

CONSEJO CONSULTIVO
DE
LA RIOJA



DICTAMEN
40/24

**ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE MODIFICA LA LEY 2/2023, DE 31 DE ENERO
DE BIODIVERSIDAD Y PATRIMONIO NATURAL DE LA RIOJA.**

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			Pág. 1 / 22
en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
DIC-2024/02392	Información adjunta	Petición de dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja	2024/0667415
Cargo		Firmante / Observaciones	Fecha/hora
1 Presidente y Consejero			
2			

En Logroño, el 30 de julio de 2024, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. José Ignacio Pérez Sáenz, y de las Consejeras D.^a Amelia Pascual Medrano, D.^a Ana Reboiro Martínez-Zaporta, y D.^a M.^a Belén Revilla Grande, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Serrano Blanco, y siendo ponente D. José Ignacio Pérez Sáenz, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

40/24

Correspondiente a la consulta elevada al Consejo Consultivo de La Rioja por el Excma. Sra. Consejera de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja sobre el *Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 2/2023, de 31 de enero de Biodiversidad y Patrimonio Natural de La Rioja*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

La Excma. Sra. Consejera de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja remite, para dictamen, un Anteproyecto de *Ley por la que se modifica la Ley 2/2023, de 31 de enero, de Biodiversidad y Patrimonio Natural de La Rioja*, junto con el expediente correspondiente al procedimiento de elaboración del referido Anteproyecto, que consta de la siguiente documentación de interés:

-Resolución 671/2023 de la Dirección General de Medio Natural y Paisaje (DGMNP), acordando trámite de consulta previa por el procedimiento de urgencia, de 18 de diciembre de 2023.

-Exposición en el Portal Participa el trámite de consulta previa.

-Certificado, expedido el 29-12-2023 por la Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno, acreditativo de que el Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 2/2023, de 31 de enero de Biodiversidad y Patrimonio Natural de La Rioja fue sometido a un trámite de consulta previa, del 19 al 28 de diciembre de 2023.

-Informe de la DG de Medio Natural y Paisaje de 29-12-2023.

-Resolución 79/2024 de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural y Medio Ambiente, de inicio del procedimiento de elaboración del anteproyecto de Ley, de 23-1-2024.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES . Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 2 / 22
Expediente	Tipo	Procedimiento		Nº Documento
DIC-2024/02392	Información adjunta	Petición de dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja		2024/0667415
Cargo		Firmante / Observaciones		Fecha/hora
1	Presidente y Consejero			
2				

-1º borrador del anteproyecto de Ley de 16-2-2024 (según índice).

-2ª Exposición en el Portal participa del Gobierno de La Rioja del trámite de información pública, del 16 al 14 de febrero de 2024.

-Certificado de información pública del Anteproyecto de Ley, expedido el 28-2-2024 por la Secretaría General Técnica de la Consejería consultante.

-Alegaciones presentadas en el trámite de información pública:

- 12-2-2024 – Asociación Española Protección Mariposas ZERYNTHIA
- 13-2-1024 - PSOE La Rioja
- 13-2-2024 - Asociación de Ambientólogos de La Rioja. ADALAR
- 14-2-2024 – Colegio Oficial de Biólogos
- 23-2-2024 – ZERYNTHIA
- 26-2-2024 – PSOE La Rioja
- 27-2-2024 – Colegio Oficial de Biólogos
- 27-2-2024 – Amigos de la Tierra de La Rioja
- 27-2-2024 – Asociación de Desarrollo del Alto Ebro
- 13-2-2024 – Ecologistas en Acción
- 14-2-2024 – FRECA
- Ministerio para la Transición ecológica y Reto Demográfico (MITRED)

-Memoria Justificativa de 15-4-2024, de la DGMNP de la Consejería proponente, en la que se incluyen la contestación a las alegaciones.

-2º borrador del Anteproyecto de Ley, de 9-5-2024

-Informe complementario de la DGMNP de 23-4-2024.

-Resolución 265/2024, de 9-5-2024, de la Secretaría General Técnica (SGT) de la Consejería consultante, por la que se declara formado el expediente de elaboración del Anteproyecto.

-Memoria inicial, de 17-7-2024, de la SGT de la Consejería consultante.

-Informe, de 20-5-2024, de la DG de los Servicios Jurídicos.

-4º borrador del Anteproyecto de Ley de 24-5-2024.

-Informe de la DGMNP de 24-6-2024.

- El centro gestor aporta al expediente con fecha 24-6-2024, el Acta de la sesión ordinaria del Consejo Asesor de Medio Ambiente, de 23-2-2024.

-5º borrador y final, del Anteproyecto de Ley de 24-6-2024.

-Memoria previa al Consejo Consultivo de La Rioja, de 28-6-2024, de la SGT de la Consejería consultante.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			Pág. 3 / 22
en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
DIC-2024/02392	Información adjunta	Petición de dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja	2024/0667415
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora
1 Presidente y Consejero			
2			

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 17 de julio de 2024 y registrado de entrada en este Consejo el 18 de julio de 2024, la Excm. Sra. Consejera de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural y Medio Ambiente, 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 18 de julio de 2024, 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 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

Competencia del Consejo Consultivo para la emisión del presente dictamen y contenido de éste

El Consejo Consultivo tiene competencia para emitir el presente dictamen, cuya consulta es facultativa, en cuanto que se trata de un Anteproyecto de Ley y así lo disponen los arts.12- b), de nuestra Ley reguladora 3/2001, y 13- B), de nuestro vigente Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

Por lo que hace 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”*.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES . Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 4 / 22
Expediente	Tipo	Procedimiento		Nº Documento
DIC-2024/02392	Información adjunta	Petición de dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja		2024/0667415
Cargo		Firmante / Observaciones		Fecha/hora
1	Presidente y Consejero			
2				

Por tanto, como se ha señalado en otros Dictámenes (por todos, D.37/04, D.71/11 y D.36/13), debemos examinar la adecuación del Anteproyecto 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 de Anteproyectos de Ley

1. 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.

