

Expediente Núm. 178/2017  
Dictamen Núm. 163/2017

**V O C A L E S :**

*Fernández Pérez, Bernardo,*  
Presidente  
*García Gutiérrez, José María*  
*Zapico del Fueyo, Rosa María*  
*Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis*  
*Fernández Noval, Fernando Ramón*

Secretario General:  
*García Gallo, José Manuel*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 1 de junio de 2017, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 12 de mayo de 2017 -registrada de entrada el día 17 de ese mismo mes-, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto de Cuarta Modificación del Decreto 82/2004, de 28 de octubre, por el que se fija el Número Total de Representantes de la Junta y de la Comisión Rectora del Parque Natural de las Fuentes del Narcea, Degaña e Ibias y su Forma de Designación.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1. Contenido del proyecto**

El proyecto sometido a consulta se inicia con un preámbulo en el que, en primer lugar, se efectúa referencia a la Ley del Principado de Asturias 12/2002, de 13 de diciembre, de Declaración del Parque Natural de las Fuentes del

Narcea, Degaña e Ibias, en cuanto norma por la que se crean los órganos de gestión del Parque (Junta y Comisión Rectora), y fundamento del Decreto que se pretende modificar por cuarta vez. A continuación, se expone que el acuerdo por el que se modifica la representación en dichos órganos fue adoptado por la Comisión Rectora del Parque Natural de las Fuentes del Narcea, Degaña e Ibias en sesiones celebradas los días 28 de marzo y 18 de octubre de 2016. En virtud del mismo se pretende incorporar a la Junta a quien ostente la titularidad de la Dirección General con competencias en calidad ambiental, a un representante de la Parroquia Rural de Leitariegos, a un representante de los selvicultores y propietarios forestales y a un representante de las asociaciones culturales radicadas en el ámbito del Parque Natural con la finalidad declarada de “reforzar la representatividad de las administraciones y colectivos implicados”. Con el mismo propósito se dispone la incorporación a la Junta de un representante de la Parroquia Rural de Leitariegos, respecto a la cual se precisa que ha sido informada favorablemente por dicho órgano.

La parte dispositiva del proyecto de Decreto está integrada por un artículo único y una disposición final.

El artículo único, titulado “Modificación del Decreto 82/2004, de 28 de octubre, por el que se fija el número total de representantes de la Junta y de la Comisión Rectora del Parque Natural de las Fuentes del Narcea, Degaña e Ibias y su forma de designación”, incorpora en cinco apartados la modificación proyectada en el articulado del citado Decreto.

En el apartado Uno se da nueva redacción al apartado 1 del artículo 1 -“Composición de la Junta”- del Decreto 82/2004, de 28 de octubre. Esta modificación consiste en enumerar los listados actualmente existentes en cada uno de los epígrafes designados con las letras a) a d), y añadir a cada uno de ellos los nuevos representantes. Así, en el epígrafe a) se incorpora a un representante de la Administración del Principado de Asturias en materia de “calidad ambiental”; en el epígrafe b) a “un representante de la Parroquia Rural de Leitariegos, a designar por la misma”; en el epígrafe c) a “un representante

de los selvicultores y propietarios forestales que desarrollen su actividad en el territorio del Parque”, y en el epígrafe d) a un representante de las “Asociaciones culturales radicadas en el ámbito territorial del Parque”.

El apartado Dos agrega un nuevo apartado 4 al artículo 1, y en él se dispone que “Los distintos colectivos representados podrán designar titulares y suplentes así como efectuar sustituciones”.

El apartado Tres adiciona un nuevo apartado cinco al mismo precepto (el artículo 1), y en él se establece que “Desempeñará la Secretaría General, con voz pero sin voto, el Conservador del Parque Natural”.

Mediante el apartado Cuatro del artículo único de la norma proyectada se da nueva redacción al artículo 2 del Decreto 82/2004, de 28 de octubre -“Composición de la Comisión Rectora”-, que resulta de la enumeración de los listados existentes en los epígrafes a) y b); al segundo de ellos se une, además, como nuevo representante el de la Parroquia Rural de Leitariegos.

