que se complete la redacción del 72.2.f), del siguiente modo: “*f) Todas aquellas que le sean encomendadas por la consejería competente referidas al ámbito del parque*”.

Artículo 108 (Declaración de áreas protegidas o reconocidas por instrumentos internacionales).

Parece sugerir aquí el órgano consultivo que se acomode la redacción del artículo 50.2 de la Ley 42/2007, de forma que el art.108.6 cite también el Boletín Oficial del Estado, no solo el de La Rioja, al tratarse de áreas protegidas reconocidas por instrumentos internacionales.

Título III (De la protección de las especies).

En el dictamen se advierte de la omisión de la flora en el Título, sugiriendo se modifique el mismo por “*De la protección de especies silvestres de fauna y flora*”, que es la denominación utilizada en la Exposición de motivos.

Artículo 113 (Procedimiento de inclusión y exclusión del Listado Riojano de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial).

Sugiere el Consejo Consultivo que se modifique la redacción del art.113.7, de forma que la inclusión en el referido listado conlleve un régimen “*protector*”, en lugar de “*preventivo*”.

Artículo 118 (Procedimiento de inclusión o exclusión del Catálogo Riojano de Especies Amenazadas).

Advierte el órgano consultivo que, dado que cualquier modificación que se produzca en el Catálogo español supone un cambio automático de facto en el Catálogo riojano, debería limitarse la inmediatez dicho mecanismo en los casos de descatalogación de especies. No obstante, queda salvaguardada la posibilidad de que la CAR incremente cuando lo considere oportuno el grado de protección de las especies del Catálogo español.



Artículo 155 (Inventario Riojano de Patrimonio Natural y Biodiversidad).

En el dictamen se advierte en este caso sobre los problemas que supone la existencia de numerosos catálogos o listas duplicados, generándose confusión. Por ello, propone la diferenciación en distintos apartados de los mismos en función de que afecten a espacios o a especies.

Además, el Consejo Consultivo incide en que el art. 155.2 no incluye en el Inventario Riojano de Patrimonio Natural y de Biodiversidad, los siguientes listados: catálogo de montes (art. 11.2.c) y 104), inventario de suelos contaminados (art. 33), la Red de espacios naturales protegidos (art.42), la red de zonas naturales de interés especial (art. 104), y la Red de custodia del territorio de La Rioja (art. 158.3).

Con la salvedad del catálogo de montes, que queda incluido dentro de la Red de Zonas Naturales de Interés Especial (art. 104.1.a), la cual a su vez se encuentra incluida en el art.155.2.g), los restantes listados citados por el Consejo Consultivo no aparecen incluidos directa o indirectamente en dicho artículo: en su lugar se incluye un inventario de espacios naturales protegidos (art.155.2.c), y se prevé el futuro desarrollo reglamentario de la Red de Custodia del Territorio de La Rioja (art. 158.3).

Artículo 169 (Infracciones graves).

Considera el Consejo Consultivo que no cabe incluir como infracción grave las operaciones de compraventa del patrimonio geológico que recoge el art.169.j). Se desconocen las razones que han motivado su inclusión en tales términos, pero tampoco se alegan argumentos jurídicos en el dictamen para su exclusión sin más.

Artículo 174 (Indemnización por daños y perjuicios).

Se pone de manifiesto en el dictamen que el apartado tercero del artículo no es técnicamente correcto por distintas razones.

No obstante, de la lectura del precepto no se alcanza a entender las salvedades que apunta el órgano consultivo, ya que en definitiva se está regulando la procedencia de la indemnización siempre que haya un perjuicio y un perjudicado, con independencia de la titularidad del terreno donde se cometa la infracción.

Disposición transitoria segunda (Expedientes sancionadores en tramitación).

El principio general de retroactividad *in bonus o in melius* de las normas sancionadoras, ampliamente reconocido por la jurisprudencia, implica que las disposiciones sancionadoras producirán efecto retroactivo en cuanto favorezcan al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones pendientes de cumplimiento al entrar en vigor la nueva disposición.

La recomendación que recoge el dictamen en este caso va dirigida a completar la redacción, que aplica la legislación vigente a la fecha de la infracción, de forma que se contemple la aplicación retroactiva de las disposiciones sancionadoras más favorables. No obstante, al tratarse de un principio general de la potestad sancionadora, recogido en el art. 26.2 de la Ley



40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, dicha retroactividad in bonus debe aplicarse aunque el proyecto de ley no lo recoja expresamente, aunque siempre sea preferible esto último.

Disposición final primera (suprimida).