Por tanto, procede examinar el grado de cumplimiento, en la elaboración del Anteproyecto, de los trámites establecidos: i) en el art. 45 de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros (LGI); y ii) en los arts. 32 *bis*) y siguientes de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Régimen Jurídico y de Funcionamiento de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja (LFAR).

2. El artículo 45 LGI, en cuanto a las exigencias procedimentales para la redacción de los Anteproyectos de Ley, que han de ser posteriormente sometidos al Parlamento de La Rioja, expresa cuanto sigue:

“1. El Gobierno ejercerá la iniciativa legislativa prevista en el artículo 20 del Estatuto de Autonomía de La Rioja mediante la elaboración, aprobación y posterior remisión de los proyectos de ley al Parlamento de La Rioja.

2. La elaboración y tramitación de los anteproyectos se regirá por lo dispuesto en las normas reguladoras del funcionamiento de la Administración.

3. El titular de la consejería competente elevará el anteproyecto, así como el resto de la documentación, al Consejo de Gobierno, a fin de que este decida sobre su aprobación como proyecto de ley y su remisión al Parlamento de La Rioja”.

Según hemos señalado, estas previsiones han de integrarse con las establecidas por los arts. 32 *bis* y siguientes de la LFAR, que conforman la Sección 2ª del Capítulo I del Título III de dicha Ley, Sección relativa a “*la elaboración de leyes y reglamentos*”.

Como hemos dicho en dictámenes anteriores (cfr, p.e, D.17/97, D.9/01 y D.36/13), “*la Administración autonómica viene obligada a la estricta observancia de dichos*

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			Pág. 5 / 22
en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES . Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
DIC-2024/02392	Información adjunta	Petición de dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja	2024/0667415
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora
1 Presidente y Consejero			
2			

requisitos, cualquiera que haya de ser, en el caso concreto, el resultado de la confrontación, con esas normas, del incumplimiento que se haya producido”.

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 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, es decir, cuando se trate de 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 LJCA, 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 del Parlamento garantiza que puedan recabarse los antecedentes que juzgue oportunos y, es más, conlleva la subsanación o convalidación de las posibles causas de invalidez ante un eventual incumplimiento de los presupuestos formales que, para la puesta en marcha de la iniciativa legislativa del Gobierno y, en definitiva, para la redacción de Anteproyectos de leyes, exigen el art. 45 de la LGI y sus disposiciones concordantes de la LFAR.

La función sanadora del Parlamento, desde luego, no alcanza a otros posibles vicios de invalidez de la norma, de orden sustantivo superior, como la vulneración del bloque de constitucionalidad, o la posible infracción de derechos fundamentales.

3. Precisadas así las normas que sirven de parámetro para el control, previo y formal, del Anteproyecto sometido a nuestra consideración, hemos de pasar a analizar su grado de cumplimiento en el mismo, de conformidad con el expediente adjunto a la consulta.

A) Consulta previa

El art. 32 *bis* de LFAR, bajo tal concepto, establece que:

“1. Con carácter previo a la elaboración del anteproyecto de ley o reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web del Gobierno de La Rioja, en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: a) los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) la necesidad y oportunidad de su aprobación; c) Los objetivos de la norma; d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

2. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse este trámite de consulta. Tampoco será exigible la consulta previa en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración general de la Comunidad Autónoma o de los entes integrantes de su sector público, salvo que, en alguno

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			Pág. 6 / 22
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
DIC-2024/02392	Información adjunta	Petición de dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja	2024/0667415
Cargo		Firmante / Observaciones	Fecha/hora
1	Presidente y Consejero		
2			

de estos casos, se regule la participación de los ciudadanos o de sus organizaciones y asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Podrá prescindirse de este trámite cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen”.

El trámite que nos ocupa puede ser evitado cuando la propuesta normativa incurra en alguno de los cinco supuestos recogidos en el precitado art. 32 bis.2 LFAR: i) que no tenga impacto significativo en la actividad económica; ii) que no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios; iii) que regule aspectos parciales de una materia; iv) que tenga relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias, o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración pública de la CAR o de los entes integrantes de su Sector público; o v) que concurran razones graves de interés público.

Por su parte, el art. 133 LPACAP (Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común), sobre participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos, prescribe que:

“1. Con carácter previo a la elaboración del Proyecto o Anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: a) los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) la necesidad y oportunidad de su aprobación; c) los objetivos de la norma; y d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.

4. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.

Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta pública regulada en el apartado primero. Si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una Administración prevé la tramitación urgente de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella”.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			Pág. 7 / 22
en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
DIC-2024/02392	Información adjunta	Petición de dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja	2024/0667415
Cargo		Firmante / Observaciones	Fecha/hora
1	Presidente y Consejero		
2			

En relación con este precepto, aunque la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 55/2018 (FJ 7-b y c) ha declarado que el art. 133 LPACAP resulta contrario al orden constitucional de distribución de competencias, ha dejado a salvo de esta declaración el primer inciso del ap. 133.1 LPACAP, el cual resulta de aplicación, no sólo a las iniciativas legislativas y reglamentarias del Gobierno central, sino también a las de las Comunidades Autónomas (CCAA).

