

Expediente Núm. 151/2019
Dictamen Núm. 191/2019

V O C A L E S :

Sesma Sánchez, Begoña,
Presidenta
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
Menéndez Sebastián, Eva María
García García, Dorinda

Secretaria:
de Vera Estrada, Paz,
Letrada Adjunta a la Secretaría General

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 30 de julio de 2019, con asistencia de las señoras y el señor que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 14 de junio de 2019 -registrada de entrada el día 20 de ese mismo mes-, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto de Quinta 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.

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 “tiene como principal objetivo hacer compatible la conservación del medio natural, el aprovechamiento sostenible de los recursos

naturales, su conocimiento y difusión, con el desarrollo y mejora de la calidad de vida de sus habitantes y el disfrute general de sus atractivos". Se señala a continuación que para alcanzar los objetivos de conservación establecidos en dicha norma "se dota al parque natural de la estructura administrativa de gestión adecuada a través de los órganos de gestión". Tras detallar la composición de la Junta, cita la Ley del Principado de Asturias 10/2017, de 24 de noviembre, de Tercera Modificación de la Ley del Principado de Asturias 5/1991, de 5 de abril, de Protección de Espacios Naturales, para indicar que con base en la misma "la Comisión Rectora se integrará por representantes de la Administración del Principado de Asturias, representantes de los Ayuntamientos de Cangas del Narcea, Degaña e Ibias, de las parroquias rurales legalmente constituidas en el ámbito territorial del parque, así como por el conservador y los representantes de los particulares que sean titulares de derechos afectados".

Tras mencionar 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, se alude a "la entrada en vigor del Decreto 6/2015, de 28 de julio, del Presidente del Principado de Asturias, de reestructuración de las Consejerías que integran la Administración de la Comunidad Autónoma, y los posteriores decretos que establecen las estructuras orgánicas de las distintas Consejerías" como causa de la necesidad de adaptar la composición de los órganos colegiados de administración del Parque Natural "a la nueva organización de la Administración del Principado de Asturias".

Aclara a continuación que el cambio legislativo operado por la Ley del Principado de Asturias 10/2017, de 24 de noviembre, responde "a la necesidad de proporcionar a los particulares que sean titulares de derechos afectados por las normas de regulación del parque, mayor capacidad de participación en los órganos de gestión, debido a la incidencia que las decisiones de estos órganos pueden tener sobre sus legítimos intereses. En concreto, se considera oportuno ampliar su ámbito de participación, que hasta el momento estaba restringido a la Junta del Parque, de carácter consultivo, a la Comisión Rectora, con funciones ejecutivas".

Por último, se declara la adecuación del proyecto de Decreto a los principios recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

La parte dispositiva de la norma en elaboración está integrada por un artículo único, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

En el artículo único, titulado "Modificación del Decreto 82/2004, de 28 de octubre, por el que se regulan los órganos de administración y se definen los instrumentos para la gestión del Parque Natural de Fuentes del Narcea, Degaña e Ibias", se establece la modificación proyectada en el articulado del citado Decreto.

En virtud de la misma se da una nueva redacción al artículo 2 -"Composición de la Comisión Rectora"- del Decreto 82/2004, de 28 de octubre, que consiste principalmente en añadir a la enumeración del apartado 1 del precepto, en la que se relacionan los "miembros de pleno derecho" que integran la citada Comisión, una letra c) a fin de incluir entre ellos, "en representación de los particulares que sean titulares de derechos afectados:/ Trece representantes de los particulares que sean titulares de los derechos afectados, siete de Cangas del Narcea, cuatro de Degaña y dos de Ibias, a elegir mediante procedimiento de sufragio entre los particulares titulares de derechos afectados, a celebrar en cada municipio". Asimismo, se precisa que los representantes de las Parroquias Rurales de Leitariegos y de Cerredo se designarán "por la misma".

La parte final del proyecto de Decreto se integra por una disposición derogatoria, en la que se establece la derogación de "cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan 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 protegidos para dictar cuantas disposiciones sean precisas para su desarrollo, y una disposición final segunda, en la que se dispone la entrada en vigor de la norma en elaboración a los veinte días de su publicación en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias*.

