

Referencia: ALS/mfm
Expediente: 22.041.09.99999
ABC: 00860-2022/028472

Secretaría General Técnica
Sostenibilidad, Transición Ecológica y Portavocía del Gobierno

Asunto: Informe relativo al proyecto de Ley de Biodiversidad y Patrimonio Natural de La Rioja.

Se ha recibido en la Dirección General de Control Presupuestario solicitud de informe relativa al expediente de referencia a efectos del artículo 9.2.4.i) del Decreto 43/2020, de 3 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública 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.

Por todo ello, se emite el siguiente informe:

Primero: Información general.

El objeto de la ley que se somete a informe es establecer el régimen jurídico de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural, de la biodiversidad y de la geodiversidad, aplicable en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Con la aprobación de esta ley se derogarán, en concreto, los siguientes preceptos normativos:

- Ley 4/2003, de 26 de marzo, de Conservación de Espacios Naturales de La Rioja.
- Decreto 59/1998, de 9 de octubre, por el que se crea y regula el Catálogo Regional de Especies Amenazadas de la Flora y la Fauna Silvestre de La Rioja.
- Artículos 24, 25 y 26 de la Ley 2/1995, de 10 de febrero, de Protección y Desarrollo del Patrimonio Forestal de La Rioja.

Así mismo esta norma modificará otros instrumentos normativos que regulan la caza, la pesca y la protección y el desarrollo del patrimonio forestal en La Rioja y que se detallan en las disposiciones finales.

Segundo: Motivación de la tramitación de la Ley.

En la memoria justificativa del proyecto de ley, de 10 de marzo de 2022, en el apartado relativo a la necesidad de elaboración de esta norma, se hace referencia a la gran biodiversidad de La Rioja motivada por su situación geográfica, que se protegió jurídicamente a través de la Ley 4/2003, de 26 de marzo, de Conservación de Espacios Naturales de La Rioja.

Así mismo señala la crisis medioambiental multidimensional a nivel global “*que pone de manifiesto la superación de los límites planetarios en materia y energía abocándolos al colapso*”.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			Pág. 1 / 9
en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2021/142088	Informe	Solicitudes y remisiones generales	2022/0298751
Cargo		Firmante / Observaciones	Fecha/hora
1 Jefa Área Planificación Presupuestaria			
2 Jefa Servicio Planificación y Control Presupuestario			
3 Director General de Control Presupuestario			
4			

Añade que esta crisis tiene expresión en lo climático, pero también en un declive en la biodiversidad, que se plasma en la pérdida acelerada de la variedad genética, de especies y de ecosistemas a nivel mundial.

Son estas preocupaciones sobre el contexto global de crisis ecológicas y de biodiversidad entre ellas, así como el nuevo consenso internacional y el importante desarrollo legislativo derivado de directrices europeas lo que motiva la necesidad de actualizar el marco legislativo riojano para dar respuesta a los problemas y exigencias actuales, y en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas y de la Agenda 2030.

Así mismo en el apartado de la memoria dedicado al objeto y finalidad de la norma se indica que la ley pretende preservar los espacios naturales y la biodiversidad desde un enfoque integral de patrimonio natural, mejorar la coordinación entre los diferentes niveles administrativos encargados de su gestión, integrarse con otras políticas transversales y poner en valor y favorecer nuevas oportunidades en relación con los servicios ecosistémicos.

A la vista de todo lo anterior esta DG entiende suficientemente motivada la tramitación de esta norma.

Tercero: Principales cambios introducidos con respecto a la regulación actual con impacto presupuestario.

- a) Impacto en el gasto público.**
 - a. Análisis del centro gestor.**

Según la memoria justificativa de la DG de Biodiversidad a la que ya se ha hecho referencia, el principal impacto de esta norma se materializa en una mayor necesidad de recursos del órgano responsable de la conservación del patrimonio natural y la biodiversidad, con el fin de acometer las siguientes acciones:

- Creación de la identidad corporativa para la Red de Espacios Naturales Protegidos de La Rioja con una arquitectura diferente de dichos espacios.
- Señalización de los elementos que constituyen la Red de Espacios Naturales Protegidos de La Rioja.
- Elaboración de la Estrategia de Patrimonio Natural y Biodiversidad de La Rioja, que se alinearán con las estrategias nacionales, europeas y los compromisos adoptados por España a nivel internacional en cuanto a la lucha contra la crisis de biodiversidad.
- Elaboración de una Estrategia de Infraestructura Verde y de la Conectividad y de Restauración Ecológicas de La Rioja.
- Formación de empleados públicos.
- Elaboración y gestión del Inventario Riojano de Patrimonio Natural y de Biodiversidad.
- Catálogo de hábitats en peligro de desaparición en La Rioja.