Pues bien, este trámite ha sido adecuadamente satisfecho, conforme acredita el certificado de 29-12-2024 de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía de Gobierno obrante en el expediente, que informa de que, con carácter previo al inicio del procedimiento de elaboración del Proyecto de Ley, se habilitó en el Portal *web* del Gobierno de La Rioja una “*consulta previa*”, que se desarrolló entre los días 19 y 28 de diciembre de 2023, y según consta en el certificado no se reciben comentarios ni alegaciones, ni a través del Portal de Participación ni a través del Registro de Documentos.

B) Órgano competente y Resolución de inicio

1/ En cuanto a la **competencia** administrativa, según el art. 33.1 LFAR:

“1. El procedimiento para la elaboración de las leyes se iniciará siempre mediante resolución del consejero competente por razón de la materia”.

En el presente caso, el procedimiento para la elaboración del Anteproyecto fue iniciado por Resolución de 23 de enero de 2024 de la titular de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural y Medio Ambiente, competente por razón de la materia. En efecto, dentro del ámbito material de competencias de dicha Consejería, según el Decreto 56/2023, de 14 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería y sus funciones de desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector Público de La Rioja, señala que corresponde la DGMNP el fomento de “*la diversidad y de los espacios naturales.*”

2/ Desde el punto de vista del **contenido**, el art. 33.3 LFAR dispone que:

“La resolución de inicio expresará sucintamente el objeto y finalidad de la norma, las normas legales que, en su caso, deba desarrollar, así como el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida. La Resolución podrá señalar la Unidad administrativa a la que se encomienda la elaboración del borrador o constituir una Comisión de trabajo con ese fin, designando a los miembros que la integrarán”.

A este respecto, la Resolución de inicio, además de referir el objeto de la norma, recoge expresamente el fundamento jurídico de la competencia ejercida, tanto en relación con la

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			Pág. 8 / 22
en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES . Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
DIC-2024/02392	Información adjunta	Petición de dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja	2024/0667415
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora
1	Presidente y Consejero		
2			

competencia *administrativa* del órgano que aprueba la Resolución de inicio, como a la competencia *estatutaria* de la CAR desde el punto de vista material, lo que responde a la interpretación que, en este punto, ha venido reiterando el Consejo (en dictámenes D.98/10, D.63/13, D.27/18 o D.75/19, entre otros).

Además, en dicha resolución en su Segundo Fundamento de Derecho recoge la Declaración de tramitación de urgencia, en virtud del artículo 33 de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que permite acordar de oficio, cuando razones de interés público lo aconsejen, la aplicación a los procedimientos administrativos de la tramitación de urgencia, por la cual se reducirán a la mitad los plazos establecidos para el procedimiento ordinario, salvo los relativos a la presentación de solicitudes y recursos.

Añadiendo que, por los motivos expuestos en los antecedentes de hecho de la presente resolución *“se consideran justificadas las razones que motivan la decisión de esta Administración como establece el artículo 35.1 e) de la Ley 39/2015 para declarar la aplicación de la tramitación de urgencia al procedimiento de elaboración del anteproyecto de la ley que se inicia”*.

C) Anteproyecto

El art. 34.1 de la LFAR señala que:

“...el borrador inicial estará integrado por una parte expositiva y por el texto articulado del proyecto de ley o del reglamento, que incluirá, en su caso, una disposición derogatoria de las normas anteriores que resulten afectadas”.

En este caso la Resolución de inicio viene acompañada de un borrador inicial de la disposición proyectada, sin fecha, que es plenamente ajustado a los preceptos citados.

D) Memoria inicial e informe de impacto por razón de género

El art. 34.2 de la LFAR dispone que:

“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. Incluirá también, en su caso, 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”.

A estos efectos, en el expediente que examinamos consta una primera Memoria justificativa, de 15-04-2024, de la DGMNP, que cumple las exigencias previstas por el

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 9 / 22
Expediente	Tipo	Procedimiento		Nº Documento
DIC-2024/02392	Información adjunta	Petición de dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja		2024/0667415
Cargo		Firmante / Observaciones		Fecha/hora
1	Presidente y Consejero			
2				

citado precepto: objeto, finalidad y contenido, analiza el marco normativo y competencial en que se insertará la norma en tramitación; se pronuncia sobre sus efectos; y, enumera las aportaciones realizadas en el trámite de información pública.

Respecto al **impacto de género** dice la Memoria de 15/4/24:

“Valoración del impacto de género

La entrada en vigor de esta norma no tendrá ningún efecto o impacto de género. El texto de la norma se ha redactado procurando utilizar un lenguaje no sexista”.

E) Estudio económico

En relación al **estudio económico** la Memoria inicial (SGT) de 9/5/24 expresa:

“IV.- Estudio económico de la norma.

La Memoria Justificativa de la Dirección General de Medio Natural y Paisaje de 15 de abril de 2024, en relación a la valoración el impacto económico de la disposición normativa proyectada, dispone que su entrada en vigor no tendrá ningún impacto económico”.

F) En cuanto a la necesidad de otros informes

“En relación al estudio de cargas administrativas exigido de conformidad con lo establecido en el artículo 28 de la Ley 5/2014, de 20 de octubre, de administración electrónica y simplificación administrativa, la Dirección General de Medio Natural y Paisaje emite informe de fecha 23 de abril de 2024, en que consta que el texto normativo propuesto no introduce cargas administrativas innecesarias ni regula procedimientos, por lo que no considera necesario el análisis de simplificación administrativa contemplado en el artículo 34 de la citada Ley”.