2. Contenido del expediente

Mediante Resolución de 3 de mayo de 2018, del Consejero de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, y a "propuesta de la Dirección General de Biodiversidad", se inicia el procedimiento para la quinta

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.

Consta en el expediente la publicación de la iniciativa en el Portal de Participación de la Administración del Principado de Asturias, durante el periodo comprendido entre el 9 y el 23 de mayo de 2018, para el cumplimiento del trámite de “consulta pública previa”.

Figura a continuación el texto del proyecto de Decreto, suscrito por el Director General de Biodiversidad el 25 de mayo de 2018. En idéntica fecha el mismo responsable elabora las memorias justificativa y económica de la norma - declarándose en la segunda que la modificación no supondrá incremento del gasto-, la tabla de vigencias y los informes de impacto de género, en la infancia y adolescencia y en la garantía de la unidad de mercado de la disposición cuya aprobación se pretende, en los que se concluye que la norma supone un impacto de género positivo y que carece de impacto en la infancia, adolescencia y familia y en la unidad de mercado.

Mediante Resoluciones de 5 de junio de 2018, el Consejero de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente acuerda, respectivamente, someter el proyecto de Decreto a los trámites de información pública y de audiencia de los Ayuntamientos de Cangas del Narcea, Degaña e Ibias. Asimismo, por Resolución de 20 de junio de 2018 se acuerda someter la norma en elaboración al trámite de audiencia de las Parroquias Rurales de Leitariegos y de Cerredo.

Obran en el expediente, asimismo, las diligencias relativas a la publicación del proyecto en la Oficina de Atención Ciudadana del Principado de Asturias y en el portal AsturiasParticipa, así como un escrito de la Directora General de Finanzas y Economía, de 18 de julio de 2018, acreditativo de su exposición en el sistema de intercambio electrónico de información previsto en el artículo 23 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado.

En el plazo conferido al efecto formulan alegaciones la Asociación Cultural Moal; el Grupo Parlamentario Foro Asturias; el partido político Foro de Ciudadanos; las Comisiones Directivas Locales de Foro de Degaña, de Ibias y de Cangas del

Narcea; las Asociaciones Geotrupes y Asnadi; varios particulares, y la Asociación de Propietarios de Montes y Fincas Rústicas en Comunidad Romana.

Con fecha 16 de noviembre de 2018, el Director-Conservador del Parque Natural de las Fuentes del Narcea, Degaña e Ibias emite un informe sobre las alegaciones presentadas, que acepta parcialmente, incorporándose al expediente el nuevo texto resultante.

Mediante escritos de 6 de marzo de 2019, 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.

El día 18 de marzo de 2019, la Jefa del Secretariado del Gobierno de la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana traslada a la Consejería instructora diversas consideraciones relativas al texto de la norma.

Con fecha 27 de marzo de 2019, el Jefe del Servicio de Vigilancia y Control de la Biodiversidad emite un informe en el que subsana el error detectado en la memoria justificativa en relación con el número de miembros representantes de la Administración del Principado de Asturias en la Comisión Rectora.

El día 26 de abril de 2019, la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria, con el conforme del Director General de Presupuestos, emite informe favorable a la propuesta.

Obra incorporado al expediente, asimismo, el informe suscrito por el Secretario General Técnico de la Consejería instructora, el 6 de mayo de 2019, 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, y se completa aquel con el cuestionario para la valoración de propuestas normativas debidamente cumplimentado.

Finalmente, el proyecto es examinado e informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos en la reunión celebrada el día 13 de mayo de 2019, según consta en la certificación expedida al día siguiente por la Secretaria de la citada Comisión.