En concreto, estima el centro gestor que la aprobación de la ley supondrá un aumento considerable de la carga de trabajo del personal de la DG de Biodiversidad, lo que requerirá aumentar el personal existente en dos técnicos A1 y un administrativo, con el siguiente coste estimado:

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			Pág. 2 / 9
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2021/142088	Informe	Solicitudes y remisiones generales	2022/0298751
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora
1 Jefa Área Planificación Presupuestaria			
2 Jefa Servicio Planificación y Control Presupuestario			
3 Director General de Control Presupuestario			
4			

Necesidades de personal	Coste anual estimado
2 Técnicos A1	101.301,25
1 Administrativo	30.015,62
Total	131.316,87

Por otra parte, se estiman los siguientes costes de las demás novedades previstas:

Necesidades	Coste estimado	Observaciones
Creación de la identidad corporativa	20.000,00	Coste de carácter único
Señalización de Espacios Naturales Protegidos	500.000,00	
Redacción de la Estrategia de Patrimonio Natural y Biodiversidad (integrada)	100.000,00	
Elaboración del Inventario Riojano de Patrimonio Natural y de Biodiversidad	100.000,00	
Gestión del Inventario Riojano de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad	25.000,00	Coste anual

b. Consideraciones de la DG de Control Presupuestario.

Se interpreta que el coste de la “Redacción de la Estrategia de Patrimonio Natural y Biodiversidad (integrada)” incluye también el relativo a la elaboración de la Estrategia de Infraestructura Verde y de la Conectividad y de Restauración Ecológicas de La Rioja (dado que se incluye entre paréntesis “integrada”). No obstante, se debería aclarar esta cuestión en el expediente.

Por otra parte, destacar que no se ha incluido en la estimación el coste el derivado de la formación de los empleados públicos, identificada en el estudio económico entre las novedades con trascendencia económica.

Además de estas novedades identificadas en este apartado hay que tener en cuenta las ayudas, subvenciones y bonificaciones fiscales contemplados en la ley y que deberán regularse a posteriori, con el objeto de reforzar las actuales subvenciones y promover nuevas ayudas. Destaca a este respecto las del artículo 15 (ayudas destinadas a entidades locales de más de 10.000 habitantes) y las previstas en los artículos 157 (Ayudas), 161 (Ayudas técnicas y financieras a las Áreas de Influencia Socioeconómica), 163 (otras ayudas) y las prioridades y beneficios fiscales del artículo 162.

Se indica en la memoria económica que *“la concreción de los criterios y cuantificación de dichas medidas deberán ser recogidas en las convocatorias específicas de estas ayudas”*. Sin perjuicio de que se es consciente de la dificultad de estimar este coste en el momento de la elaboración de esta Ley, estas ayudas (reforzadas o nuevas) deben considerarse como un elemento de incremento de gasto a considerar en el análisis a estos efectos.

Destacar por último que algunos artículos establecen obligaciones para los órganos competentes en otras materias. Por citar algún ejemplo, en las siguientes competencias:

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			Pág. 3 / 9
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2021/142088	Informe	Solicitudes y remisiones generales	2022/0298751
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora
1 Jefa Área Planificación Presupuestaria			
2 Jefa Servicio Planificación y Control Presupuestario			
3 Director General de Control Presupuestario			
4			

- Minas. El artículo 21, dedicado a los planes de restauración, indica que *“Las consejerías competentes en materia de minas y de conservación del patrimonio natural establecerán conjuntamente los criterios y contenidos mínimos de los planes de restauración, el procedimiento de aprobación de dichos planes y los referentes para la fijación de garantías suficientes para su correcta ejecución”*.
- Turismo. El artículo 39, sobre usos turísticos y no consuntivos, hace referencia a que *“Las consejerías competentes en materia de turismo y en materia de medio ambiente, en colaboración en su caso con otras administraciones públicas, impulsarán, dentro de sus respectivos ámbitos competenciales, la implantación y desarrollo de modelos turísticos compatibles con la consecución de los objetivos perseguidos por esta ley, con especial atención a los espacios incluidos en la Red de Espacios Naturales Protegidos de La Rioja que se crea en la misma”*.
- Salud. El artículo 41, sobre salud, indica que *“La administración sanitaria autonómica promoverá la concienciación sobre la importancia que tiene sobre la salud humana, la biodiversidad y los servicios de los ecosistemas así como, sobre las consecuencias de su pérdida en la misma”*.