Por lo que en relación a estos trámites deben entenderse correctamente cumplidos.

G) Trámite de audiencia

1/ La LFAR regula expresamente este trámite de audiencia en su art. 36, a cuyo tenor:

“1. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la disposición afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, la dirección general competente en fase de elaboración del borrador inicial o la Secretaría General Técnica en fase de tramitación del anteproyecto, publicará el texto en el Portal web del Gobierno de La Rioja, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

2. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o que

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			Pág. 10 / 22
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
DIC-2024/02392	Información adjunta	Petición de dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja	2024/0667415
Cargo		Firmante / Observaciones	Fecha/hora
1	Presidente y Consejero		
2			

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 con aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de derecho público.

Podrá prescindirse del trámite de audiencia cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.

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

El trámite de audiencia no es una mera formalidad procedimental: i) estamos ante un imperativo constitucional *ex art 105.a) CE*, que, si bien no configura un derecho subjetivo, *“no es una mera norma programática”* (STC 18/1981, de 8 de junio, FJ 5); ii) viene a consagrar un importante derecho constitucional a la *“participación individual y colectiva que no queda sometido a la pura discrecionalidad de la Administración”* (STS de 12 de octubre de 2008, RCas. 35/2006); iii) se trata de un *“principio inherente a una Administración democrática y participativa, dialogante con los ciudadanos”*, así como de una *“garantía para el mayor acierto”* de las decisiones, conectada a otros valores y principios constitucionales, entre los cuales destacan la justicia y la eficacia real de la actividad administrativa (STC 102/1995, de 26 de junio. FJ 13); y iv) conviene también, por último, subrayar su singular conexión con el derecho fundamental de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE).

2/ Sobre la manera en que haya de garantizarse esa audiencia, debe ponerse de manifiesto que, el art. 36.1 LFAR contempla dos formas diferentes de sustanciarla.

-Una, que podría denominarse audiencia pública, o general:

“la dirección general competente en fase de elaboración del borrador inicial o la Secretaría General Técnica en fase de tramitación del anteproyecto, publicará el texto en el Portal web del Gobierno de La Rioja, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados...”.

-Y otra, que responde a la concepción clásica de la audiencia corporativa:

“Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto”.

A este respecto, conviene subrayar que la interpretación estricta de la redacción del art. 36.1 LFAR parece excluir la posibilidad de configurar esos dos cauces como alternativos, de modo tal que, cuando hubiera de verificarse dicho trámite de audiencia, la

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			Pág. 11 / 22
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
DIC-2024/02392	Información adjunta	Petición de dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja	2024/0667415
Cargo		Firmante / Observaciones	Fecha/hora
1 Presidente y Consejero			
2			

Consejería tramitadora pudiera optar libremente entre una u otra fórmula. Más bien parece, por el contrario, que el propósito del legislador fue atribuir carácter obligatorio a la audiencia pública (“*la Dirección General competente... publicará...*”), y optativo a la audiencia corporativa (“*Asimismo, podrá también...*”).

3/ En este caso, constan en el expediente la realización de dos trámites de información pública; el primero, realizado durante un plazo de siete días hábiles, (procedimiento de urgencia) desde el día **6 de febrero hasta el día 14 de febrero de 2024**, inclusive. Constatado por parte de la Sección de Publicaciones y Documentación que la exposición del texto normativo no responde al borrador del texto a tramitar, sino a una versión consolidada de la norma, la Secretaría General Técnica realizó un segundo trámite de información pública, con la exposición del borrador normativo a tramitar por un periodo de ocho días hábiles (procedimiento de urgencia), desde el **16 de febrero hasta el 27 de febrero de 2024**, inclusive.

Tal como permite el art. 36.1 LFAR, esa audiencia ha tenido lugar no “*en fase de tramitación del Anteproyecto*” (esto es, tras la diligencia de formación del expediente) sino “*en fase de elaboración del borrador inicial*”.

En el curso de dicho trámite formularon alegaciones los siguientes colectivos:

“A través del Registro de Documentos (Presencia y electrónico):

- 12-2-2024 – Asociación Española Protección Mariposas ZERYNTHIA.
- 13-2-1024 - PSOE La Rioja.
- 13-2-2024 - Asociación de Ambientólogos de La Rioja. ADALAR.
- 14-2-2024 – Colegio Oficial de Biólogos.
- 23-2-2024 – ZERYNTHIA.
- 26-2-2024 – PSOE La Rioja.
- 27-2-2024 – Colegio Oficial de Biólogos.
- 27-2-2024 – Amigos de la Tierra de La Rioja.
- 27-2-2024 – Asociación de Desarrollo del Alto Ebro.

A través del Portal de Participación:

- 13-2-2024 – Ecologistas en Acción (Concepción Hernani).
- 14-2-2024 – FRECA (Concepción Hernani)”.

Se advierte que, en el certificado de información pública de la SGT, de la Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno, de fecha 28 de febrero de 2024, no consta la aportación o alegación del Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico (MITERD), que en cambio se recoge en el índice de la documentación del expediente aportada como en las Memorias justificativa y Final y que en cualquier caso no hemos encontrado en el expediente.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			Pág. 12 / 22
en formato PDF/A 1.7 Firma PADES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
DIC-2024/02392	Información adjunta	Petición de dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja	2024/0667415
Cargo		Firmante / Observaciones	Fecha/hora
1	Presidente y Consejero		
2			

En la Memoria justificativa de la DG de Medio Natural y Paisaje (DGMNP), de 15 de abril de 2024, analizadas las alegaciones recibidas con la correspondiente justificación y decisión de estimación, estimación parcial o desestimación, se procedió a la modificación del borrador del Anteproyecto.