En virtud del apartado Cinco se añade un apartado 6 al actual artículo 2, en el que se establece que “Desempeñará la Secretaría, con voz pero sin voto, el Conservador del Parque Natural”.

La parte final de la norma proyectada se integra por una disposición derogatoria, en la que se establece la derogación de “cuantas disposiciones de igual o inferior rango emanadas de los órganos de la Comunidad Autónoma se opongán a lo previsto en el mismo”; una disposición final primera, que contiene una habilitación normativa en favor del titular de la Consejería competente en materia de espacios naturales para dictar cuantas disposiciones sean precisas para el desarrollo de este Decreto, y una disposición final segunda, en la que se dispone la entrada en vigor del Decreto en elaboración a los veinte días de su publicación en el Boletín Oficial del Principado de Asturias.

## 2. Contenido del expediente

Mediante Resolución de 31 de marzo de 2016, de la Consejera de Desarrollo Rural y Recursos Naturales, se inicia el procedimiento para la cuarta

modificación del Decreto 82/2004, por el que se fija el número de representantes de la Junta y de la Comisión Rectora del Parque Natural de las Fuentes del Narcea, Degaña e Ibias. La resolución está precedida de una propuesta de resolución de la misma fecha suscrita por la Jefa del Servicio de Espacios Protegidos y Biodiversidad.

Figura a continuación una certificación del acuerdo adoptado en la sesión celebrada el 18 de octubre de 2016 en relación con la incorporación de nuevos miembros a la Junta y a la Comisión Rectora del Parque, emitida por el Secretario de la Junta del Parque Natural de las Fuentes del Narcea, Degaña e Ibias. Se adjunta también el acta de la reunión celebrada ese mismo día por la Comisión Rectora del Parque Natural, en la que se acuerda la aprobación por unanimidad de la propuesta de modificación. En ella se hace referencia a “la sesión de la Comisión Rectora y Junta del Parque celebrada el 22 de marzo de este mismo año”, en la que se expuso “que para la incorporación del representante de la Parroquia Rural en la Comisión Rectora es preciso aprobar previamente la nueva composición de los miembros de la Junta del Parque. De acuerdo con los porcentajes recogidos en la Ley deberá incrementarse un representante en cada uno de los siguientes colectivos pertenecientes a la Junta del Parque: Administración del Principado, Administración local, titulares de derechos afectados, asociaciones profesionales y sindicatos y otras entidades y grupos que trabajan en favor del Parque. Con posterioridad, y una vez que se apruebe la citada modificación, se someterá a información pública la presentación de candidaturas para los colectivos que sea oportuno. Finalmente, la Comisión Rectora integrará a la Parroquia Rural de Leitariegos como miembro de pleno derecho”.

Se acompañan una memoria económica-financiera suscrita con fecha 27 de diciembre de 2016, una memoria justificativa de la modificación propuesta emitida en la misma fecha por el Secretario General Técnico de la Consejería instructora y una tabla de vigencias. En la memoria económica, elaborada por la Jefa del Servicio de Espacios Protegidos y Biodiversidad, se explica que el

gasto generado por los desplazamientos y manutención que suponga la incorporación de nuevos miembros se estima en unos 300 € anuales que se “afrentaría con cargo a las dotaciones existentes”.

La memoria justificativa expresa que “en las reuniones de la Comisión Rectora de fechas 28 de marzo de 2016 y 18 de octubre del mismo año se abordó la necesidad de modificar la representación de los miembros de los citados órganos para incorporar a diferentes representaciones, tanto por parte de las administraciones afectadas como por las entidades y asociaciones profesionales, culturales y silvícolas radicadas en el ámbito territorial del Parque”. Añade que “el fundamento y justificación de dicha modificación se encuentra pues tanto en los indicados preceptos que remiten la composición y designación de los miembros de tales órganos al desarrollo reglamentario como en la Ley del Principado de Asturias 5/1991, de 5 de abril, de Protección de los Espacios Naturales, que prevé diferentes figuras o categorías de protección en función de los valores y bienes a proteger en aquellos espacios del territorio regional que contengan elementos y sistemas naturales de especial interés o valores naturales sobresalientes”.