No obstante, se entiende que estas nuevas obligaciones podrán ser asumidas con los recursos disponibles en la actualidad en los diversos órganos administrativos, por lo que no generarán coste adicional.

c. Conclusiones del impacto en el gasto.

A la vista del análisis realizado en los apartados anteriores se estima un incremento inicial en los niveles de ejecución del gasto público como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley en 876.316,87 euros, del que se consolidaría para los ejercicios siguientes en torno al 18% (156.316,87 euros, es decir, el coste de personal y de la gestión del Inventario):

Necesidades	Coste estimado
Personal	131.316,87
Otros	745.000,00
Total	876.316,87
Consolidable para ejercicios siguientes	156.316,87

No obstante, estaría pendiente de cuantificar, en especial, el coste de la formación de los empleados públicos, así como el incremento en el gasto público consecuencia de las nuevas ayudas previstas en la ley y los refuerzos a las ya existentes.

b) Impacto en los ingresos públicos.

a. Análisis del centro gestor.

Se indica en la memoria justificativa que se modifica el régimen sancionador en dos sentidos:

- Aumento del número de casos tipificados y clasificados como infracciones en las distintas categorías de sanciones. Aporta tablas comparativas tanto para las infracciones leves, graves y

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 4 / 9
Expediente	Tipo	Procedimiento		Nº Documento
00860-2021/142088	Informe	Solicitudes y remisiones generales		2022/0298751
Cargo		Firmante / Observaciones		Fecha/hora
1	Jefa Área Planificación Presupuestaria			
2	Jefa Servicio Planificación y Control Presupuestario			
3	Director General de Control Presupuestario			
4				

muy graves reguladas en la actualidad (Ley 4/2003, de 26 de marzo, de Conservación de Espacios Naturales de La Rioja) y los incluidos en la nueva norma.

- Aumento de la cuantía de las mismas en todas las categorías de infracciones. En concreto, incluye el siguiente análisis comparativo¹:

	Infracciones leves. Multa de €	Infracciones graves. Multa de €	Infracciones muy graves. Multa de €
Ley 4/2003, de 26 de marzo, de Conservación de Espacios Naturales de La Rioja	100 a 1.000	1.001 a 20.000	20.001 a 300.000
Anteproyecto de Ley de Biodiversidad y Patrimonio Natural de La Rioja 2022	100 a 3.000	3.001 a 200.000	200.001 a 2.000.000

No obstante, añade que la norma introduce una serie de acciones orientadas a limitar su carácter punitivo y favorecer el descenso de actuaciones delictivas y cometimiento de faltas por la ciudadanía y otros agentes interpelados.

En consecuencia, concluye que el incremento de las infracciones de todas las categorías no debería superar el 30%, y aporta la siguiente proyección de ingresos derivados de las sanciones:

	Anual 2023	Cinco Años (2023-2028)	10 Años (2023-2033)	20 años (2023-2043)
Número expedientes sancionadores	54,08	270,4	540,8	1.081,6
Monto expedientes sancionadores	16.294,30 €	81.471,52 €	162.943,04 €	325.886,08 €

Es decir, se estima una media de ingresos anuales de 16.294,30 euros como consecuencia de los expedientes sancionadores.

b. Consideraciones de la DG de Control Presupuestario.

El centro gestor aporta datos sobre el histórico de sancionadores en los últimos 5 años, tal y como se detalla:

¹ Esta tabla figura en la página 60 de la memoria. No obstante, esta DG considera que debería figurar en la página 65, después del siguiente tenor literal: “Y sobre esta correlación de cuantías de las multas y sanciones, la actividad legislativa de la Comunidad Autónoma de La Rioja se ha concretado en:”

	Faltas leves	Faltas graves	Total
Número expedientes sancionadores 2017-2001	208	13	221
Número medio expedientes sancionadores anuales	41,60	2,60	44,2
Monto total expedientes sancionadores 2016-2001	62.670,00€	123.413,00€	186.083,00 €
Monto total expedientes sancionadores anual	12.534,00€	24.682,60€	37.216,60 €
Cuántia media por expediente	301,30€	9.493,31€	842,00 €

Esta DG interpreta que donde se indica 2001 debe decir 2021 y donde se indica 2016 debe decir 2017.