4/ Por otra parte, en lo que sería una manifestación de audiencia corporativa, la Consejería tramitadora, sometió el texto al Consejo Asesor de Medio Ambiente de La Rioja, que lo analizó en su sesión de 23 de febrero de 2024, como un punto más del orden del día.

El referido Consejo Asesor es el órgano que “*canaliza la participación pública colectiva*” en materia ambiental (art. 8 de la Ley 6/2017, de 8 de mayo, de Protección del Medio Ambiente de La Rioja, LMAR). Cabe aclarar aquí que su intervención resultaba solo facultativa, dado que conforme al art. 3.e) de su Decreto regulador (el 43/2010, de 30 de julio) solo debe “*ser consultado sobre los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general en materia de medio ambiente que adopten la forma de decreto*”, sin perjuicio de que pueda “*emitir cuantos informes le sean solicitados por el Gobierno de La Rioja*” (art. 3.c del Decreto 43/2010).

5/ Las alegaciones y observaciones formuladas en el trámite de audiencia fueron detalladamente analizadas en la Memoria justificativa de la DG de Medio Natural y Paisaje (DGMNP), de 15 de abril de 2024, con la correspondiente justificación y con la decisión de estimación, estimación parcial o desestimación se procedió a la elaboración del segundo borrador del Anteproyecto.

H) Formación del expediente

El art. 35 LFAR dispone lo siguiente:

“1. Una vez elaborado el borrador inicial, así como la documentación complementaria a que se refiere el artículo anterior, y, en su caso, practicado el trámite de audiencia, el expediente se remitirá a la 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. La Secretaría General Técnica de la Consejería determinará los trámites e informes que resulten necesarios para garantizar el acierto y legalidad del reglamento.

3. Cuando se observaran defectos en la formación del expediente, la Secretaría General Técnica podrá devolverlo al centro directivo que lo remitió a efectos de que se proceda a su subsanación”.

La declaración de la SGT de la Consejería actuante a que se refiere este artículo se contiene en su Resolución de 9-5-2024, que resulta conforme con el precepto transcrito.

A esa Resolución, la SGT acompaña una Memoria, de la misma fecha.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			Pág. 13 / 22
en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
DIC-2024/02392	Información adjunta	Petición de dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja	2024/0667415
Cargo		Firmante / Observaciones	Fecha/hora
1	Presidente y Consejero		
2			

I) Intervención de los entes locales

De acuerdo con el art. 37 LFAR:

“El órgano responsable de la tramitación adoptará las medidas que hagan posible la participación de los entes locales de la Comunidad Autónoma de La Rioja en el procedimiento cuando el anteproyecto de disposición afecte a las competencias de estos”.

A juicio del Consejo es evidente que el Anteproyecto afecta a competencias locales, bastando al efecto recordar, que el TITULO I de la Ley que se modifica, al quedar eliminado por el presente Anteproyecto contiene disposiciones de planeamiento urbanístico etc. Si bien es cierto que lo que pretende es aliviarlos de posibles injerencias competenciales, su participación hubiera sido aconsejable.

J) Informes y dictámenes preceptivos

Según el artículo 38 de la LFAR:

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

En el momento de solicitarse el primero de los informes o dictámenes preceptivos se procederá a publicar en el Portal de la Transparencia el anteproyecto como norma en tramitación.

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

3. El anteproyecto será informado por la 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”.

Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de 20 de mayo de 2024, en el apartado c) Cumplimiento de trámites, apartado 3, acertadamente se hace constar la ausencia en el expediente del informe del Consejo Asesor de Medio Ambiente, aunque fuera facultativo. Además, en dicho informe se efectúan tres consideraciones al texto del Anteproyecto y recomienda su consideración.

Con fecha 24 de mayo de 2024, figura **informe de la SGT de la Consejería consultante de requerimiento de actuaciones** por el que se da respuesta al informe de los Servicios Jurídicos y se solicita al centro gestor la información pública con la petición del

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES . Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 14 / 22
Expediente	Tipo	Procedimiento		Nº Documento
DIC-2024/02392	Información adjunta	Petición de dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja		2024/0667415
Cargo	Firmante / Observaciones			Fecha/hora
1	Presidente y Consejero			
2				

informe facultativo al Consejo Asesor del Medio Ambiente.

Finalmente figura informe de la DGMNP de 24 de junio de 2024 por el que aporta al expediente el **Acta de la sesión ordinaria del Consejo Asesor del Medio Ambiente**, donde en el **Punto Sexto. Ruegos y Preguntas**, a requerimiento de Jesús María García, (PSOE), Eugenio Montelío Barrio, (Colegio Profesional de Biólogos) y Enrique Orduña (Ecologistas en Acción), se formulan preguntas sobre *"la información de la Comisión Bilateral que trabaja en la Ley de Biodiversidad "*, en concreto, sobre *"la eliminación del Título I y de especies que no estaban recogidas en la legislación nacional y sí los cambios se habían realizado por informe técnico o político"*. La Presidenta del Consejo responde que, *"los cambios se han hecho para que la norma sea más clara y no lleve a error, ni duplique la información. En cuanto a los cambios relativos a competencias, los cambios se han hecho con criterio técnico y a la vista de un informe jurídico del Consejo Consultivo de La Rioja y con el beneplácito de la Comisión Europea"*.

