

En Logroño, a 9 de febrero de 2015, 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. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D. José Luis Jiménez Losantos y D. Pedro Prusén de Blas, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

10/15

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, sobre el *Anteproyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 75/2009, de 9 de octubre, que aprobó el Reglamento de desarrollo de la Ley 2/2006, de 28 de febrero, de Pesca de la Rioja.*

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

La Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja ha elaborado un Anteproyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 75 /2009, de 9 de octubre, que aprobó el Reglamento de desarrollo de la Ley 2/2006, de 28 de febrero, de Pesca de La Rioja.

El procedimiento se inició por Resolución del Director General de Medio Natural, de fecha 15 de abril de 2014, con el objeto de modificar la redacción del artículo sexto; del precitado Reglamento de desarrollo; someter la modificación propuesta al informe de la Comisión de Medio Ambiente de La Rioja; y dar traslado de la Resolución al Servicio de Defensa de la Naturaleza, Caza y Pesca y a la Secretaría General Técnica de la Consejería.

Segundo

Previo informe favorable de la Comisión de Medio Ambiente, de 9 de mayo de 2014, el siguiente día 12 el Director General de Medio Natural dirige, a la Secretaría General Técnica, un informe-propuesta para justificar la necesidad de modificar el Reglamento de desarrollo de la Ley riojana de Pesca, de manera que se ajuste a lo establecido en el artículo 17 dicha Ley, en cuanto que el mismo ha sido modificado por la Ley 13/2013, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2014. El referido informe-propuesta incluye la nueva redacción del artículo 6º de aquel Reglamento.

Se acompaña un informe de repercusiones económicas, que manifiesta el temor de una eventual pérdida de ingresos, ante un posible descenso de los pescadores procedentes de otras Comunidades Autónomas.

Tercero

Por Resolución de 14 de julio de 2014, el Secretario General 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.

En esta Memoria, se justifica la ausencia de estudio económico, por no derivarse de la norma proyectada ningún tipo de gasto que precise financiación por parte de la Consejería; y se da por cumplido el trámite de audiencia, al haberse sometido la modificación proyectada a examen y valoración de la Comisión de Medio Ambiente de La Rioja, como órgano colegiado asesor correspondiente, Comisión que emitió informe favorable sobre el texto sometido a su consideración.

Por último, señala, como trámites a seguir para la aprobación de la norma proyectada, los preceptivos informes del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación, y de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, así como el preceptivo dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja.

Cuarto

Con fecha 18 de julio, la Secretaría General Técnica interesa de la Dirección General de los Servicios Jurídicos el preceptivo informe, que es emitido el siguiente 8 de agosto, informando favorablemente el contenido concreto del borrador del Anteproyecto, sin hacer observación alguna al mismo, si bien pone de relieve que su informe debe ser el último en ser solicitado, a salvo el dictamen del Consejo Consultivo, no constando en el expediente el del SOCE ni su solicitud, pese a su preceptividad.

Quinto

Subsanando este fallo, la Secretaría General Técnica, solicita el 8 de agosto el informe del SOCE, que lo emite el siguiente día 14, haciendo una serie de estudiadas observaciones que, previo su estudio por el Servicio de Defensa de la Naturaleza, Caza y Pesca, dan lugar a la redacción de una nueva Memoria y borrador de norma, de fecha 23 de enero de 2015, que son remitidas el día 30, para su dictamen, a este Consejo Consultivo.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 30 de enero de 2015, y registrado de entrada en este Consejo el 30 de enero de 2015, el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja, remitió al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 2 de febrero de 2015, 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

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 del contenido de la norma sometida a nuestra consideración, que se limita a modificar un Decreto anterior, dictado 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 preceptividad 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 15 de abril de 2014, lo que se ajusta a lo dispuesto

en el artículo 7.1.4.g) del Decreto 44/2012, de 6 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente 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-propuesta de 12 de mayo de 2014, firmado por el Jefe del Servicio de Defensa de la Naturaleza, Caza y Pesca, 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 14 de julio de 2014, 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 aquella 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 de conformidad con lo previsto en el punto 2 del precepto transcrito, al haberse sometido la propuesta inicial al informe de la Comisión de Medio Ambiente de La Rioja, como órgano colegiado asesor y de participación social.

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, cabe considerar cumplido el trámite, si bien con el defecto (no invalidante en este caso, pero que debe evitarse en lo sucesivo) denunciado por la Dirección General de los Servicios Jurídicos, (y señalado en este dictamen, en su Antecedente Cuarto del Asunto), de haberse solicitado el informe de ésta con anterioridad al del SOCE, que solicitó y emitió con posterioridad.

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 Secretaria General Técnica de la Consejería con fecha 23 de enero de 2015, cuyo contenido responde a las exigencias impuestas por dicho precepto y a la que se acompaña un último borrador del anteproyecto.

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, como dijimos en nuestro dictamen D.68/09, 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 (EAR'99), 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, que fue objeto de desarrollo reglamentario por el Decreto 75/2009, de 9 de octubre, cuyo artículo 6º es modificado por el Anteproyecto de norma objeto del presente dictamen.

Aunque, según quedó expuesto en el citado dictamen, entendemos que la Ley de Pesca de La Rioja fue respetuosa con el reparto constitucional de competencias, hemos de recordar que, como hemos dicho en reiteradas 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, en concreto su artículo 17 en la redacción dada al mismo por la Ley 13/2013, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2014.

Cuarto

Observaciones concretas al texto del Reglamento proyectado.

No proceden observaciones especiales, puesto que las modificaciones en el borrador inicial, derivadas del atinado informe del SOCE, han servido para depurar el texto en los aspectos que eran susceptibles de mejora, por lo que este Consejo dictamina favorablemente la propuesta.

En realidad, la norma proyectada se limita a adaptar el art. 6º del Reglamento, que desarrolla el 17 de la Ley, al nuevo texto de éste, de contenido más amplio, ya que no se refiere sólo al “*examen del pescador*”, sino a la “*habilitación del pescador*”, al admitir, como pruebas de aptitud para obtener la Licencia de Pesca en nuestra Comunidad Autónoma, además del examen, unos cursos con aprovechamiento, en los términos que se desarrollen por la correspondiente Orden.

CONCLUSIONES

Primera

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

Segunda

En cuanto a su contenido, el Anteproyecto 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