Por otra parte, hace referencia a que *“en tanto el ejercicio 2020 y 2021 pueden considerarse atípicos, en relación con el contexto de pandemia, es más conveniente por tanto ofrecer una media anual de estos cinco años”*. Esta DG no entiende esta observación, dado que, dada la atipicidad de dichas anualidades, deberían haberse excluido del análisis, por lo que debería aclararse esta cuestión.

Sin perjuicio de todo lo anterior, los datos anteriores ponen de manifiesto, en la lógica indicada en el texto, que los ingresos medios anuales en concepto de sanciones se situaron en 37.216,60 euros.

Tal y como se ha detallado en el apartado anterior, con la nueva norma se estiman unos ingresos medios anuales por 16.294,30 euros, es decir, inferiores a los actuales (37.216,60 euros). Por tanto, la observación relativa a que se esperan incrementos en los ingresos procedentes de sanciones no superiores al 30% no es coherente con este análisis. En consecuencia, sería conveniente aclarar este aspecto.

Por otra parte, en lo que respecta al impacto de las novedades en cuanto a los ingresos hay que tener presente, entre otros, el apartado segundo del artículo 156 de la ley, que prevé lo siguiente:

“2. Las vías de financiación que garantizarán el cumplimiento de lo establecido en la presente ley son las siguientes:

a) Las dotaciones presupuestarias autonómicas específicas para la planificación, ordenación, protección, uso y gestión de los de espacios protegidos, especies amenazadas y para la protección y conservación de la biodiversidad y la geodiversidad.

b) Los recursos procedentes de la Administración General del Estado y de otras administraciones públicas.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			Pág. 6 / 9
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2021/142088	Informe	Solicitudes y remisiones generales	2022/0298751
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora
1 Jefa Área Planificación Presupuestaria			
2 Jefa Servicio Planificación y Control Presupuestario			
3 Director General de Control Presupuestario			
4			

c) Los recursos derivados de programas procedentes de fondos europeos.

d) Las aportaciones o donaciones realizadas por parte de personas físicas o jurídicas y con destino específico a la promoción de actuaciones de conservación de la naturaleza.

e) Cualquier otro instrumento que se habilite para tal fin.”

A la vista de lo anterior se observa que parte del incremento del gasto derivado de la entrada en vigor de la norma podrá ser cofinanciado con fondos estatales, de otras administraciones públicas, de Europa o incluso por aportaciones y donaciones de personas físicas y jurídicas. Por tanto, el impacto en las cifras de déficit público y regla de gasto de la ley se vería minorado por estos ingresos externos.

c. Conclusiones del impacto en el ingreso.

El centro gestor estima una media de ingresos anuales de 16.294,30 euros con motivo de las posibles sanciones impuestas en la ley propuesta e indica que las novedades introducidas en la norma “podría suponer un incremento de las infracciones de todas las categorías no mayor del 30%”.

Sin embargo, los ingresos medios anuales derivados de la norma según los datos del período 2017-2021 se sitúan en 37.216,60 euros (por encima de los previstos), por lo que las observaciones no guardan coherencia con los datos.

En consecuencia, sería conveniente completar el expediente con esta aclaración.

Por otra parte, la norma prevé fondos externos para financiar los gastos derivados de la misma, por lo que impacto en las cifras de déficit público y regla de gasto se vería minorado por estos ingresos.

Cuarto: Impacto económico.

En la memoria económica se dedica un apartado al impacto económico de la aplicación de la Ley en el empleo, la renta y la producción.

En síntesis, se hace referencia a los siguientes efectos positivos:

- Mejora de la calidad de vida y creación de empleo en diversos sectores.
- Fomento del turismo en determinadas zonas.
- Impulso de la producción ecológica e integrada.
- Mejora de la salud.

Esta DG estima que todos estos efectos positivos tendrían en el medio plazo repercusiones indirectas en los presupuestos autonómicos vía menos gasto (por ejemplo, minoración del gasto sanitario) o mayores ingresos (por ejemplo, a través de los impuestos que gravan renta).