A la vista de todo lo anterior, esta fase puede entenderse correctamente cumplida.

K) Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto

Finalmente, según el art. 39 LFAR:

"1. Concluidas las actuaciones de instrucción y con carácter previo a la emisión del dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja que, en su caso, deba emitirse, la 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 consulta previa, audiencia, e informes preceptivos, así como una exposición motivada de aquellas que hayan sido rechazadas. La Memoria deberá recoger expresamente una declaración motivada de la adecuación al ordenamiento jurídico del texto del Anteproyecto.

2. El expediente de elaboración se ordenará a partir de la Resolución de inicio seguido del Anteproyecto y documentación correspondiente, así como de los estudios y consultas evacuados y demás actuaciones practicadas. En el caso de que la Resolución de inicio se apruebe como consecuencia de la petición razonada de otros órganos, el expediente se ordenará a partir de la documentación que integre dicha petición.

3. En aquellos casos en que proceda la emisión de dictámenes por el Consejo Consultivo, y una vez recibido el mismo, se procederá a introducir las modificaciones que procedan en el texto del Anteproyecto, formulándose por la 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 Anteproyecto de Ley o Proyecto de reglamento".

En el expediente sometido a nuestra consideración, consta la referida Memoria previa a la emisión del dictamen del Consejo Consultivo, firmada por la SGT actuante el 28 de junio de 2024, acompañada de un *"borrador final"* del Anteproyecto.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			Pág. 15 / 22
en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
DIC-2024/02392	Información adjunta	Petición de dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja	2024/0667415
Cargo		Firmante / Observaciones	Fecha/hora
1	Presidente y Consejero		
2			

Tercero

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

1. Competencias de la CAR.

A) La competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR) constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualesquiera disposiciones proyectadas, ora sean de rango legal, ora reglamentarias; pues, en caso contrario, amenazarían sobre ellas 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 Anteproyecto se somete a nuestra consideración, pues dicha competencia constituye *conditio 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).

B) El Proyecto de Ley sometido a nuestra consideración dará lugar, en caso de ser aprobado por el Parlamento autonómico, a la Ley por la que se modifica La Ley 2/2023, de 31 de enero de Biodiversidad y Patrimonio Natural de La Rioja.

La Comunidad Autónoma tiene competencia suficiente, según el artículo 9.1 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, para 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, según se valoró en nuestro dictamen D.73/22 sobre el Proyecto de Ley de biodiversidad y patrimonio natural de La Rioja, objeto de modificación en el proyecto que nos ocupa.

En conclusión, la CAR ostenta competencias suficientes para acometer la regulación que el Anteproyecto pretende, pero la parte expositiva debería citar algún título competencial que sirva de cobertura para la regulación propuesta.

Cuarto

Rango de la norma proyectada

Como consideración general al Anteproyecto, el rango normativo de la norma proyectada –que, de aprobarse, constituirá Ley formal– es, sin duda, el adecuado, ya que, supone la modificación de una Ley.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			Pág. 16 / 22
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
DIC-2024/02392	Información adjunta	Petición de dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja	2024/0667415
Cargo		Firmante / Observaciones	Fecha/hora
1 Presidente y Consejero			
2			

La única manera de honrar y cumplir con el compromiso del Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de La Rioja –Resolución de 14 de noviembre de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 27 de octubre de 2023, en relación con la Ley 2/2023, de 31 de enero, de biodiversidad y patrimonio natural de La Rioja (BOE de 19/11/23)– es por medio de una Ley que modifique la Ley 2/2023.

Así, el acuerdo adoptado considera concluidas las controversias planteadas, con el compromiso de la Comunidad de suprimir los artículos 6, 22, 24, 25, 28, 30, 31, 32 y 38; y de modificar los artículos 69.9 y 135.1, sin que se diera cumplimiento a ese compromiso en ninguna de las leyes aprobadas hasta la fecha.

Sin perjuicio de que el acuerdo de la Comisión está publicado en el BOE, debería haberse adjuntado al expediente el acta de la misma junto con todos los documentos o informes emitidos, en su caso, respecto de la controversia planteada.

Quinto

1. Análisis general del Anteproyecto

La norma proyectada tiene por objeto, actualizar a la legislación vigente y adaptar la norma, a los acuerdos asumidos en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado Comunidad Autónoma de La Rioja, donde se cuestionó la constitucionalidad de determinados preceptos. A tal fin, suprime todos los artículos enumerados en el punto anterior (6, 22, 24, 25, 28, 30, 31, 32 y 38) según se acordó en la citada Comisión. No obstante, el objeto de la Ley de modificación es más ambicioso y suprime todo el Título I (arts. 6 a 41), así como el artículo 111. Por otra parte, modifica la redacción de los artículos 69.9 y 135.1, según se acordó.

También se justifica la adaptación de la regulación del glifosato con la cita del Reglamento de Ejecución UE 2023/2660 de la Comisión, de 28 de noviembre de 2023, por el que se renueva la aprobación de la sustancia activa glifosato con arreglo al Reglamento (CE) núm. 1107/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) núm. 540/2011 de la Comisión, amplía su uso hasta el 15 de diciembre de 2033.

Tras el informe de la DG de los Servicios Jurídicos, se justifica la eliminación de la Disposición final primera porque su contenido ya se encuentra regulado en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad (art. 65.3.j)).