Igualmente figuran un informe propuesta del Director General de Recursos Naturales, de 29 de diciembre de 2016, y un borrador del texto.

El día 27 de enero de 2017, la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria, con el visto bueno del Director General de Presupuestos, emite informe favorable a la propuesta.

Mediante escrito de 7 de febrero de 2017, el Secretario General Técnico de la Consejería instructora remite el proyecto cuya aprobación se pretende a las Secretarías Generales Técnicas de las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias al objeto de que formulen las observaciones que estimen pertinentes. En este trámite, con fecha 9 de febrero de 2017, la Jefa del Secretariado del Gobierno de la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana traslada a la Consejería instructora diversas consideraciones en relación con el texto de la norma.

Obra incorporado al expediente, asimismo, el informe suscrito por el Secretario General Técnico de la Consejería instructora, el 13 de marzo de 2017, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 33.4 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias.

Se completa aquel con un "Cuestionario para la valoración de propuestas normativas" debidamente cumplimentado, y el texto del proyecto de Decreto que se pretende someter a la consideración del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias.

Finalmente, el proyecto es examinado e informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos en la reunión celebrada el día 20 de marzo de 2017, según consta en la certificación expedida en esa misma fecha por la Secretaria de la citada Comisión.

**3.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 12 de mayo de 2017, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al proyecto de Decreto de Cuarta Modificación del Decreto 82/2004, de 28 de octubre, por el que se fija el Número Total de Representantes de la Junta y de la Comisión Rectora del Parque Natural de las Fuentes del Narcea, Degaña e Ibias y su Forma de Designación.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

**PRIMERA.-** Objeto del dictamen y competencia

El expediente remitido se refiere a un proyecto de Decreto de cuarta modificación del Decreto 82/2004, de 28 de octubre, por el que se fija el

número total de representantes de la Junta y de la Comisión Rectora del Parque Natural de las Fuentes del Narcea, Degaña e Ibias y su forma de designación.

La autoridad consultante solicita la emisión de nuestro dictamen con carácter preceptivo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 13.1.e) y 17.a) de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre. En cuanto a la inclusión del proyecto sometido a nuestra consulta en la categoría de "Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones", nos remitimos a las consideraciones realizadas en relación con la naturaleza de la norma proyectada en nuestros recientes Dictámenes Núm. 242/2016 y 41/2017. A estos efectos, basta recordar que el Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias acoge una concepción formal en la delimitación del reglamento ejecutivo, tal y como se refleja en su Sentencia de 23 de mayo de 2016 -ECLI:ES:TSJAS:2016:1458- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª). En ella expresa que debe incluirse en la categoría de "reglamento ejecutivo" (en contraposición a la categoría de reglamentos organizativos, y a efectos de emitir, con carácter preceptivo, nuestro dictamen) "toda la norma reglamentaria que desarrolle cualquier remisión normativa o reenvío legal o una ulterior formación que ha de efectuar la Administración como complemento de la ordenación que la propia ley establece, aunque esta no incorpore una específica y parcial regulación material de lo que está llamado a desarrollar o complementar el reglamento y únicamente estarán excluidos del preceptivo dictamen del Consejo de Estado u Órgano Consultivo Autónomo, los Reglamentos independientes, autónomos o *praeter legem*, en el reducido ámbito en que resultan constitucional y legalmente posibles y especialmente en el organizativo interno y en el de la potestad doméstica de la Administración y los Reglamentos de necesidad".

Atendiendo a lo expuesto, y por razones de seguridad jurídica, emitimos nuestro dictamen en relación con el asunto sometido a consulta con carácter preceptivo y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra e), de la

Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra e), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

### **SEGUNDA.-** Tramitación del procedimiento y contenido del expediente

El procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general se rige por lo dispuesto en el capítulo V de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias (en adelante Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias).

