

En Logroño, a 15 de septiembre de 2009, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Carmen Ortiz Lallana y D. José María Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D. Pedro de Pablo Contreras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

68/09

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial, sobre Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Pesca de La Rioja.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

La Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno de La Rioja ha elaborado un Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Pesca de La Rioja.

El procedimiento se inició por Resolución del Director General de Medio Natural, de fecha 25 de noviembre de 2008, y el mismo día, elabora un informe un sobre la necesidad y oportunidad de la norma el Jefe del Servicio de Defensa de la Naturaleza, Caza y Pesca, que suscribe también un informe económico y una tabla de vigencias.

El 1 de diciembre de 2008, el Secretario Técnico de la Consejería declara formado el expediente -existe ya un borrador inicial de la norma- y, por la misma autoridad, se firma una Memoria inicial del Anteproyecto de Decreto. El 3 de diciembre de 2008, se cumplimenta el trámite de audiencia corporativa, remitiendo el borrador de la norma proyectada a una amplia lista de entidades, públicas y privadas, y, en la misma fecha, y por Resolución de la Consejera, publicada en el BOR de 5 de enero de 2009, se somete el Anteproyecto a información pública.

Terminados los trámites de audiencia corporativa e información pública sin recibir ninguna alegación, el 23 de marzo de 2009, el Secretario General Técnico de la Consejería elabora una nueva Memoria del Anteproyecto, manteniendo el texto inicial de éste.

Segundo

Con fecha 6 de abril de 2009, emite su informe el Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (SOCE), cuyas observaciones dan lugar a la redacción de una nueva Memoria y borrador de norma, con fecha 21 de julio de 2009. El 28 del mismo mes, emite su preceptivo informe la Dirección General de los Servicios Jurídicos, tras el cual, el 13 de agosto de 2009, la Secretaria General Técnica de la Consejería suscribe la Memoria final del Proyecto de Decreto y lo remite, acompañado de un último borrador, para su dictamen, a este Consejo Consultivo.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 13 de agosto de 2009, registrado de entrada en este Consejo el día 2 de septiembre de 2009, la Excm. Sra. Consejera de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno de La Rioja remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de fecha 2 de septiembre de 2009, registrado de salida el mismo día, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

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

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo.

El artículo 11.a) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, determina que el Consejo deberá ser consultado en relación con *“los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas”*; precepto que viene a reiterar el artículo 12.2.C) del Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

Habida cuenta la naturaleza de la norma sometida a nuestra consideración, que se dicta en desarrollo de la Ley 2/2006, de 28 de febrero, de Pesca de La Rioja, resulta clara la aplicación de los citados preceptos de nuestra Ley y Reglamento reguladores y, por tanto, la procedencia del presente dictamen.

Segundo

Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración sobre la importancia de observar las prescripciones establecidas en la ley en lo que se refiere al procedimiento para la elaboración de las disposiciones generales, no sólo como garantía de acierto en su elaboración, sino, además, por cuanto su incumplimiento es susceptible de ser apreciado, por los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa y en caso de recurso, como generador de la ineficacia misma de las normas reglamentarias aprobadas.

Es, por ello, necesario someter a enjuiciamiento si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 33 a 41 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que son los siguientes:

A) Resolución de inicio del expediente.

Según el artículo 33.1 de la Ley 4/2005, *“el procedimiento para la elaboración de los reglamentos se iniciará mediante resolución del órgano administrativo competente por razón de la materia”*.

En el presente caso, la Resolución de inicio del expediente fue dictada por el Director General de Medio Natural el 25 de noviembre de 2008, lo que se ajusta a lo dispuesto en el artículo 6.1.4.i) del Decreto 71/2007, de 17 de julio, por el que se establece

la estructura orgánica de la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial y sus funciones, en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Desde el punto de vista de su contenido, la indicada Resolución resulta suficiente. Conforme al artículo 33.2 de la Ley 4/2005, *“la resolución de inicio expresará sucintamente el objeto y finalidad de la norma, las normas legales que en su caso deba desarrollar, así como el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida”*. Todos estos aspectos se enuncian, aunque sea sucintamente, en la Resolución.

B) Elaboración del borrador inicial.

A tenor del artículo 34 de la Ley 4/2005:

“1. El órgano del que emane la resolución de inicio elaborará un borrador inicial integrado por un preámbulo y por el texto articulado del reglamento que incluirá, en su caso, una disposición derogatoria de las normas anteriores que resulten afectadas.