El resto de modificaciones encuentran justificación en una genérica alusión a la

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			Pág. 17 / 22
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
DIC-2024/02392	Información adjunta	Petición de dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja	2024/0667415
Cargo		Firmante / Observaciones	Fecha/hora
1	Presidente y Consejero		
2			

adaptación normativa.

El borrador de disposición está compuesto por una parte expositiva y un artículo único con diecisiete apartados donde se modifican distintos preceptos y un anexo de la Ley 2/2023, de 31 de enero, de Biodiversidad y Patrimonio Natural de La Rioja, así como una disposición final única relativa a la entrada en vigor de la reforma.

La modificación para dar cumplimiento al acuerdo de la Comisión bilateral está plenamente justificada, e incluso se cita como una causa de la tramitación de urgencia de la norma. Otro tanto ocurre con la opción de no regular el uso de una sustancia permitida en nuestro ordenamiento jurídico, como es el glifosato. Sin embargo, el resto de modificaciones de la ley no están suficientemente motivadas, en particular la supresión íntegra del título I y del artículo 111. Una adecuada motivación de las normas garantiza el respeto de la prohibición de arbitrariedad del artículo 9.3 CE.

Por otra parte, la modificación infringe el principio de seguridad jurídica del artículo 9.3 CE con la novedosa técnica de la “*actualización*” de determinados artículos (artículo único, apartado cinco) sin que se sepa en qué consiste tal actualización, ni que redacción se modifica, o como cambia, en su caso. El Tribunal Constitucional rechaza enérgicamente los supuestos más groseros de indeterminación normativa “*el grado de indeterminación alcanzado sería constitucionalmente intolerable, pues haría imposible concebir el Derecho como una razón distinguible de la voluntad del poder público que debe aplicarlo, de suerte que la vaguedad de la norma haría zozobrar el principio mismo de «imperio de la Ley»*”. Y por otra parte, tampoco estos casos podrían salvarse mediante una interpretación que suponga “*la reconstrucción de la norma no explicitada debidamente en el texto legal y, por ende, la creación de una norma nueva, con la consiguiente asunción por el Tribunal Constitucional de una función de legislador positivo que institucionalmente no le corresponde (SSTC 45/1989, de 20 de febrero, FJ 11; 96/1996, de 30 de mayo, FJ 22; 235/1999, de 20 de diciembre, FJ 13; 194/2000, de 19 de julio, FJ 4; 184/2003, de 23 de octubre, FJ 7, y 273/2005, de 27 de octubre, FJ 8)*”.

La ley de modificación carece del rigor y la precisión exigible, desde luego en el apartado cinco, pero también, en menor medida en las sustituciones de palabras sueltas o expresiones que jalonan el resto de la norma (vid. apartado once).

2. Observaciones al texto

Según las Directrices de técnica normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, en relación a la estructura de los Anteproyectos de Ley:

-En los anteproyectos de ley, la parte expositiva se denominará “*exposición de motivos*”

-La parte expositiva de la disposición cumplirá la función de describir su contenido, indicando su objeto

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES . Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 18 / 22
Expediente	Tipo	Procedimiento		Nº Documento
DIC-2024/02392	Información adjunta	Petición de dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja		2024/0667415
Cargo	Firmante / Observaciones			Fecha/hora
1	Presidente y Consejero			
2				

y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

A) En el presente anteproyecto la introducción carece de denominación, por lo que se recomienda incluir “*Exposición de motivos*”.

B) Respecto a su contenido sería conveniente incluir una referencia mínima a las competencia y habilitación.

C) La parte expositiva no ofrece ninguna explicación respecto a la eliminación del Título I de la Ley 2/2023 que supone la eliminación íntegra de 36 artículos –del 6 al 41–. Es una de las partes más relevantes de la modificación que, ciertamente, puede tener fundamento parcial en el Acuerdo de la Comisión bilateral, pero que se extiende a todo el Título I, sin motivación expresa.

3. Análisis del articulado

Se trata de una ley de modificación de otra anterior, por lo que su contenido se concentra en un artículo único, que indica las partes a las que afecta la modificación en distintos apartados. El análisis que sigue se remite a esos apartados.

-Apartados uno y dos.

En estos apartados del artículo único se pretende modificar la motivación de la Ley 2/2023. Sin embargo, los artículos de una ley no tienen por objeto modificar la motivación o exposición de motivos de otra ley anterior. Si ya no se aceptan los motivos de aquella Ley, se puede hacer constar en la parte expositiva de la nueva ley. Pero el articulado debe limitarse a la parte prescriptiva de la ley anterior.

La parte expositiva de cada norma queda fijada en su momento, como una motivación de la regulación que le sigue, pero no tiene carácter prescriptivo, ni hay ninguna razón para eliminar o sustituir partes de la misma.

Por esa razón, se recomienda que se eliminen los apartados 1 y 2 del artículo único.

-Apartado tres.

Elimina la definición del glifosato en coherencia con la opción de renunciar a regular su uso. Así se elimina el apartado 15 del artículo 3, sin reenumerar el resto de definiciones (34).

La opción por no regular el uso del glifosato tiene relevancia también en otros artículos de la Ley 2/2023, la mayoría se eliminan junto con la supresión del Título I, y el

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			Pág. 19 / 22
en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
DIC-2024/02392	Información adjunta	Petición de dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja	2024/0667415
Cargo		Firmante / Observaciones	Fecha/hora
1	Presidente y Consejero		
2			

artículo 135.7, que también hacía referencia a esa sustancia, se modifica aprovechando el cambio de redacción del art. 135.1 obligada por el acuerdo de la Comisión bilateral.