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 14 de junio de 2019, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al proyecto de Decreto de Quinta 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 Quinta 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. El proyecto ejecuta normativamente el artículo 6 de la Ley 12/2002, de 13 de diciembre, de Declaración del Parque Natural de las Fuentes del Narcea, Degaña e Ibias; precepto modificado a su vez por la disposición final tercera de la Ley del Principado de Asturias 10/2017, de 24 de noviembre, de Tercera Modificación de la Ley del Principado de Asturias 5/1991, de 5 de abril, de Protección de Espacios Naturales. En cuanto a la inclusión del proyecto sometido a 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 dictámenes precedentes (por todos, Dictamen Núm. 82/2018). A estos efectos, procede señalar 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 la 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 autonómico, 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 sobre 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 encuentra regulado en el título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), y en los artículos 32 a 34 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, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias de 2 de julio de

1992. Asimismo, figura en él una evaluación de impacto de la norma en infancia y adolescencia, en atención a lo establecido en el artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de Modificación Parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil; una evaluación de impacto de la norma proyectada en garantía de la unidad de mercado, prevista en el artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, y el informe sobre impacto de género que debe emitirse en cumplimiento de lo previsto en la Ley del Principado de Asturias 2/2011, de 11 de marzo, para la Igualdad de Mujeres y Hombres y la Erradicación de la Violencia de Género.

En el curso del procedimiento se ha sometido el proyecto de Decreto al trámite de audiencia de los Ayuntamientos y Parroquias Rurales con representación en los órganos de gestión del Parque. Asimismo, ha sido objeto de información pública, de conformidad con lo establecido en el artículo 33.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias, habiendo sido objeto de publicación tanto en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias* como en la Sede Electrónica del Principado de Asturias. Consta la emisión de informe por parte del Director-Conservador del Parque Natural en relación con las sugerencias y alegaciones recibidas, en el que se razona la aceptación parcial de algunas de ellas y el rechazo de las restantes.

Por otra parte, se ha dado traslado del proyecto de Decreto al resto de Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias, y ha sido informado por la Dirección General de Presupuestos, por el Secretario General Técnico de la Consejería instructora y por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos.

No obstante lo anterior, y dado que la razón de ser del Decreto es la modificación de la composición de la Comisión Rectora del Parque, a los efectos de recabar las aportaciones de las entidades y organismos que se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto, entiende este Consejo que resultaría conveniente que dicho órgano se pronunciase sobre su contenido, al igual que lo hizo en la anterior modificación de la norma examinada, antes de que se proceda a elevar el proyecto de Decreto al Consejo de Gobierno, sin que ello obste para que debamos concluir que su tramitación 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 establecido 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, 2012 y 2017. Las tres primeras tuvieron como finalidad adaptar la composición de dichos órganos a la estructura orgánica de la Administración del Principado de Asturias, mientras que en la última se dispuso incorporar a la Junta y a la Comisión Rectora del Parque nuevos representantes con el objeto de "reforzar la representatividad de las administraciones y colectivos implicados".

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 quinta, junto al nombre de la disposición modificada, con lo que responde a las previsiones contenidas en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general del Principado de Asturias.

II. Parte expositiva.

La Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general establece que "el preámbulo responderá al porqué, a la justificación de la disposición, declarará breve y concisamente sus objetivos, aludirá a sus antecedentes y a las competencias en cuyo ejercicio se dicta". En aplicación de esta previsión, resulta necesario formular dos observaciones en relación con el preámbulo de la norma sometida a nuestra consideración.

Tal y como hemos señalado en los antecedentes, la parte expositiva menciona como uno de los motivos de la modificación que se propone la de adaptar la regulación a la Ley del Principado de Asturias 5/1991, de 5 de abril, de Protección de los Espacios Naturales, operada a su vez por la Ley 10/2017, de 24 de

noviembre, de tercera modificación de aquella. Asimismo deberá especificarse en ella que la Ley del Principado de Asturias 10/2017, de 24 de noviembre, modifica también la Ley 12/2002, de 13 de diciembre, de Declaración del Parque Natural de las Fuentes del Narcea, Degaña e Ibias; modificación esta última de la que trae causa directa el cambio que se acomete a través de la norma proyectada. En efecto, el artículo único de la Ley 10/2017, de 24 de noviembre, modificó el apartado 2 del artículo 33 de la Ley del Principado de Asturias 5/1991, de 5 de abril, a fin de incluir en la Comisión Rectora a representantes “de las parroquias rurales legalmente constituidas en el ámbito territorial del Parque” y “de los particulares que sean titulares de derechos afectados”. Y en consonancia con la nueva redacción de este último precepto, su disposición final tercera modificó también el artículo 6.1 de la Ley 12/2002, de 13 de diciembre, de Declaración del Parque Natural de las Fuentes del Narcea, Degaña e Ibias, a fin de establecer que “La Comisión Rectora se integrará por representantes de la Administración del Principado de Asturias, representantes de los Ayuntamientos de Cangas del Narcea, Degaña e Ibias, de las parroquias rurales legalmente constituidas en el ámbito territorial del Parque, así como por el conservador y los representantes de los particulares que sean titulares de derechos afectados”; previsión que motiva directamente el cambio propuesto y a la que por tanto deberá hacerse referencia.