En el expediente remitido consta una memoria justificativa de la necesidad de la reforma, una memoria económico-financiera y una tabla de vigencias. Obra igualmente el cuestionario para la valoración de propuestas normativas incluido en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general.

En el curso del procedimiento se ha dado traslado del proyecto de Decreto al resto de Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias, y fue informado por la Dirección General de Presupuestos y Sector Público, por el Secretario General Técnico de la Consejería instructora y por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos. También figura el acta de la Comisión Rectora del Parque Natural, de fecha 18 de octubre de 2016, en la que "se acuerda por unanimidad aprobar inicialmente la propuesta de modificación" incorporando a los nuevos miembros, y una certificación del Secretario de la Junta del Parque en la que consta que en sesión de la misma celebrada también el 18 de octubre de 2016 se informó del cambio propuesto.

Asimismo observamos que, si bien el artículo 33.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias dispone que, cuando se "estime conveniente, el proyecto de disposición será sometido a información pública o al trámite de



audiencia de las entidades u organismos que (...) pudieran resultar afectadas por la futura disposición”, no se ha optado por dar traslado del proyecto a las entidades y colectivos cuyos representantes se pretende incorporar (Parroquia Rural de Leitriegos y asociaciones profesionales de selvicultores y propietarios forestales, así como asociaciones culturales que desarrollen su actividad en ese ámbito). Ahora bien, y pese a que no se han unido como antecedentes las actas de la Comisión Rectora y de la Junta del Parque de las sesiones celebradas, respectivamente, en los meses de marzo y octubre de 2016, en las que se planteaba la inclusión de los nuevos representantes, cabe presumir que estos han tenido conocimiento de tal previsión y que se muestran conformes con ella.

En suma, debemos concluir que la tramitación del proyecto resulta acorde con lo establecido en los artículos 32 y 33 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

### **TERCERA.-** Base jurídica y rango de la norma

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 45.2 de la Constitución, los poderes públicos están obligados a velar por una utilización racional de todos los recursos naturales.

Por su parte, corresponde al Principado de Asturias, a tenor de lo señalado en el artículo 11.1 de su Estatuto de Autonomía, el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de espacios naturales protegidos, en el marco de la legislación básica del Estado.

En el ejercicio de sus competencias, el Principado de Asturias dictó la Ley 5/1991, de 5 de abril, de Protección de los Espacios Naturales, y posteriormente la Ley 12/2002, de 13 de diciembre, de Declaración del Parque Natural de las Fuentes del Narcea, Degaña e Ibias. Los artículos 4 y 6 de esta última, que establecen la “Composición y funcionamiento” de los órganos de gestión del Parque -Junta y Comisión Rectora, respectivamente-, remiten al desarrollo

reglamentario de la Ley “el número total de representantes” y su “forma de designación”.

En este marco legal, el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias aprobó el Decreto 82/2004, de 28 de octubre, por el que se fija el Número Total de Representantes de la Junta y de la Comisión Rectora del Parque Natural de las Fuentes del Narcea, Degaña e Ibias y su Forma de Designación, que fue objeto de sucesivas modificaciones en los años 2008, 2009 y 2012 a fin de adaptar la composición de dichos órganos a la estructura orgánica de la Administración del Principado de Asturias.

Teniendo en cuenta las competencias asumidas en su Estatuto de Autonomía y la normativa señalada, debemos considerar con carácter general que el Principado de Asturias resulta competente para dictar la norma reglamentaria objeto de dictamen, y que el rango de la disposición en proyecto -decreto- es el adecuado, a tenor de lo establecido en el artículo 25.h) de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, y en el artículo 21.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

#### **CUARTA.-** Observaciones de carácter general al proyecto

##### I. Ámbito material de la norma.

De una primera comparación entre el título competencial y el contenido concreto del proyecto de Decreto, debemos concluir que no se aprecia objeción en cuanto a la competencia de la Comunidad Autónoma, que encuentra su apoyo en las asumidas con carácter general en nuestro Estatuto de Autonomía.