Sin embargo, la norma olvida la tipificación como infracción grave de “*El uso del glifosato en el tratamiento de infraestructura verde urbana o mantenimiento del dominio público de infraestructuras, en las líneas de transporte y distribución y las instalaciones de producción de energía*” prevista en el artículo 169-l).

Por coherencia con el sentido de la modificación se recomienda que se valore la posibilidad de eliminar ese tipo infractor.

-Apartado cuatro.

“Se elimina el TÍTULO I, Integración transversal de la conservación y restauración del medio natural en las políticas sectoriales”.

No existiendo mención ni justificación alguna en la introducción del anteproyecto de este extremo, -como arriba hemos expresado-, en la introducción del anteproyecto se recomendaría, por seguridad jurídica, incluir que el Título I se elimina “*íntegramente*” si lo que se pretende es eliminar los 36 artículos que contiene, de la misma forma que se ha incluido en apartado Doce, en relación a la eliminación del artículo 111.

-Apartado cinco.

“Se actualizan las referencias a los artículos que se mencionan en los artículos 74.3, 98.2, 118.4, 130.3, 171.2, 183.1. 183.5”.

Además de ser confusa la redacción del apartado cinco, la expresión: “*referencias a los artículos*” no es clara ni determinante. Las Directrices de técnica normativa aludidas, en relación a las modificaciones de las normas, expresa lo siguiente:

“En el caso de que se modifiquen varios apartados o párrafos de un artículo, el contenido de este se reproducirá íntegramente. Si se trata de modificaciones menores, cabe admitir la nueva redacción únicamente del apartado o párrafo afectados”.

Pues bien, con la actual redacción del apartado es difícil saber en qué consistiría la *actualización* que se propone. Por elementales razones de seguridad jurídica se hace necesario determinar en qué consiste la actualización de cada uno de los artículos.

Esa exigencia de seguridad jurídica deriva directamente de la Constitución, art. 9.3 y, con la redacción propuesta, no puede salvarse de ninguna manera. Los artículos citados no están entre los que fueron objeto de negociación en la Comisión bilateral, no regulan el glifosato, ni se ofrece motivación alguna en la parte expositiva respecto de los mismos.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES . Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 20 / 22
Expediente	Tipo	Procedimiento		Nº Documento
DIC-2024/02392	Información adjunta	Petición de dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja		2024/0667415
Cargo	Firmante / Observaciones			Fecha/hora
1	Presidente y Consejero			
2				

Además, entre los artículos citados en ese apartado hay tres artículos en los que las exigencias de seguridad, precisión y rigor son aún mayores, por afectar a la potestad sancionadora.

En su virtud, se recomienda que se suprima el apartado cinco.

-Apartados seis, ocho, nueve, diez, once, catorce y quince.

En todos esos apartados se *sustituye* alguna palabra o expresión de distintas partes del articulado de la Ley 2/2023. Ese tipo de regulación es más propia de una corrección de errores. En la modificación de una ley, habitualmente, se ofrece una redacción nueva de todo el artículo, o de alguna frase completa, como mínimo. Así lo recomiendan las directrices de técnica normativa antes citadas.

El apartado catorce modifica el art. 135.9. Ese artículo 135 se modifica en el apartado trece en sus números 1 y 7. Se recomienda que la modificación señale la redacción final en la que quedará redactado todo el artículo, o como mínimo los tres números a los que afecta la modificación.

-Apartados once y doce.

En el apartado once hay una larga lista de artículos en los que *sustituir* las referencias que se citan. Entre esos artículos se incluye el art. 111 que, en materia de protección de especies silvestres regula su “*Régimen de protección general. Prohibiciones.*”.

En el apartado doce se suprime íntegramente el artículo 111.

Si se suprime un artículo en su integridad no tiene sentido que, la misma ley, modifique parte de su contenido. Ni siquiera con esa técnica sustitutiva que desaconseja este Consejo.

En cualquier caso, no se encuentra ninguna justificación a la supresión del régimen general de protección de especies silvestres regulado en el artículo 111.

Además, la supresión de la prohibición del artículo 111 puede tener incidencia en el régimen de infracciones y sanciones. En el expediente no hay ninguna justificación de la supresión de este artículo, ni valoración de las posibles incidencias con el régimen sancionador de la Ley. Las exigencias de seguridad y precisión en materia sancionadora son superiores a las ordinarias de otras materias al compartir los criterios exigibles en materia de penal sobre la *lex certa*, *lex scripta* y *lex praevia*.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			Pág. 21/ 22
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
DIC-2024/02392	Información adjunta	Petición de dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja	2024/0667415
Cargo		Firmante / Observaciones	Fecha/hora
1	Presidente y Consejero		
2			

Respecto al ANEXO y sus modificaciones, este Consejo no se pronuncia sobre cuestiones técnicas que superen los aspectos jurídicos en los que deben moverse sus dictámenes.

CONCLUSIONES

Primera

Se han observado adecuadamente los trámites legales para la elaboración de un Anteproyecto de Ley.

Segunda

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

Tercera

En cuanto al fondo de la modificación, una parte de la misma está plenamente justificada, es precisa y ajustada al reparto de competencias; pero otra parte, carece de la necesaria seguridad jurídica, y motivación, tal y como se expone en el fundamento quinto de este dictamen.

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
EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			Pág. 22 / 22
en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
DIC-2024/02392	Información adjunta	Petición de dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja	2024/0667415
Cargo		Firmante / Observaciones	Fecha/hora
1 Presidente y Consejero			
2			