Por otro lado, el preámbulo señala que la modificación está motivada también por la necesidad de “adaptar la composición de los órganos colegiados de la administración del Parque de Fuentes del Narcea, Degaña e Ibias a la nueva organización de la Administración del Principado de Asturias”, consecuencia a su vez de “la entrada en vigor del Decreto 6/2015, de 28 de julio, del Presidente del Principado de Asturias, de reestructuración de las Consejerías que integran la Administración de la Comunidad Autónoma, y los posteriores decretos que establecen las estructuras orgánicas de las distintas Consejerías”. Al respecto, aparentemente, la única plasmación de esta adaptación sería la supresión de la referencia a la Viceconsejería o Viceconsejerías que se aprecia en la nueva redacción propuesta para el artículo 2.1 del Decreto 82/2004, de 28 de octubre. Mientras que en la normativa ahora vigente se indica que la “Comisión Rectora estará presidida por quien ostente la titularidad de la Consejería o Viceconsejería competente en materia de espacios naturales protegidos, y estará formada,

además, por los siguientes miembros de pleno derecho, todos ellos a su vez miembros de la Junta: a) En representación de la Administración del Principado de Asturias, quien ostente la titularidad de las Direcciones Generales, o en su caso Viceconsejerías, competentes”, la redacción propuesta señala que la “Comisión Rectora estará presidida por quien ostente la titularidad de la Consejería competente en materia de espacios naturales protegidos, y estará formada, además, por los siguientes miembros de pleno derecho: a) En representación de la Administración del Principado de Asturias quien ostente la titularidad de las Direcciones Generales competentes”.

Con relación a esta modificación nada aclara la memoria justificativa, más allá de señalar la adaptación tanto a la Ley 10/2017, de 24 de noviembre, como al Decreto 6/2015, de 28 de julio, del Presidente del Principado de Asturias, de Reestructuración de las Consejerías que integran la Administración de la Comunidad Autónoma, pero sin concretar en qué aspecto se traduce la adecuación a la segunda de estas normas.

Sentado lo anterior, apreciamos que la supresión de la referencia a la Viceconsejería o Vicesconsejerías señalada no resulta congruente con la configuración de la propia Consejería que instruye la elaboración de la norma, pues el Decreto 68/2015, de 13 de agosto, por el que se establece la Estructura Orgánica Básica de la Consejería de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, establece en la estructura general de la misma la existencia de una Viceconsejería de Medio Ambiente, integrada a su vez por varias direcciones generales entre las que se encuentra, precisamente, la Dirección General de Biodiversidad; órgano autor del proyecto de Decreto y competente, entre otras y según el artículo 26.1 de la norma antes citada, “en materia de protección de los espacios naturales”. Debe tenerse en cuenta no solo el tiempo transcurrido desde “la entrada en vigor del Decreto 6/2015, de 28 de julio, del Presidente del Principado de Asturias, de reestructuración de las Consejerías que integran la Administración de la Comunidad Autónoma, y los posteriores decretos que establecen las estructuras orgánicas de las distintas Consejerías”, sino la existencia de una nueva estructura administrativa para el ejercicio de las competencias del Consejo de Gobierno resultante de la convocatoria electoral efectuada en virtud del Decreto 7/2019, de 1 de abril, del Presidente del Principado, por el que se convocan

Elecciones a la Junta General del Principado de Asturias, aprobada por Decreto 13/2019, de 24 de julio, del Presidente del Principado de Asturias, de Reestructuración de las Consejerías que integran la Administración de la Comunidad Autónoma. Atendiendo a estas circunstancias, la autoridad consultante ha de reconsiderar la pertinencia tanto de la supresión de la referencia a la Viceconsejería y Viceconsejerías que materializa la norma proyectada, como de la correlativa mención a la modificación para la adaptación a la estructura de la Administración autonómica contenida en el preámbulo. Por último, debe tenerse también presente que al afectar la modificación propuesta únicamente al artículo 2 del Decreto 82/2004, de 28 de octubre, la mención a la Viceconsejería o Viceconsejerías subsiste en el artículo 1 de la norma, en el que se regula la “Composición de la Junta”.