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 7 / 9
Expediente	Tipo	Procedimiento		Nº Documento
00860-2021/142088	Informe	Solicitudes y remisiones generales		2022/0298751
Cargo		Firmante / Observaciones		Fecha/hora
1	Jefa Área Planificación Presupuestaria			
2	Jefa Servicio Planificación y Control Presupuestario			
3	Director General de Control Presupuestario			
4				

Sin perjuicio de su difícil cuantificación se considera relevante identificarlos en este análisis, al menos, en el medio plazo.

Quinto: Impacto global en las cifras de déficit público y regla de gasto.

Se observa que el impacto global en las cifras de déficit público y regla de gasto derivado de la norma vendrá motivado por su impacto neto en gastos y en ingresos, de modo que los incrementos en el gasto y las minoraciones de ingresos con respecto a la regulación actual supondrán mayor déficit y gasto computable a efectos de la regla de gasto y a la inversa, y todo ello teniendo en cuenta también los efectos económicos indirectos de la norma, que repercutirán de modo positivo en estas magnitudes.

Sexto: Observación sobre el contenido de la exposición de motivos.

En la exposición de motivos (en concreto, en la página 10) se hace referencia a que la ley consta de 182 artículos, 7 disposiciones adicionales y 3 finales.

Sin embargo, el borrador sometido a informe a esta DG incluye 185 artículos, 2 disposiciones adicionales y 7 finales.

En consecuencia, se plantea al centro gestor que se adapte la redacción del título preliminar a la estructura de la ley.

Séptimo: Conclusiones.

Esta DG entiende suficientemente motivada la tramitación de la Ley de Biodiversidad y Patrimonio Natural de la Rioja.

Se estima un incremento inicial en los niveles de ejecución del gasto público como consecuencia de su entrada en vigor de 876.316,87 euros, y se consolidaría para los ejercicios siguientes en la cifra de 156.316,87 euros, ello sin incluir el coste de la formación de los empleados públicos y el derivado de las nuevas ayudas previstas en la Ley o refuerzos de las ya existentes.

Por otra parte, se prevén ingresos con motivo de las sanciones previstas por 16.294,30 euros. No obstante, se solicita aclaración al centro gestor con el detalle al que se refiere el apartado tercero b) b de este informe, dada la incoherencia de esta cifra con el histórico de ingresos por sanciones y la previsión de incremento de ingresos por este concepto, y ello con el fin de cuantificar el impacto “neto” de la norma en cuanto a la previsión de ingresos.

La norma prevé fondos externos para financiar los gastos derivados de la misma, por lo que impacto en las cifras de déficit público y regla de gasto se vería minorado por estos ingresos.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			Pág. 8 / 9
en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2021/142088	Informe	Solicitudes y remisiones generales	2022/0298751
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora
1 Jefa Área Planificación Presupuestaria			
2 Jefa Servicio Planificación y Control Presupuestario			
3 Director General de Control Presupuestario			
4			

Así mismo se prevé un impacto positivo en el medio plazo de la ley en creación de empleo, el turismo y la salud en La Rioja, lo que repercutirá de modo indirecto en los presupuestos autonómicos tanto desde la perspectiva del gasto como del ingreso, en la lógica detallada en el apartado cuarto de este informe.

En síntesis, el impacto de la ley en las cifras de déficit público y regla de gasto será la diferencia entre el ajuste en gastos y el ajuste en ingresos de los presupuestos autonómicos en la lógica descrita en el apartado quinto y con el detalle de los apartados tercero y cuarto.

Se propone que se revise la exposición de motivos según el apartado sexto y se complete el expediente con los demás aspectos detallados en este informe.

Sin perjuicio de la recomendación de completar el expediente con el contenido detallado en este informe, se entiende informado el mismo a efectos del artículo 9.2.4.i) del Decreto 43/2020, de 3 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública 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.

Firmado electrónicamente. María Fernández Muro, Jefa de Área. Amaya Latorre Sobrón, Jefa de Servicio. Guillermo Bravo Menéndez – Rivas, Director General.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			Pág. 9 / 9
en formato PDF/A 1.7 Firma PADES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2021/142088	Informe	Solicitudes y remisiones generales	2022/0298751
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora
1 Jefa Área Planificación Presupuestaria			
2 Jefa Servicio Planificación y Control Presupuestario			
3 Director General de Control Presupuestario			
4			