##### II. Técnica normativa.

En cuanto a la técnica normativa empleada para abordar la modificación que es objeto del proyecto de Decreto que examinamos, tampoco advertimos objeción alguna.

## **QUINTA.-** Observaciones de carácter singular al proyecto

### I. Título del proyecto de Decreto.

El título del proyecto de Decreto incluye el ordinal de la modificación, en este caso la cuarta, junto al nombre de la disposición modificada, con lo que responde a las previsiones de la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general del Principado de Asturias.

### II. Parte expositiva.

Las Directrices de técnica normativa contenidas en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general establecen que la parte expositiva de la norma “responderá al porqué, a la justificación de la disposición, declarará breve y concisamente sus objetivos”; finalidad que cumple el texto que se recoge en el preámbulo del proyecto sometido a nuestra consideración.

No obstante, el segundo párrafo del preámbulo reproduce, sin citarlos, los artículos 4.1 y 6.1 de la Ley del Principado de Asturias 12/2002, de 13 de diciembre, en los que se establece, respectivamente, la composición de la Junta y de la Comisión Rectora, por lo que resulta pertinente la mención expresa a dichos artículos.

En otro orden de cosas, advertimos una contradicción entre la referencia a la fecha de 28 de marzo de 2016, como aquella en la que se celebra la sesión de la Comisión Rectora en la que se aborda la modificación, y la que consta en el único acta que obra en el expediente, la correspondiente a la sesión de 18 de octubre de 2016, en la que se indica como tal la de 22 de marzo. Procede, por tanto, verificar la fecha exacta a fin de proceder, en su caso, a la corrección de la que figura en el preámbulo.

Finalmente apreciamos que, de conformidad con las normas ortográficas de la Real Academia Española, el uso de minúscula para referirse a las “administraciones” debe ser corregido.

### III. Parte dispositiva.

El apartado Dos del artículo único dispone la adición de un nuevo apartado 4 al artículo 1 (regulador de la “Composición de la Junta”) en el que se establece que “Los distintos colectivos representados podrán designar titulares y suplentes así como efectuar sustituciones”. Esta mención figura recogida en la letra d) de la redacción actual del precepto, referida a la “representación de las entidades y grupos que realicen actividades a favor del Parque, así como de la Universidad de Oviedo”. La inclusión en un apartado diferenciado parece responder a la voluntad de comprender también la designación de titulares y suplentes de los colectivos mencionados en la letra c) -los “titulares de derechos afectados y de asociaciones profesionales y sindicatos”-, por lo que resultaría más preciso que el contenido del nuevo apartado reflejase esta circunstancia con una redacción similar a la siguiente: “Los distintos colectivos representados en las letras c) y d) podrán designar titulares y suplentes, así como efectuar sustituciones”.

El apartado Tres del artículo único añade un apartado 5 al mismo precepto (artículo 1) en el que se establece que “Desempeñará la Secretaría, con voz pero sin voto, el Conservador del Parque Natural”. Dado que el nuevo apartado no hace sino reproducir el contenido del artículo 4.2 de la Ley del Principado de Asturias 12/2002, de 13 de diciembre -en el que se dispone que “El Conservador del Parque Natural, que actuará como Secretario, asistirá con voz pero sin voto”-, sin aportar desarrollo alguno, consideramos preferible la fiel reproducción del precepto legal, según aconseja la mejor técnica normativa.

Idéntico proceder deberá seguirse en el apartado 6 que se añade al artículo 2 (dedicado este último a la “Composición de la Comisión Rectora”) estableciendo que “Desempeñará la Secretaría, con voz pero sin voto, el

Conservador del Parque Natural”, al ser reproducción del artículo 6.2 de la Ley del Principado de Asturias 12/2002, de 13 de diciembre -que señala que “Asistirá a las reuniones el Conservador del Parque, que actuará como Secretario, con voz pero sin voto”-.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que el Principado de Asturias ostenta competencia para dictar la norma proyectada y que, una vez consideradas las observaciones contenidas en el cuerpo de este dictamen, puede someterse a la aprobación del órgano competente.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a .....

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.