III. Parte dispositiva.

El artículo único se titula “Modificación del Decreto 82/2004, de 28 de octubre, por el que se regulan los órganos de administración y se definen los instrumentos para la gestión del Parque Natural de Fuentes del Narcea, Degaña e Ibias”; denominación que no refleja con la necesaria exactitud la disposición que se pretende modificar -Decreto 82/2004, de 28 de octubre, por el que se fija el número total de representantes de la Junta de la Comisión Rectora del Parque Natural de las Fuentes del Narcea, Degaña e Ibias y su forma de designación-. Deberá, por tanto, corregirse la mención incorrecta, que se reitera además en el primer párrafo del artículo único.

La nueva redacción del artículo 2 suprime el título que figura en el precepto del Decreto 82/2004, de 28 de octubre, “Composición de la Comisión Rectora”; omisión que parece responder a un error involuntario que deberá, en todo caso, subsanarse, dado que la titulación de los preceptos resulta preceptiva, de conformidad con las directrices contenidas en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general del Principado de Asturias anteriormente citada -“Los artículos se titularán siempre. El título indicará sucintamente el contenido o materia a que se refiere”-.

El apartado 1.c) del artículo 2 establece como miembros de pleno derecho de la Comisión Rectora, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 33.2 de la Ley del Principado de Asturias 5/1991, de 5 de abril, de Protección de los Espacios Naturales, a los particulares titulares de derechos afectados en el territorio del Parque, al disponer que serán miembros de la misma, "En representación de los particulares que sean titulares de derechos afectados:/ Trece representantes de los particulares que sean titulares de los derechos afectados, siete de Cangas del Narcea, cuatro de Degaña y dos de Ibias, a elegir mediante procedimiento de sufragio entre los particulares titulares de derechos afectados, a celebrar en cada municipio".

La previsión del sufragio como medio de designación de los representantes supone una modificación de la redacción original del texto de la norma proyectada, en la que se preveía que la designación de los "representantes de los particulares que sean titulares de los derechos afectados" se produciría, no mediante sufragio entre los particulares titulares de derechos afectados, sino "por las Corporaciones Municipales correspondientes" -Cangas del Narcea, Degaña e Ibias-. Esta modificación resulta más acorde con la literalidad del precepto legal citado y trae causa de la aceptación parcial de varias alegaciones presentadas en ese sentido por un partido político y diversos interesados que se declaran "afectados" por la norma, que invocaban, entre otros motivos, que la designación municipal de estos representantes resultaba discriminatoria "respecto a otros colectivos, ganaderos y cazadores, hosteleros, sindicatos agrarios, etc., que sí pueden elegir sus propios representantes entre ellos mismos" -referencia que, de conformidad con lo establecido en el artículo 1.1.c) del Decreto 82/2004, de 28 de octubre, debe entenderse realizada a los representantes "de asociaciones profesionales y sindicatos" integrantes de la Junta del Parque.

El informe emitido por el Director-Conservador del Parque sobre dichas alegaciones se mostró favorable a la inclusión solicitada, al tiempo que señalaba que "deberá establecerse un procedimiento para la designación de representantes de los/as titulares de los derechos afectados en la composición de la Comisión Rectora del Parque Natural de las Fuentes del Narcea, Degaña e Ibias que cumpla con los criterios de transparencia democrática, paridad entre hombres y mujeres, así como equilibrio territorial, procedimiento este que, dada su complejidad técnica