Vuelve a hacer el Consejo Consultivo una recurrente reivindicación formulada en anteriores dictámenes, relativa a la deficiente técnica normativa de incluir formulas como *bis*, *ter* y sucesivas, sugiriendo que se reenumeren las disposiciones para evitarlas.

Sobre esta cuestión únicamente cabe reiterar lo ya señalado en anteriores informes emitidos por este letrado en el sentido de que, si bien es correcta la apreciación que hace el Consejo Consultivo, dicha ordenación del articulado se lleva a cabo de oficio por los Servicios de la Cámara una vez el dictamen se haya aprobado definitivamente, atendiendo a que un cambio en la identificación de los artículos con anterioridad a dicho trámite, supone que los grupos parlamentarios tengan que reordenar las enmiendas que no se han incorporado al dictamen pero siguen vivas para su debate en sesión plenaria, con el consiguiente riesgo de que se produzcan confusiones involuntarias durante su debate y votación.

Disposiciones finales segunda cuarta y quinta

Por último, el Consejo Consultivo hace una observación extensiva a dichas disposiciones, por cuanto en las mismas se modifican distintos decretos autonómicos, de desarrollo reglamentario de distintas leyes, entendiendo que deben suprimirse las mismas dada la incongruencia de que una norma de rango legal modifique un reglamento.

D) DISPOSICIONES DEL PROYECTO DE LEY QUE A JUICIO DEL CONSEJO CONSULTIVO REQUIEREN MODIFICAR SU REDACCIÓN:

Sin perjuicio de que el Proyecto de Ley merece al Consejo Consultivo un juicio general favorable, manifiesta en su Dictamen una serie de observaciones sobre determinados artículos que, por suscitar dudas en su interpretación, o por resultar contradictorios o confusos, deberían modificar o completar su redacción por seguridad jurídica.

En particular, se ponen de relieve las observaciones relativas a los artículos y disposiciones que se relacionan a continuación:

Artículo 1 (Objeto y ámbito de aplicación).

El Alto órgano consultivo sugiere retornar a la redacción original de la norma, para evitar la confusa redacción del artículo como consecuencia de la enmienda incorporada en el dictamen (se repite “*aplicable en La Rioja*”, y “*aplicable en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de La Rioja*”).



Artículo 3 (Definiciones).

Se sugiere en el dictamen que se modifique la definición recogida en los apartados 18, 33 y 34, de forma que se ajusten a las contenidas en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio natural y de la Biodiversidad.

Aunque las definiciones recogidas en el proyecto de ley hacen referencia expresa a la Ley 42/2007, si se estimara necesaria dicha adecuación, debería igualmente revisarse el resto de la norma para evitar posibles citas erróneas.

Artículo 18 (La gestión forestal).

Pese a que la conclusión del dictamen del Consejo Consultivo es categórica al respecto de que la Comunidad Autónoma de la Rioja tiene competencias para regular mediante Ley las materias objeto del proyecto -dado el carácter transversal de la competencia en materia medioambiental que resulta del art. 9.1 del Estatuto-, y de que el mismo es conforme al ordenamiento jurídico y la doctrina constitucional, sin embargo, hace una serie de llamadas a una posible invasión de competencias exclusivas del Estado, como en este caso, respecto al comercio exterior (art. 149.1.10 CE), al regular el control de importaciones de terceros países.

No obstante, este precepto salvaría dicho reparo, además de mejorar su redacción en los términos sugeridos por el Consejo Consultivo, y siempre que la Comisión lo estime oportuno, simplemente modificando su redacción, por ejemplo, de la siguiente forma: *“5. El Gobierno de La Rioja, dentro de sus competencias, y de acuerdo con las indicaciones de las instituciones de la Unión Europea, establecerá mecanismos de control para garantizar que los productos vendidos en la Comunidad Autónoma de La Rioja no han sido producidos en tierras deforestadas o degradadas en otros lugares del mundo”*.

Artículo 20 (Actividades extractivas).

Se advierte en el dictamen que el precepto está redactado en términos imperativos, planteándose la duda de si se trata de una prohibición genérica de actividades extractivas que no se acomoda a la redacción de la normativa estatal (Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas), por lo que se sugiere que dicha prohibición se motive y condicione al marco de la legislación básica del Estado.

Sección 6ª del Capítulo II del Título I (Ecosistemas acuáticos).

Son varias las cuestiones que formula el Consejo Consultivo tras el examen de los artículos que integran dicha sección, siendo seguramente la más relevante la falta de competencia autonómica para regular algunas materias que se contienen en la misma.