2. El borrador inicial irá acompañado de una memoria justificativa acerca de la necesidad de la aprobación de la nueva norma, de su adecuación al objeto y finalidad fijados en la resolución de inicio, la incidencia que habrá de tener en el marco normativo en que se inserte, una relación de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias de las disposiciones anteriores sobre la misma materia, así como una valoración de los efectos previsibles que puedan seguirse de su aplicación. Finalmente, incluirá, en su caso, también los estudios e informes previos que le sirvan de fundamento, así como una relación de aquellos informes o trámites que se consideren necesarios en la tramitación del expediente.

3. En los casos de creación de nuevos servicios o de modificación de los existentes, o aquellos en los que de la aplicación del reglamento se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, deberá adjuntarse al expediente un estudio del coste y financiación”.

En este caso se redactó, en efecto, un primer borrador, que fue acompañado de la Memoria a que se refiere el citado precepto legal, debiendo tenerse por tal el informe de 25 de noviembre de 2008, firmado por el Jefe del Servicio de Defensa de la Naturaleza, Caza y Pesca, con el visto bueno del mismo Director General de Medio Natural, sobre la necesidad y oportunidad de la norma, el cual cumple en lo sustancial, en cuanto a su contenido, con los requerimientos del citado precepto legal. Los informes adicionales de Estudio económico y Tabla de vigencias completan el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley.

C) Anteproyecto de reglamento.

El artículo 35 de la Ley 4/2005 dispone lo siguiente:

“1. Una vez elaborado el borrador inicial, así como la documentación complementaria a que se refiere el artículo anterior, el expediente se remitirá a la Secretaría General Técnica de la Consejería, cuyo titular, a la vista de su contenido declarará, en su caso, formado el expediente de anteproyecto y acordará la continuación del procedimiento por la propia Secretaría General Técnica.

2. Por la Secretaría General Técnica de la Consejería se determinarán los trámites e informes que resulten necesarios para garantizar el acierto y legalidad del reglamento.

3. Cuando se observaran defectos en la formación del expediente por el órgano administrativo que dictó la resolución de inicio el mismo podrá ser devuelto al citado centro a efectos de que se proceda a su subsanación”.

La declaración de la Secretaría General Técnica a que se refiere este artículo se contiene en la Resolución de la misma de fecha 1 de diciembre de 2008, que es suficiente en su contenido.

D) Trámite de audiencia.

La Ley 4/2005 regula expresamente este trámite (diferenciándolo del de información pública, del que se ocupa su artículo 37), que no era contemplado en la Ley 3/1995, de 8 de marzo, a la que aquélla viene a sustituir, pero en cuya obligatoriedad —fundada en la Constitución y en la legislación estatal de carácter tanto básico como supletorio, para los casos previstos en ella— había insistido este Consejo en numerosos dictámenes. A este respecto, el artículo 36 de la Ley autonómica vigente dispone lo siguiente:

“1. El anteproyecto deberá someterse a la audiencia de los interesados, directamente o por medio de las entidades reconocidas por la Ley que los agrupen o los representen, en los siguientes casos:

a) Cuando lo exija una norma con rango de Ley.

b) Cuando la disposición afecte a derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.

2. No será exigible el trámite previsto en el punto anterior respecto de las entidades citadas si han sido consultadas en el procedimiento de elaboración o si han intervenido en él mediante la emisión de informes o participación en órganos colegiados.

3. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones que regulen la organización del Gobierno, de la Administración General de la Comunidad Autónoma o de los entes integrantes de su Sector Público, salvo que en alguno de estos casos se regule la participación de los ciudadanos o de sus organizaciones y asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Tampoco será exigible el trámite de audiencia en relación a aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de derecho público.

4. El plazo de la audiencia debe ser adecuado a la naturaleza de la disposición, y no inferior a quince días. Por razones justificadas, y mediante acuerdo o resolución debidamente motivado, este plazo podrá reducirse a siete días”.

En el presente caso, el trámite de audiencia corporativa se ha cumplido correctamente y se ha sustanciado independientemente el facultativo de información pública, aunque con la particularidad de que ni en uno ni en otro se recibió alegación alguna.

E) Informes y dictámenes preceptivos.

Según el artículo 39 de la Ley 4/2005:

“1. Los informes preceptivos y los dictámenes de los órganos consultivos se solicitarán en el momento y en la forma que determinen sus disposiciones reguladoras. El plazo para su emisión será el previsto en ellas, y a falta de previsión expresa, el de diez días.

2. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de las responsabilidades en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la tramitación del reglamento, en cuyo caso podrá interrumpirse la misma en tanto no se emitan e incorporen al expediente. El plazo de espera no podrá exceder en ningún caso de tres meses, salvo disposición legal que determine un plazo menor o establezca otros efectos ante la falta de emisión.