y jurídica, excede” el “ámbito de decisión de los Directores de Parques Naturales”. El informe advertía además de las “evidentes complicaciones de organización y naturaleza técnica” que implicaría un procedimiento de sufragio para la elección de estos representantes, pero ello no impidió que, a pesar de estas reservas, se aceptaran las alegaciones y consiguientemente la correspondiente modificación en el texto de la que resulta la redacción actual que se propone para el artículo y que postula el sufragio para la elección de los representantes de los particulares titulares de derechos afectados en la Comisión Rectora. El cambio en el modo de elección no suscita objeción de legalidad, pues se ajusta a los “criterios de transparencia democrática” que para la elección de dichos representantes impone el artículo 33.2 de la Ley del Principado de Asturias 5/1991, de 5 de abril, anteriormente citado, que tras la reforma operada por la Ley 10/2017, de 24 de noviembre, efectúa una referencia expresa a que “en la composición de las comisiones rectoras de los espacios naturales se procurará garantizar los principios de representación paritaria entre mujeres y hombres y de equilibrio entre los distintos representantes de los derechos afectados, así como criterios de transparencia democrática en la elección de los representantes de los particulares que sean titulares de derechos afectados que soliciten su pertenencia a la Comisión Rectora”. Igualmente, el análisis de la normativa comparada permite apreciar que la elección por parte del mismo colectivo de titulares de derechos afectados en los espacios naturales protegidos es la opción asumida por diversas Comunidades Autónomas, como Castilla y León, Extremadura, Galicia o Murcia.

Establecido el sufragio como medio de elección de este colectivo, la mención que se efectúa en el apartado 6 del artículo 2 a la observancia de “criterios de transparencia democrática en la elección de los representantes de los particulares que sean titulares de derechos afectados” resulta superflua, pues la opción del sufragio resulta precisamente de su aplicación.

Por otra parte, coincidimos con el informe emitido por el Director-Conservador del Parque en lo relativo a la complejidad de la instauración de un procedimiento de sufragio como el que se pretende articular. En este sentido, razones de seguridad jurídica aconsejan que se acometa la regulación de este sistema de elección en el marco de la habilitación de desarrollo conferida al titular de la Consejería competente, prevista en la disposición final primera del Decreto

82/2004, de 28 de octubre; procedimiento que será necesariamente común para la designación de los representantes de este colectivo en las respectivas Comisiones Rectoras de los parques naturales autonómicos. Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias. Deberá, por tanto, hacerse la oportuna referencia en la parte dispositiva de la norma, siendo su ubicación idónea en la misma letra c) del apartado 1 del artículo 2. Asimismo, deberá especificarse aquí que la elección se realizará entre aquellos titulares de los derechos afectados “que soliciten su pertenencia a este órgano”; precisión con la que se establece la voluntariedad de la inclusión en el censo de electores de los representantes de este colectivo que pasarán a forma parte de la Comisión y que figura como inciso final del apartado 6, cuya reformulación sugerimos.

Por otro lado, dado que la extensión del citado precepto sobrepasa la recomendación que al efecto se establece en la Guía autonómica, que prescribe que cada artículo cuente con un máximo de cuatro apartados, pues, “en otro caso, será preferible crear un nuevo artículo”, resulta necesario que el contenido del actual artículo 2 se distribuya en dos preceptos.

Así, el artículo 2 quedaría conformado por 4 apartados: el 1 en la redacción propuesta, con la especificación señalada en su letra c) en cuanto al establecimiento de un procedimiento de elección de los representantes por resolución del titular de la Consejería competente; el 2 coincidente con el actualmente sometido a nuestra consideración; el 3 coincidente con el apartado seis (suprimiendo la referencia a los “criterios de transparencia democrática”, por las razones indicadas), y el 4 se correspondería con el actual apartado 7 -ambos también en la redacción sugerida-.

Un nuevo artículo 3 integraría, por su parte, bajo el título “Régimen de funcionamiento de la Comisión Rectora”, los apartados 3, 4 y 5 del artículo 2 del proyecto de Decreto.

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 atendida la observación esencial contenida en el cuerpo de este dictamen y valoradas las restantes, puede someterse a la aprobación del órgano competente.”

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

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

(P. A. LA LETRADA ADJUNTA A LA SECRETARÍA GENERAL)

Fdo.: Paz de Vera Estrada

V.º B.º

LA PRESIDENTA,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.