Singularmente se cita el art. 149.1.22 CE, que atribuye la competencia exclusiva del Estado en aquellas actuaciones sobre el dominio público hidráulico en aguas que discurran por más de una Comunidad Autónoma. En este sentido, el dictamen cuestiona que el proyecto de ley entre a regular el régimen del caudal ecológico no solo de las cuencas intracomunitarias, ya que la jurisprudencia y la legislación estatal, como consecuencia de repetidos conflictos competenciales entre distintas CCAA, ha venido a señalar que la fijación de los caudales ambientales de las



cuencas intercomunitarias corresponde al organismo de cuenca y se realizará con participación de todas las CCAA que integren la cuenca hidrográfica.

Consecuentemente, de aceptarse dicha sugerencia del órgano consultivo por la Comisión, debería modificarse la redacción del art. 24 del proyecto de ley.

Sección 9ª del Capítulo II del Título I (Energía).

A juicio del Consejo Consultivo, los arts. 36 y 38 también invaden competencias estatales (bases del régimen energético del art. 149.1.25 CE, no citado en el dictamen), por cuanto establecen disposiciones con carácter general, excediendo el ámbito de la Administración autonómica.

Artículo 44 (Administración y gestión de la red).

La salvedad que se hace a dicho precepto por el órgano consultivo tiene su fundamento en asimilar la administración y gestión de la Red de Espacios Protegidos de La Rioja, con las de los espacios que propiamente integran la misma, ya que esta última puede corresponder a otro titular. Por ello se recomienda modificar la redacción.

Artículo 56 (Usos autorizables).

En este caso, el Consejo Consultivo sugiere modificar este artículo con el fin de lograr una redacción “más clara” que facilite la aplicación de la norma.

Sin embargo, con cierta lógica, el precepto parece querer encajar por defecto como no autorizables cualquier otro uso no incluido en el régimen de usos.

Artículo 58 (Pérdida de la categoría de espacio natural protegido).

No aprueba tampoco el órgano consultivo la redacción de este artículo, al considerar que la pérdida de la categoría de espacio natural protegido debido a la acción natural, además de ser un concepto jurídico indeterminado, es contrario al espíritu de la norma.

Artículo 66 (Planes de ordenación de los recursos naturales PORN).

A juicio del Consejo Consultivo debe modificarse la redacción del art.66.4 por ser contraria a la autonomía y competencia locales (arts. 137 y 140 CE), al incluir el suelo urbano dentro de la aplicación del PORN, afectando de esta manera a la ordenación de la ciudad.

Artículo 121 (Vigencia y revisión de los planes de recuperación y de conservación).

En el dictamen se sugiere que se revise la redacción del artículo, ya que no se hace distinción de las revisiones de los planes, en función de si son sustanciales o no.

Artículo 137 (Cría en cautividad de especies exóticas invasoras).

Se comparte la observación que en este caso formula el órgano consultivo, relativa a lo inapropiado de citar ejemplos en una norma, como así se hace en el art. 137.1 del proyecto de ley. De ser atendida por la Comisión, bastaría para subsanar dicha deficiencia con suprimir “...,”



tales como el visón americano Mustela (Neovison vison)”.

Artículo 150 (Formación del personal al servicio de la Administración).

Considera el Consejo Consultivo que la redacción del artículo desarrolla en exceso cuestiones internas que competen a las secretarías generales técnicas.

De compartir la Comisión la recomendación del dictamen, debería suprimirse el párrafo segundo, o al menos el siguiente texto: *“A tal fin, la consejería competente en materia de función pública deberá incluir acciones formativas específicas en materia de biodiversidad y geodiversidad, sin perjuicio de las propuestas previas a la aprobación de los respectivos planes anuales de formación que pueda hacer el personal de la Administración a través de sus respectivas secretarías generales técnicas”.*

3. CONCLUSIONES.

Primera.- El Proyecto de Ley de biodiversidad y patrimonio natural de La Rioja es, según concluye el Consejo Consultivo en su Dictamen 73/22, conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones efectuadas en el mismo.

Segunda.- Corresponde en último término a la Comisión Institucional, de Desarrollo Estatutario y de régimen de la Administración Pública, de acuerdo con el artículo 102.3, valorar y, en su caso, incorporar en el texto del Proyecto de Ley las observaciones manifestadas por el Consejo Consultivo. Caso de introducir alguna modificación en el texto, deberá aprobarse un nuevo dictamen.

Esto es lo que tiene el honor de informar el letrado que suscribe, salvo mejor criterio fundado en Derecho.

Logroño, a 23 de diciembre de 2022.

RA El letrado,

Julián Manteca Pérez