3. El anteproyecto de reglamento será informado por la Dirección General de los Servicios Jurídicos una vez cumplimentados todos los trámites y previamente a la emisión de los dictámenes que, en su caso, resulten procedentes”.

En este caso, se ha cumplido adecuadamente el trámite preceptivo general del informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja, y, además y previamente, el, en este caso necesario, del Servicio de Orientación, Calidad y Evaluación (SOCE).

F) Integración del expediente y Memoria final del anteproyecto.

Finalmente, según el artículo 40 de la Ley 4/2005:

“1. Concluidas las actuaciones de instrucción y con carácter previo a la emisión del dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja que en su caso deba emitirse, la Secretaría General Técnica encargada de la tramitación elaborará una memoria sucinta de todo el procedimiento, en la que se reseñarán los antecedentes, los trámites practicados y su resultado, las modificaciones introducidas en el texto del anteproyecto como consecuencia del contenido de los documentos e informes resultantes de los trámites de audiencia, información pública e informes preceptivos, así como una exposición motivada de aquellas que hayan sido rechazadas. La memoria deberá recoger expresamente una declaración motivada de la adecuación al ordenamiento jurídico del texto del anteproyecto.

2. El expediente de elaboración del reglamento se ordenará a partir de la resolución de inicio seguido del anteproyecto y documentación correspondiente, así como de los estudios y consultas evacuados y demás actuaciones practicadas.

3. En aquellos casos en que proceda la emisión de dictámenes por el Consejo Consultivo, y una vez recibido el mismo, se procederá a introducir las modificaciones que procedan en el texto del anteproyecto formulándose por la Secretaría General Técnica correspondiente la memoria final del anteproyecto, en aquellos casos en que la misma resulte necesaria, que precederá en todo caso a la formalización del proyecto de reglamento”.

La Memoria a que se refiere el artículo 40.1 de la Ley 4/2005 es la suscrita por la Secretaría General Técnica de la Consejería con fecha 13 de agosto de 2009, cuyo contenido responde a las exigencias impuestas por dicho precepto.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para dictar la norma proyectada y respeto del principio de jerarquía normativa.

Como hemos señalado en reiteradas ocasiones, la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición proyectada, ora sea de rango legal, ora lo sea reglamentaria.

En este caso, la competencia autonómica ejercitada no puede ser otra que la que resulta de lo dispuesto en el artículo 8.1.21 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, según el cual corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de “*pesca fluvial y lacustre, acuicultura y caza*”, que es la misma que ya ejerció la Comunidad Autónoma mediante la aprobación de la Ley 2/2006, de 28 de febrero, de Pesca de La Rioja, a cuyo desarrollo reglamentario se contrae el Proyecto de norma objeto de este dictamen. Aunque entendemos que esta última Ley fue respetuosa con el reparto constitucional de competencias —así, por ejemplo, remite a la “legislación civil”, obviamente estatal, los aspectos de Derecho privado: cfr. arts. 2.2 y 5—, hemos de recordar que, como hemos dicho en otras ocasiones, si la norma reglamentaria desarrolla los preceptos de una ley autonómica respetando lo dispuesto en ésta, los excesos competenciales, si los hubiere, son imputables a la ley, que está amparada por la correspondiente presunción de constitucionalidad que sólo el Tribunal Constitucional puede deshacer, y no al reglamento. De este modo, la cuestión jurídica sustancial se contrae a determinar el grado de respeto por la norma reglamentaria proyectada del principio de jerarquía normativa, examen que, en este caso, no ofrece, a juicio de este Consejo Consultivo, ningún resultado negativo, ya que aquélla desarrolla sin extralimitación alguna lo dispuesto en la citada Ley 2/2006, de Pesca de La Rioja.

Cuarto

Observaciones concretas al texto del Reglamento proyectado.

Por lo demás, teniendo en cuenta la exclusión de las cuestiones de oportunidad y mera técnica legislativa como contenido posible de nuestros dictámenes que efectúa nuestra Ley reguladora (artículo 2.1 de la Ley 3/2001, del Consejo Consultivo de La Rioja), así como las rectificaciones realizadas en el texto de la norma proyectada en el curso de su tramitación (muy en particular, las derivadas de los atinados informes del SOCE y de la Dirección General de los Servicios Jurídicos), que han servido para depurar

los aspectos del mismo que eran susceptibles de mejora, este Consejo Consultivo la dictamina favorablemente, ya que, a nuestro juicio, los aspectos en que se ha decidido no seguir los criterios expresados en los referidos informes no plantean duda alguna de legalidad.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada.

Segunda

En cuanto a su contenido, el proyecto de Decreto es conforme con el ordenamiento jurídico.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero