

En Logroño, a 18 de abril de 2002, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su Presidente, Don Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros Don Antonio Fanlo Loras, Don Pedro de Pablo Contreras, Don José María Cid Monreal y Doña M^a del Bueyo Díez Jalón, siendo ponente Don Antonio Fanlo Loras, asistidos por el Letrado-Secretario General, Don Ignacio Granado Hijelmo, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

12/02

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Turismo y Medio Ambiente sobre la propuesta de Anteproyecto de Ley de Protección del Medio Ambiente de la Rioja.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

La Consejería de Turismo y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja ha elaborado, por medio de la Dirección General de Calidad Ambiental, un Anteproyecto de Ley de Protección del Medio Ambiente de La Rioja, acompañado de una Memoria justificativa, sin que conste en el expediente la fecha de iniciación del procedimiento de elaboración.

Segundo

Por Resolución del referido Consejero, de 11 de julio de 2001, el Anteproyecto de Ley fue sometido al trámite de información pública, durante un plazo de veinte días, de acuerdo con el art. 68 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja. En dicho trámite, publicado en el BOR de 14 de julio de 200, no se presentaron alegaciones o sugerencias.

Asimismo, fue remitido para informe a las Secretarías Generales Técnicas de todas las Consejerías del Gobierno de La Rioja.

Tercero

Según consta en la Memoria que acompaña al Anteproyecto, *«de oficio y tras mantener una reunión con la Secretaría General Técnica, en la que se planteó la dificultad en la aplicación de la Ley por su complejidad, se decide modificar el texto, reduciendo el número de artículos (pasando de 118 a 62) y eliminando la clasificación de los proyectos y actividades, recogidos en los Anejos. Como resultado se consigue simplificar el contenido de la Ley, recogiendo únicamente lo más general y suprimiendo todo aquello que es más adecuado que se desarrolle por vía reglamentaria. En consecuencia se obtiene una Ley mucho más ágil y flexible»*. No hay constancia en el expediente remitido del primer borrador original (el de los 118 artículos) que debió ser el sometido a información pública, si bien el Consejo ha podido disponer de un ejemplar del mismo facilitado por los servicios administrativos del órgano directivo elaborador de la norma.

Cuarto

El texto reducido del Anteproyecto (62 artículos) es el que figura en el expediente como «1er. Borrador. Septiembre 2001» y es el que se remite para informe a distintos órganos directivos de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Quinto

Como resultado de este trámite así como del inicialmente realizado, durante el mes de octubre, se reciben sendos informes de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Economía (sobre el Anteproyecto extenso), de la Dirección General de Administración Local, de la Secretaría General Técnica (el Servicio de Información, Calidad y Evaluación) y de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, en los que se hacen distintas observaciones y sugerencias en el marco de sus respectivas competencias.

Sexto

Las observaciones y sugerencias formuladas son tenidas en cuenta en la modificación parcial del nuevo borrador redactado el 21 de enero de 2002, texto que se remite para informe al Consejo Económico y Social de La Rioja. Este organismo emite su dictamen el 22 de febrero de 2002, en el que se hacen algunas escuetas observaciones generales y otras al articulado del Anteproyecto, que son objeto de valoración en informe del Secretario General Técnico de la Consejería de Turismo y Medio Ambiente, de 18 de marzo de 2002. Con las sugerencias aceptadas se redacta el texto definitivo del Anteproyecto que es el que se nos ha remitido para dictamen.

Antecedentes de la consulta

Primero

Mediante escrito del 18 de marzo de 2002, registrado de entrada el 20 del mismo mes y año, el Excmo. Sr. Consejero de Turismo y Medio Ambiente de La Rioja, remite a este Consejo Consultivo, para su dictamen, el proyecto de Anteproyecto de Ley más arriba referido elaborado por la Dirección General de Calidad Ambiental.

Segundo

Mediante escrito de 21 de marzo de 2002, registrado de salida el mismo día, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja procedió, en nombre del mismo, 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

Designado ponente 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 señalada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Carácter facultativo del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito.

De acuerdo con el art. 12.b) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, son facultativos, entre otros, los dictámenes relativos a los «Anteproyectos de Ley» y en idéntico sentido el art. 13.b) del Decreto 8/2002, de 24 enero, por el que se aprueba nuestro Reglamento Orgánico y Funcional. El presente dictamen es, pues, facultativo para el Gobierno, razón por la que resulta equívoca la expresión «*preceptivo* dictamen» que se contiene en el escrito de solicitud del Sr. Consejero de Turismo y Medio Ambiente. Como queda señalado, la petición de dictamen es, pues, *facultativa* en el presente caso.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 de nuestra Ley constitutiva que en el ejercicio de nuestra función consultiva este Consejo 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» (en idénticos términos se pronuncia el art. 3 de nuestro Reglamento orgánico).

Como hemos señalado en anteriores dictámenes (en particular, 1 y 6 de 1996, si bien emitidos con arreglo a nuestra anterior ley reguladora) debemos examinar la adecuación del Anteproyecto de Ley al «bloque de constitucionalidad», sin entrar en cuestiones de oportunidad y conveniencia, aspecto no solicitado por quien nos pide el dictamen. Debe advertirse, no obstante, que no siempre es fácil deslindar la frontera que separa las cuestiones de legalidad de las de estricta oportunidad.

Segundo

Cumplimiento de los trámites de elaboración de los Anteproyectos de Ley.

Los artículos 67 y 68 de la Ley 3/1995, integrados en la Sección Segunda, del Capítulo IV, del Título V de dicha Ley, establecen un aparente idéntico régimen de elaboración de los proyectos de ley y de los reglamentos. Así pudiera deducirse del título de la referida Sección denominada «De la elaboración de proyectos de ley y disposiciones de carácter general». Si se analizan detenidamente ambos preceptos, puede constatarse, sin embargo, que junto a elementos comunes existen diferencias en el procedimiento de elaboración de ambas disposiciones normativas. Ello es coherente con la naturaleza y destino final de unos y otras. Si ambas tienen un origen común (proceden del Gobierno o de los Consejeros), no debe ignorarse el destino distinto de unos y otros que explican su diferente naturaleza y régimen jurídico.

Los *proyectos de ley* serán remitidos por el Gobierno al Parlamento de La Rioja para seguir la tramitación correspondiente y ser aprobados, en su caso, como Leyes. Los *reglamentos*, una vez aprobados por el Consejo de Gobierno o por los Consejeros competentes por razón de la materia, se incorporan al ordenamiento jurídico directamente, tras su obligada publicación, como normas reglamentarias.

Esta sustancial diferencia marcada sobre todo por el destino parlamentario que tienen los *proyectos de ley* explica que, por ejemplo, en relación con la Administración General del Estado, la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, regule de manera separada y diferenciada la iniciativa legislativa del Gobierno (art. 22) y la elaboración de *reglamentos* (art. 24), evitando confusiones innecesarias.

La Ley 3/1995 no siguió ese acertado criterio y estableció, como queda señalado, un equívoco régimen común para unos y otros, que, sin embargo, no es tal, pues, algunas de sus previsiones no son aplicables a los *Proyectos de ley*. En efecto, son aplicables a los anteproyectos de ley y los reglamentos los apartados 1, 2 y 3 del art. 67, referidos a la *iniciación* por el centro directivo competente; la *memoria justificativa* de la norma; y, en su caso, el *estudio económico* y la *tabla de vigencias* de la norma.

Parece absolutamente razonable y conveniente exigir estos requisitos para la elaboración de los anteproyectos de Ley –en particular, de la memoria justificativa–. Su finalidad no es otra que expresar el marco normativo en que se inserta la nueva norma, justificar su oportunidad y adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persiguen y hacer referencia a las consultas facultativas y a otros datos de interés para conocer el proceso de elaboración de la norma, como acertadamente señala el apartado 1 del art. 67. Esta Memoria, junto a la Exposición de Motivos, constituyen los antecedentes necesarios que

permiten a los miembros del Parlamento poder pronunciarse sobre el texto remitido con un juicio fundado y a ellos se refiere el art. 92 del vigente Reglamento del Parlamento de La Rioja de 10 de abril de 2001, como documentación ineludible de los proyectos de ley remitidos por el Gobierno.

De acuerdo con su tenor literal, las demás disposiciones de la Ley 3/1995 no son aplicables a los proyectos de ley, pues, se refieren estrictamente a los proyectos de «disposiciones de carácter general» o *reglamentos*. Es el caso del *informe* de la Asesoría Jurídica del Gobierno de La Rioja (art. 67.4) o el trámite de *información pública* (art. 67, cuya regulación parece entremezclarse y confundirse –cuando son trámites distintos– con el de *audiencia corporativa*, como hemos señalado en anteriores dictámenes).

Esa estricta interpretación literal no impide que puedan ser aplicables obviamente al procedimiento de elaboración de Proyectos de Ley, pero su sentido institucional es muy distinto y no son *obligados* en sentido estricto. Nada impide que para su mejor elaboración técnico–jurídica, los proyectos de ley se sometan a informe de la Asesoría Jurídica. Parece aconsejable que los Proyectos de Ley pasen los filtros adecuados para garantizar su calidad técnica. Eso mismo puede decirse del trámite informal de la audiencia corporativa de los sectores directamente afectados por la nueva norma. Pero el trámite de *información pública* no es obligado en los Anteproyectos de ley, puesto que el Parlamento, donde se tramitará el proyecto de Ley, es órgano y expresión de la soberanía popular. En estos casos, la información pública puede convertirse en un mero trámite ritual e innecesario, que por la forma de materialización (anuncio en el BOR) pasa desapercibido para los ciudadanos, como ha ocurrido en el presente caso.

A) Memoria justificativa.

Distinto debe ser, en cambio, el cumplimiento riguroso de los requisitos establecidos en el art. 67 y, en particular, el de la Memoria justificativa. En anteriores Dictámenes hemos tenido ocasión de señalar que la Memoria justificativa debe figurar desde el inicio del procedimiento de elaboración de la nueva norma. Su finalidad no es otra que *«expresar previamente el marco normativo en que se inserta, justificar la oportunidad y adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persiguen»*. Concluido el procedimiento y con carácter previo a la remisión a este Consejo Consultivo, la Memoria debe *«hacer referencia a las consultas facultativas efectuadas y a otros datos de interés para conocer el proceso de elaboración de la norma»*. En realidad, pues, son dos Memorias (la inicial y la final) o si se quiere una única memoria con dos partes diferenciadas: la inicial –justificativa de la nueva norma– y la final, que debe recoger todo el *iter* procedimental seguido, así como las consultas efectuadas que permitan comprender el texto que finalmente se somete a nuestra consideración.

En el expediente remitido existen estas dos Memorias (inicial y final), o mejor, se trata de la misma, si bien se ha añadido en esta segunda un escueto párrafo referido a los informes recibidos. Ahora bien, debemos señalar que una norma con la importancia de la proyectada merece un más cuidadoso cumplimiento del contenido sustantivo exigido por el art. 67 de la Ley 3/1995. En este sentido, no parecen suficientemente explicadas las razones que han llevado a abandonar el primitivo borrador de 118 artículos y su sustitución por el más breve de 62 artículos, con la consecuencia de que el texto final, como luego se verá, tiene lagunas difícilmente subsanables por los reglamentos de desarrollo (por falta de cobertura legal) o es insuficiente en algunos extremos.

Igualmente, al relacionar la normativa europea que se toma en consideración para adoptar el Anteproyecto de Ley no se menciona la Directiva 2001/42/CE, del Parlamento

Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados *planes y programas* en el medio ambiente, exigencia anteriormente contemplada en relación con los *planes de desarrollo regional* en el marco de *la Agenda 2000*, aspecto éste sí al que se refiere la Memoria del Anteproyecto. Así lo exige el Reglamento (CE) nº 1269/99, del Consejo, de 21 de junio de 1999, en aplicación del cual se ha elaborado en España el documento «*Evaluación Ambiental estratégica de los Planes de Desarrollo Regional 2000-2006*» por la Red de Autoridades Ambientales. La Directiva 2001/42/CE sujeta los *planes y programas* a una *específica* técnica de evaluación –adviértase esta peculiaridad– distinta de la general prevista para los proyectos de obras, instalaciones o cualquier otra actividad, objeto de la Directiva 85/337/CEE, modificada por la 97/11/CEE. Estas dos últimas Directivas han sido transpuestas, la primera, por el R.D.Leg 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental; la segunda, por el Real Decreto Ley 9/2000, de 6 de octubre, que, una vez ratificado ha sido tramitado como Ley por el procedimiento de urgencia y convertido en la Ley 6/2001, de 8 de mayo, que ha modificado algunos aspectos del referido Decreto-Ley.

La Directiva 2001/42/CE todavía no ha sido transpuesta por el Reino de España pues el plazo límite para ello finaliza el 21 de julio de 2004, aunque distintas CCAA (Castilla y León, Andalucía, Murcia, País Vasco, Castilla-La Mancha), han regulado ya la evaluación ambiental de planes y programas. El Anteproyecto de Ley sometido a nuestra consideración incluye los *planes y programas* en el ámbito de aplicación de la Ley, si bien los somete al procedimiento *general* de evaluación de impacto ambiental [artículos 6 en relación con el 5.f); 12.1; 13 y 14 del Anteproyecto, aunque en estos tres últimos preceptos sólo se mencionan los «planes»] y no al *específico* (como correctamente han hecho Castilla y León, Andalucía y Castilla-La Mancha).

Si este adelanto temporal no resulta contrario al orden constitucional de distribución de competencias, la sujeción al régimen general de evaluación constituye, sin embargo, una muy discutible opción, pues, los «*planes y programas*» tienen, como queda dicho, un *específico* sistema de evaluación distinto del general. Esa especificidad, se ha tenido en cuenta, por

ejemplo, en el Texto Refundido de la Ley de evaluación de impacto ambiental y auditorías ambientales de Castilla y León, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 18 de mayo, que regula la *evaluación estratégica* previa de planes y programas en los artículos 19 y 20 de manera diferenciada de los proyectos. Por otra parte, nada se dice acerca de si los planes y programas se refieren sólo a los de la Comunidad Autónoma de La Rioja (opción que sigue Castilla y León, art. 1.3 y 19 de la Ley citada) o también a los *estatales*, como parece desprenderse del art. 5.n) del Anteproyecto que define el concepto de «plan» y lo refiere a los informados o aprobados por las «Administraciones Públicas». Este Consejo Consultivo ignora si la *voluntas legis* que resulta del Anteproyecto coincide con la *voluntas legislatoris*, pero sería conveniente que se aclarasen estos extremos en la Memoria justificativa, en la Exposición de Motivos y se adopten, en consecuencia, las medidas adecuadas en su articulado.

Se menciona, asimismo, en la Memoria y en la Exposición de Motivos, el *Reglamento de Actividades Clasificadas* estatal (Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, RAMINP), como norma preventiva anterior que tiene en cuenta e integra el Anteproyecto. Sin embargo no hay rastro de ello en el articulado del texto final resultante que se somete a nuestra consideración, razón, por la que resulta paradójica su Disposición Adicional Segunda que declara inaplicable (desplazado, por tanto) el referido Decreto, pues no existe norma sustantiva alguna en la ley que permita y legitime el efectivo desplazamiento del reglamento estatal. Esa integración sí que figuraba en el Anteproyecto originario extenso que regulaba la «licencia ambiental» de competencia municipal, pero se ha suprimido, como queda dicho, en el Anteproyecto final, razón por la que existe una laguna que no puede ser cubierta mediante normas reglamentarias dictadas por el Gobierno de La Rioja, pues afectan a competencias locales, ámbito reservado a la ley de acuerdo con el art. 25.3 de la Ley reguladora de las bases de régimen Local (cuestión que hemos abordado en anteriores dictámenes (DD. 23/00 y 3/02).

B) Estudio económico.

En la misma Memoria justificativa existe un apartado V, titulado «Estudio económico». En él se consideran ciertos gastos pero no todos los que puede generar la nueva norma. Así lo señala el dictamen del Consejo Económico y Social. Y así se reconoce en el informe del Secretario General Técnico de la Consejería de Turismo y Medio Ambiente, referido a la valoración de esa alegación. No se trata tanto de si también debiera hacerse una estimación del coste de la aplicación de la nueva ley para el sector privado, sino, sobre todo, del coste para la propia Administración, esto es, el necesario para la «correcta y adecuada organización y dotación de personal de la Consejería para el desempeño óptimo de las funciones encomendadas». Sin embargo, esa carencia no se ha subsanado. Ello todavía puede hacerse a los efectos de garantizar la adecuada implementación presupuestaria de la nueva norma.

C) Tabla de derogaciones y vigencias.

En cuanto a la tabla de disposiciones derogadas y vigentes a que se refiere el art. 67.3 de la Ley 3/1995, este Consejo reitera, una vez más, la importancia que la misma tiene en cuanto que afecta al principio de seguridad jurídica y de certeza en el conocimiento y aplicación del Derecho. La Memoria hace referencia al carácter innovador del Anteproyecto de Ley en cuanto no existe normativa ambiental propia en La Rioja, en materia de evaluación de impacto ambiental ni de actividades clasificadas, razón por la que, hasta el presente, se ha aplicado la normativa estatal. Esa afirmación, correcta en lo que hace referencia al ámbito sustantivo, debe matizarse, puesto que se olvida la singular figura del *Plan Especial de protección del medio ambiente natural de la Rioja y las normas urbanísticas regionales* de 1988 que contemplan diversos supuestos de actividades, obras y proyectos sujetos a evaluación de impacto ambiental, si bien, es verdad, en dicho Plan no se regula el procedimiento de evaluación de impacto ambiental.

Por esa razón, la Disposición Derogatoria Única («queda derogada cualquier norma que contravenga o se oponga a lo establecido en la presente ley»), debiera precisar si afecta o no al singular instrumento urbanístico de protección ambiental que es el mencionado Plan de 1988, así como a otras normas sectoriales que contemplan supuestos de sujeción a evaluación ambiental [así, artículos 25.2; 37 y 56 de la Ley 2/1995, de 10 de febrero, de protección y desarrollo del patrimonio forestal de La Rioja; el art. 14.3 del Decreto 51/1993, de 11 de noviembre, de gestión de residuos sanitarios; los artículos 9 y 18.2.a) y Anexo I del Decreto 46/1994, de 28 de julio, por el que se establece el régimen de gestión de los residuos sólidos urbanos; el art. 10 de la Ley 2/1991, de 7 de marzo, de carreteras de La Rioja]. En ambos casos, el centro directivo elaborador del Anteproyecto debería valorar si el Anteproyecto incluye ya dichos supuestos y quedan salvados o si no están incluidos en la misma, en cuyo caso, también deberá decidirse si se entienden derogados o no por la nueva norma.

D) Informe del S.I.C.E.

De acuerdo con el artículo 28 del Decreto 58/1997, de 30 de diciembre, sobre información, calidad, evaluación e inspección de los servicios, el Anteproyecto de Ley ha sido informado por el Servicio de Información, Calidad y Evaluación (SICE), sobre *«toda actuación administrativa que conlleve la creación, modificación o supresión de un procedimiento administrativo»*, informe que el referido precepto señala que se *«exigirá»* con carácter *«previo a su publicación y entrada en vigor»* y ello *«al objeto de mantener la adecuada homogeneización y normalización de procedimientos y documentos administrativos»*.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada

A) Títulos competenciales estatutarios.

El Anteproyecto de Ley se ha elaborado al amparo de la competencia que tiene la Comunidad Autónoma de La Rioja en el art. 9.1 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, en la redacción dada por la reforma aprobada por la Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero. De acuerdo con dicho precepto, La Rioja tiene la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de «*protección del medio ambiente, normas adicionales de protección del medio ambiente y del paisaje. Espacios naturales protegidos. Protección de ecosistemas*», competencia que desarrollará «*en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca*». A este precepto se hace expresa referencia en la Memoria justificativa así como en la Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley.

La naturaleza transversal u horizontal del título competencial medio ambiente permite, en esta ocasión, obviar otros títulos verticales o sectoriales que desde sus respectivas parcelas concretas legitiman la norma proyectada. Este es el caso del art. 8.uno, apartados 4; 11; 14; 15; 16; 17; 18; 19; 21; 22; 26 y 28 o del art. 9.5 y 8 del Estatuto de Autonomía. Pero, como queda señalado y de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (SSTC 102/95, 38/2002), la protección del medio ambiente es el título competencial *específico* que sirve de fundamento al Anteproyecto de Ley, que convierte en innecesarios a los demás sectoriales.

B) Legislación básica estatal que enmarca el ejercicio de la competencia estatutaria.

La singularidad de esta competencia es que debe ejercerse en el marco de la legislación básica dictada por el Estado en la materia. En lo que ahora interesa, no se trata de delimitar la potencialidad de este título competencial de extraordinaria *vis expansiva* –razón por la que ha sido objeto de reiterados conflictos constitucionales que han terminado en el Tribunal Constitucional, entre los que cabe recordar, por la doctrina clarificadora que en ellos se establece, la importante sentencia 102/95 y la más reciente 38/2002–, sino, más simplemente y obviando la ambiciosa denominación del Anteproyecto de Ley (protección del medio

ambiente), de fijarnos en el contenido real de la norma proyectada para identificar la normativa básica estatal que la enmarca.

Pues bien, se trata, como sintéticamente se recoge en la Memoria y en la Exposición de Motivos del Anteproyecto, de la normativa de prevención en materia de medio ambiente integrada por la clásica reglamentación estatal de actividades clasificadas (el RAMINP, de 1961) y la novedosa de evaluación de impacto ambiental. Esta técnica tiene su origen en la National Environmental Policy Act de Estados Unidos de América (1969) y se acoge en los años setenta en Francia para ser incorporada al acervo europeo en 1985. Las Directivas europeas son causa mediata de la normativa estatal y autonómica sobre la materia. La Rioja, sin embargo, no ha dictado normativa propia en estos ámbitos competenciales.

Ambos bloques normativos, surgidos en épocas diferentes, responden a idéntica finalidad de protección preventiva del medio ambiente. El régimen de las actividades clasificadas es un claro precedente del procedimiento de evaluación de impacto ambiental y esta normativa es complementaria de aquél. La vinculación originaria del régimen de las actividades clasificadas a las competencias administrativas en materia de *sanidad*, con el objeto de proteger la salubridad del ambiente y la salud de las personas (razón por la que no ha de extrañar que el traspaso de las competencias del Estado a La Rioja sobre tales actividades se haga por el Real Decreto 19/1984, de 24 de mayo, de asunción y distribución de competencias transferidas en materia de *sanidad*, si bien concibiéndolas como competencias diferenciadas de ésta), ha evolucionado, sobre todo tras la Constitución de 1978, hacia su vinculación definitiva a la materia de medio ambiente, como acertadamente han señalado los más cualificados especialistas en la materia.

1. La submateria de las actividades clasificadas.

Las actividades clasificadas, como submateria del medio ambiente, se articulan, desde el punto de vista de la distribución competencial Estado y Comunidades Autónomas, con arreglo al criterio bases (Estado) más desarrollo y normas adicionales de protección (CCAA). Lo cierto es que, con independencia de otras normas sectoriales posteriores que inciden en esas actividades y que son complementarias de la misma (la de protección del ambiente atmosférico de 1972; la de impacto ambiental de 1985; la de espacios naturales de 1989; la de residuos de 1998, entre las más importantes, la normativa estatal es preconstitucional y de rango meramente reglamentario (el RAMINP de 1961 y normas de desarrollo), lo que no impide a que deba seguir considerándose legislación *básica* en la materia (así lo señala la STS de 8 de mayo de 2001, Arz. 4396, Fundamento de Derecho 7º).

El contenido nuclear de esta normativa estatal es regular la intervención de los órganos municipales en estas actividades clasificadas (ordenanzas municipales, licencia municipal de actividades, competencia del Alcalde) y el contenido de las mismas (clases de actividades sujetas a licencia). Una norma de las características sustantivas del RAMINP que colme sus lagunas, corrija sus imperfecciones y habilite la intervención general de los órganos municipales, con indicación expresa de las actividades sujetas, sigue siendo todavía necesaria en el ordenamiento jurídico español.

El RAMINP o la normativa que dicte en el futuro el Estado –pues, éste ha renunciado, hasta el presente, a regular la materia– es susceptible de ser desarrollada por las CCAA mediante los instrumentos normativos adecuados, siempre que se respeten los niveles de protección mínimos establecidos en dicho Reglamento. Esta exigencia no supone, necesariamente, reproducir o mantener los requisitos o exigencias concretas establecidos en dicho Reglamento si el nivel de protección adicional se logra mediante el establecimiento de otros requisitos o medidas que comporten un nivel de protección medioambiental superior (STS 8 de mayo de 2001, FD 7º). Así lo han hecho algunas CCAA cuyas normas, por consiguiente, han desplazado al viejo RAMINP en su respectivo ámbito territorial. No es,

como queda señalado, el caso de La Rioja, que no ha procedido a desarrollo normativo alguno y carece de normas propias.

Con independencia de si finalmente el Estado decide regular legítimamente los aspectos *básicos* de la materia (que habrá de ser mediante ley formal, por exigencia de la garantía formal de lo básico, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, SSTC 69/88, F.J. 5º y 80/88, FJ 5º), concurren razones *materiales* para que la regulación de esta materia por las CCAA (y en particular, La Rioja) se haga mediante norma con rango de *ley*. En primer lugar, por afectar a la delimitación de las competencias locales (de acuerdo con la reserva de ley establecida en el art. 25.3 LRL en relación con el principio constitucional de autonomía local, cuestión a la que nos hemos referido en anteriores dictámenes 23/00 y 3/02. En segundo lugar, por afectar a la esfera jurídica de los particulares (la libertad, la igualdad, la propiedad, régimen sancionador) estableciendo limitaciones y sujeciones administrativas y así lo ha señalado abundante jurisprudencia contencioso-administrativa (SSTS 24 de octubre de 1996, Arz. 7594; 10 de enero de 1997, Arz. 656; 116 de junio de 2000, Arz. 2649; 4 de mayo 2001, Arz. 4250, entre otras).

Esta constatación nos permite afirmar, en relación con el contenido del Anteproyecto de Ley, que la ausencia de regulación de la intervención municipal en las actividades clasificadas y el contenido de las mismas (actividades sujetas a licencia municipal) no puede hacerse por simple reglamento aprobado por el Gobierno de La Rioja, como se deduce del contenido de la Disposición Adicional Segunda que señala que «en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de La Rioja una vez entren en vigor los Reglamentos de desarrollo, no será de aplicación directa el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas y la Orden de 15 de marzo de 1963, por la que se aprueba una instrucción que dicta normas complementarias para su aplicación». Por las razones expuestas esta norma no respeta el principio de reserva de ley y, por lo tanto, el bloque de la constitucionalidad. No puede argumentarse en contrario la

naturaleza reglamentaria de la normativa estatal, puesto que el principio de reserva de ley no es aplicable retroactivamente a las normas preconstitucionales, pero sí a las posteriores a nuestra Carta Magna.

Debe tenerse en cuenta que el Anteproyecto originario extenso, inspirado en este concreto aspecto por la Ley 3/1998, de intervención integral de la Administración ambiental de Cataluña, contenía una minuciosa regulación de esta materia en los Capítulos IV y V (licencia ambiental de actividades y régimen de comunicación de actividades, de competencia municipal). De acuerdo con esa versión –abandonada–, su artículo 8.2 señalaba que «*la tramitación de la licencia ambiental y régimen de comunicación de las actividades incluidas en los Anexos III y IV de la presente Ley, corresponderá a los Ayuntamientos*». El nuevo artículo 8 nada dice de ello, razón por la que tiene pleno sentido la observación hecha por la Dirección General de Administración Local cuando señala que se considera órgano ambiental al Alcalde, pero no se dice en el Anteproyecto qué competencias le corresponden.

2. La submateria de evaluación de impacto ambiental.

a) Normativa europea, estatal y regional.

El procedimiento de evaluación de impacto ambiental de los *proyectos y obras* tiene como finalidad introducir la variable ambiental en los procesos de toma de decisiones públicas. Como técnica preventiva de protección del medio ambiente fue incorporada al acervo europeo por las Directivas 85/337/CEE, del Consejo, de 7 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, modificada por la 97/11/CE, del Consejo, con la finalidad expresa de poner fin a las dudas acerca de la obligatoriedad del Anexo II. Por último, se ha aprobado recientemente la 2001/42/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados *planes y programas* en el medio ambiente.

La Directiva 85/337/CEE ha sido transpuesta al Derecho español por el R.D.Leg 1302/1986, desarrollado reglamentariamente por el Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre. Esta norma ha sido modificada por el Real Decreto-Ley 9/2000, de 6 de octubre, que traspone la Directiva 97/11/CE, así como incorpora la discutible doctrina de la STC 13/1998. El Decreto-Ley, una vez ratificado por el Congreso de los Diputados ha sido tramitado como ley por el procedimiento de urgencia del que ha resultado la Ley 6/2001, de 8 de mayo, norma que introduce nuevas modificaciones, si bien no contiene cláusula derogatoria alguna del Decreto-Ley. Además, la mayor parte de las Comunidades Autónomas ha dictado normas propias en la materia, bien de carácter sustantivo (incluidas normas de mayor protección que las estatales, incluido –como hacen algunas– la evaluación de planes y programas) o de carácter orgánico o procedimental (siendo, en este caso, aplicables las normas sustantivas estatales). La Rioja, sin embargo, no tiene normativa propia en materia de evaluación de impacto ambiental, con la salvedad señalada del singular *Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural de La Rioja y las Normas Urbanísticas Regionales* de 1988, que establece la obligación de sujetar a evaluación de impacto ambiental –según el procedimiento fijado en la normativa estatal– determinadas obras y actividades.

b) Objeto y ámbito de aplicación de la evaluación ambiental.

Pues bien, en el nuevo marco estatal, los proyectos públicos o privados consistentes en la realización de las obras, instalaciones o de cualquier otra actividad, incluidos en el Anexo I del R.D.Leg 1302/86, deberán someterse al procedimiento de evaluación ambiental, en todo caso. Este sistema de lista ofrece un alto nivel de seguridad jurídica, pues, basta comprobar si un proyecto u obra está incluido en dicho listado normativo. Debe tenerse en cuenta, a los efectos de la aplicación del sistema resultante, que el listado del Anexo I puede ser ampliado por las Comunidades Autónomas, al amparo de su potestad de dictar normas adicionales de protección en materia de medio ambiente (criterio de *diversidad territorial*). Asimismo, el

listado puede ser ampliado vía normativa sectorial, tanto por el Estado como por las CCAA (criterio de *ampliación sectorial*).

Además, los proyectos incluidos en el Anexo II deberán sujetarse a evaluación de impacto ambiental cuando así lo decida el órgano ambiental en cada caso, de acuerdo con los criterios establecidos en el Anexo III (en función de sus características, localización y potencial de impacto, criterios literalmente transpuestos del Anexo III de la Directiva 85/337/CEE). Esa decisión del órgano ambiental será motivada y pública (art. 1.2 párrafo primero RDL° 1302/86). No obstante, las CCAA pueden sujetar los proyectos del Anexo II, bien a evaluación, en todo caso, o bien establecer umbrales de acuerdo con los referidos criterios del Anexo III para determinar cuándo dichos proyectos deben someterse a evaluación de impacto ambiental (párrafo segundo del mismo art. 1.2).

Como puede constatarse, el legislador básico establece la posibilidad de que las CCAA opten por un determinado sistema de sujeción de los proyectos del Anexo II, y caso de que no lo hagan, se aplica el sistema general, esto es, dichos proyectos se sujetan a evaluación cuando así lo decida el órgano ambiental caso a caso.

El sistema de delimitación diseñado se cierra con dos excepciones: una genérica (los proyectos que afecten a la defensa nacional o aquellos que sean aprobados por ley del Estado) y otra individualizada referida a supuestos excepcionales cuando así lo decide motivadamente el Gobierno (Disposiciones Adicionales 1ª y 2ª RDL° 1302/86).

El R.D.Leg establece otras normas *procedimentales* y *orgánicas* que deben tenerse en cuenta en lo que interesa al presente dictamen. Así,

–Regula el contenido del *estudio de impacto ambiental* (art.2);

–Determina el trámite de *información pública* del estudio de impacto bien de manera separada o conjunta dentro del procedimiento aplicable para la autorización o realización del proyecto (art. 3);

–Señala que la *declaración de impacto* (que incluirá las *condiciones* de protección del medio ambiente y que debe realizarse con carácter previo a la autorización de la obra, instalación o actividad por el órgano competente) corresponde al *órgano ambiental*, y si surgen discrepancias entre ambos órganos, resolverá el Consejo de Ministros o el Gobierno de la Comunidad autónoma, según sea la Administración que tramite el expediente (art. 4);

–Establece que el *Ministerio de Medio Ambiente* será órgano ambiental en relación con los proyectos que deban ser autorizados o aprobados por la Administración General del Estado (art. 5.1) y, en los demás supuestos, será *órgano ambiental* el que determine cada *Comunidad Autónoma* (art. 5.2); cuando la declaración de impacto corresponda a la Administración General del Estado «será consultado preceptivamente el órgano ambiental de la Comunidad Autónoma en donde se ubique territorialmente el proyecto» (art. 5.3);

–Establece el régimen de *infracciones* (art. 8.bis) y *sanciones* (8.ter), sin perjuicio de las que puedan establecer las Comunidades Autónomas.

c) Finalidad preventiva e integradora de la técnica de evaluación ambiental y de las autorizaciones integradas.

Merece destacarse que el procedimiento de evaluación de impacto ambiental finaliza con un acto previo e instrumental que se integra en otro procedimiento –el llamado principal o sustantivo– de autorización del proyecto de la obra, instalación o actividad. El carácter preventivo para la protección del medio ambiente inherente a aquél justifica que la declaración de impacto se produzca, «a los solos efectos ambientales», como señala el art. 18 del Reglamento 1131/1988, con carácter *previo* a la autorización o autorizaciones necesarias para la ejecución del proyecto, razón que explica la naturaleza de «acto de trámite» que le atribuye la STS de 30 de noviembre de 1998 La declaración determinará las «condiciones que deban establecerse en orden a la adecuada protección de medio ambiente y los recursos naturales» (art. 4.1 RDLº y 18.1 Reglamento). Se trata, por tanto, de integrar la variable

ambiental, a través de un procedimiento específico, en el procedimiento «sustantivo» que concluye con las autorizaciones administrativas necesarias para ejecutar el proyecto.

Esa misma finalidad integradora de la protección del medio ambiente en sus elementos básicos (aire, agua, suelo) es la que persigue la Directiva 96/61/CE, del Consejo, de 24 de septiembre de 1996, relativa a la *prevención y control integrados de la contaminación* (IPPC), que contempla la *licencia o autorización integrada* en la que deberán coordinarse las competencias de todas las Administraciones competentes (art. 7 de la Directiva). La complejidad jurídica que conlleva articular e integrar estas autorizaciones en un mismo procedimiento en los Estados compuestos como España, tal vez sea la explicación de que no haya sido transpuesta esta Directiva en nuestro país, cuando debía haberlo sido antes del 31 de noviembre de 1999. El Anteproyecto de Ley, como señala la Exposición de Motivos, recoge esta exigencia de la Directiva IPPC, aunque la regulación concreta establecida puede invadir, como veremos, las competencias de otras Administraciones Públicas.

d) La problemática cuestión del órgano ambiental competente.

Especial mención merece la cuestión del *órgano competente* en el procedimiento de autorización de los proyectos de obras, instalaciones u otras actividades sujetas a evaluación. Como ha quedado señalado, el de evaluación de impacto se inserta en otro procedimiento «sustantivo» que conduce a la autorización del proyecto. De ahí que se hable de dos órganos competentes: el que tiene la *competencia «sustantiva»* para autorizar el proyecto y el *órgano ambiental* que dicta la declaración de impacto ambiental.

Como quiera que las competencias de gestión del medio ambiente corresponden a las CCAA, órgano ambiental –a estos efectos–, será el de la Comunidad Autónoma donde se ubique territorialmente el proyecto, salvo supuestos excepcionales de supraterritorialidad, en cuyo caso la competencia puede corresponder al Estado. En contra de esta lógica constitucional, el art. 5 del RDL^o 1302/1986, en su versión original, estableció que «se considera órgano ambiental el que ejerza estas funciones en la Administración Pública donde

resida la competencia sustantiva para la realización o autorización del proyecto». En la Administración General del Estado, ese órgano es la Dirección General del Medio Ambiente del entonces Ministerio de *Obras Públicas y Urbanismo* (hoy Medio Ambiente), de acuerdo con el art. 4.2 del Reglamento de desarrollo.

No han de extrañar las dudas de constitucionalidad que suscitó esta previsión en la doctrina y en algunas CCAA. Esas dudas llevaron al Gobierno Vasco a interponer un recurso de inconstitucionalidad contra dicho precepto legal. La STC 13/1998 ratificó la constitucionalidad del precepto, pero con una discutible argumentación (la evaluación de impacto no es gestión o ejecución de medio ambiente). La discusión y división en el seno del Tribunal queda patente, pues, la mitad de los magistrados se sumaron a los dos votos particulares presentados al fallo de la sentencia, resuelto por el voto de calidad del Presidente.

La nueva redacción del art. 5, sintéticamente resumida más arriba, recoge explícitamente esta discutible doctrina, que hay que poner en relación con la nueva *Disposición Adicional Tercera* introducida por el Real Decreto-Ley 9/2000, de 6 de octubre, en el R.D.Leg 1302/1986. Adviértase que en el trámite de conversión en Ley, en Informe de la Ponencia del Congreso admitió las enmiendas del Grupo Parlamentario Mixto (la número 14) y de Convergencia y Unión (la 49) de supresión de dicha *Disposición Adicional Tercera*, enmiendas que consideraban dicha norma no respetuosa con las competencias de las CCAA. El texto de la Ley 6/2000, no recoge esta *Disposición Adicional Tercera*, pero no deroga expresamente el Decreto-Ley. Si la *voluntas legislatoris* parece clara, la *voluntas legis* debe resolverse de acuerdo con los criterios de sucesión de normas (pues el Decreto-Ley, norma provisional, una vez ratificado, se incorpora al ordenamiento jurídico y la nueva Ley sucede y sólo lo sustituye en lo expresamente contemplado, salvo que lo declare derogado en bloque), razón por la que este Consejo Consultivo entiende que la referida *Disposición* está vigente.

Esta *Disposición Adicional Tercera* señala que aquellos proyectos que deba autorizar o aprobar la Administración General del Estado y no estén sujetos a evaluación de impacto

ambiental conforme a la normativa estatal, pero que deban estarlo de acuerdo con la normativa de la Comunidad Autónoma donde deban ejecutarse, se llevarán a cabo de conformidad con el *procedimiento abreviado* que al efecto se establezca reglamentariamente por el Estado.

La reforma del art. 5 y en especial la referida Disposición Adicional Tercera, sigue suscitando idénticas dudas de constitucionalidad como pone de manifiesto el Dictamen 169/2000, de 20 de diciembre, del Consejo Consultivo de Andalucía que, tras discrepar abiertamente de la argumentación mayoritaria de la STC 13/98, ha informado favorablemente la presentación de un recurso de inconstitucionalidad contra dichos preceptos tal como resultan de la redacción dada por el Real Decreto-Ley 9/2000, de 6 de octubre, y así lo ha hecho la Junta de Andalucía.

A los efectos de este dictamen, este Consejo Consultivo cree innecesario dar cuenta pormenorizada de esa polémica, de gran complejidad jurídica. No puede, sin embargo, dejar de constatar que la forzada argumentación del Tribunal Constitucional al negar lo evidente (que la evaluación de impacto ambiental es *gestión* y, por tanto, que la declaración de impacto debiera corresponder, en todos los casos, al órgano ambiental de las CCAA) puede explicarse por la naturaleza, en la práctica, *vinculante* atribuida a la declaración de impacto en el art. 18 del Reglamento del RDLº. Como quiera que así se ha venido entendiendo, ello acarrea que la declaración negativa de impacto dictada por la Comunidad Autónoma pueda bloquear el ejercicio de las competencias estatales, en especial, los proyectos públicos promovidos por la Administración General del Estado, interferencia autonómica en el ejercicio de competencias estatales que debe ser rechazada, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional (véanse, entre otras, las SSTC 15/98, 40/98, 110/98, 149/98, 166/00 y la reciente STC 38/2002).

Pero para evitar esa indeseable e inconstitucional consecuencia, no puede, a su vez, violentarse el sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias. La solución de este problema pasa por la adecuada integración procedimental de las competencias concurrentes, mediante la técnica de los informes previos que, en el caso de los

emitidos por las CCAA, no pueden tener, en principio, carácter vinculante para el Estado que, sin embargo, no puede ignorarlos.

Por lo señalado, ha de matizarse el pretendido carácter *vinculante* de la declaración de impacto. Si así ha venido siendo entendido entre los medioambientalistas y en la praxis administrativa, ha de repararse que ni el art. 4 RDL^o ni el citado art. 18 del Reglamento utilizan esa expresión. Dice literalmente el apartado 1 de este artículo que «la declaración de impacto ambiental determinará, *a los solos efectos ambientales*, la conveniencia o no de realizar el proyecto y, en caso afirmativo, fijará las condiciones en que debe realizarse». Adviértase que la declaración es «*a los solos efectos ambientales*», pues no se olvide que el procedimiento de evaluación de impacto se inserta en el procedimiento «sustantivo» o principal de autorización del proyecto. La declaración de impacto debe preceder, por obvias razones, a la autorización del proyecto, y ésta debe integrar normalmente las condiciones establecidas por el órgano ambiental para proteger el medio ambiente. Su finalidad es introducir la variable ambiental en la toma de decisiones públicas. De ahí a afirmar el carácter vinculante, va un largo trecho. La mejor prueba es que el art. 4.2 RDL^o y, en idéntico sentido, el 20 del Reglamento han previsto un sistema para resolver las *discrepancias* que puedan surgir entre el órgano sustantivo y el órgano ambiental (el Consejo de Ministros o el órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma según la Administración que haya tramitado el expediente). Si fuera vinculante no sería necesario acudir a este mecanismo de composición de intereses.

El sistema de resolución de discrepancias diseñado por el legislador básico estatal funciona, sin embargo, como dos compartimentos estancos: por un lado, las que se susciten entre el órgano sustantivo y el órgano ambiental, ambos pertenecientes a la Administración General del Estado; por otro, las que se susciten entre uno y otro, si bien, en este caso, de la Comunidad Autónoma. Pero, al haber desapoderado a las CCAA de sus competencias de gestión ambiental en relación con los proyectos que deban ser autorizados o aprobados por la

Administración General del Estado (al ser órgano ambiental el Ministerio de Medio Ambiente), el legislador, tanto en la versión originaria del art. 5 del RDLº 1302/1986, como tras la reciente reforma, niega la hipótesis más respetuosa con el sistema constitucional de distribución de competencias: que la discrepancia se produzca entre el órgano ambiental de la Comunidad Autónoma y el órgano «sustantivo» del Estado. Esta hipótesis no puede darse jurídicamente, porque el legislador estatal lo impide, extremo que resulta cuando menos paradójico.

La misma STC 13/98 que justifica ese desapoderamiento competencial y la constitucionalidad del modelo, se ve obligada, sin embargo, a imponer a la Administración General del Estado, el *deber de consultar* a la Comunidad Autónoma afectada por el proyecto antes de emitir la declaración de impacto y la autorización del proyecto (Fundamentos Jurídicos 9 y 10). En cumplimiento de esa exigencia así lo establece ahora el art. 5.3 RDLº, como hemos señalado: «será consultado *preceptivamente* el órgano ambiental de la Comunidad Autónoma en donde se ubique territorialmente el proyecto». Se trata de un informe preceptivo, pero *no vinculante*.

Si el legislador básico hubiera partido de esta premisa en relación con los proyectos públicos promovidos por la Administración General del Estado, no hubiera sido necesaria la «manipulación» conceptual hecha por el Tribunal Constitucional del orden constitucional de distribución de competencias en la submateria de evaluación de impacto ambiental. La doctrina de la STC 13/98 es abiertamente contradictoria con otras sentencias dictadas ese mismo año (15/98, 40/98, 65/98, 110/98, 149/98 y, en idéntico sentido las posteriores 166/2000 y 38/2002), referidas a las técnicas de articulación e integración de competencias concurrentes sobre un mismo espacio físico que requieren mecanismos de coordinación y cooperación inter-administrativa. Es el caso, de los *informes previos preceptivos* de las CCAA que, en principio y salvo que una ley estatal (no, por tanto, una ley autonómica) así lo establezca, no pueden ser vinculantes para la Administración General del Estado.

En conclusión, la solución más respetuosa con el orden constitucional de distribución de competencias en materia de medio ambiente pasaría por atribuir las declaraciones de impacto ambiental, en todo caso, a los órganos ambientales de las CCAA. Cuando la autorización del proyecto sea competencia de la Administración General del Estado, la declaración de impacto autonómica será preceptiva, pero no vinculante. En realidad este es el sistema ordinario resultante del nuevo art. 5.3 RDLº 1302/1986, establecido reglamentariamente por el Estado, que excepciona la Disposición Adicional Tercera, cuando sujeta a un procedimiento abreviado, las obras o actividades no sujetas a E.I.A en la legislación básica del Estado, pero sí sujetas según la normativa de las CCAA.

Nada se ha previsto, sin embargo, caso de existir discrepancias entre el órgano ambiental y el órgano «sustantivo» estatal. Caben dos posibilidades: primera, la decisión final corresponde, en todo caso, al órgano competente estatal que, además de la variable ambiental podrá tomar en consideración otros bienes jurídicos (opción implícita en el citado art. 5.3). Segunda, crear un órgano mixto en el que participen ambas Administraciones para resolverlas consensuadamente. A la vista de lo expuesto puede, pues, afirmarse que existen razones suficientes para dudar –como lo hace el Consejo Consultivo de Andalucía– de la corrección constitucional de la reforma del art. 5 y de la Disposición Adicional Tercera del RDLº 1302/1986, introducida por el Real Decreto-Ley 9/2000, de 6 de octubre.

Este es, pues, el marco legislativo básico estatal que debe respetar el Anteproyecto de Ley sometido a nuestra consideración. Este Consejo Consultivo ha creído necesario extenderse sobre estos extremos –en particular, sobre la cuestión del órgano ambiental competente para la declaración ambiental– porque sigue suscitando fundadas críticas no acalladas por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ni resueltas por las recientes reformas del marco normativo.

El contenido del Anteproyecto pone de manifiesto que estas cuestiones se han obviado, parcialmente, pues, como luego veremos, la Comunidad Autónoma de La Rioja renuncia a

dictar normas sustantivas adicionales en materia de evaluación de impacto ambiental, en cuanto se remite a los supuestos contemplados en la legislación básica estatal. Desde esta perspectiva, jamás se planteará el supuesto de hecho contemplado en la nueva Disposición Adicional. Tercera del RDL° 1302/1986. Pero es conveniente que se conozcan las singularidades del marco legal básico estatal y las consecuencias derivadas de la determinación del órgano ambiental en relación con los proyectos de la Administración General del Estado.

Por cierto, legislación *básica* en sentido constitucional sólo es la estatal. Por esa razón sería aconsejable suprimir el adjetivo «básico» que califica a «marco normativo» en el art. 1 del Anteproyecto, para evitar equívocos. Es verdad que la Ley proyectada deberá ser objeto de un amplio desarrollo reglamentario. Pero eso no justifica calificar de «básico» dicho marco normativo.

Cuarto

Consideraciones Generales sobre el contenido del Anteproyecto de Ley

A) Actividades sujetas a evaluación de impacto ambiental: la renuncia del Anteproyecto a dictar normas sustantivas adicionales de protección en la materia como consecuencia de la remisión a la legislación básica estatal. La problemática inclusión de los planes y programas en esta remisión.

En el Fundamento de Derecho anterior ha quedado señalado el sistema seguido por el legislador básico estatal para concretar los supuestos sujetos a evaluación ambiental. Quedan sujetas las actividades del Anexo I, en todo caso. Las del Anexo II también lo están cuando así lo decida el órgano ambiental, caso a caso, mediante resolución motivada y pública ajustada a los criterios establecidos en el Anexo III. No obstante, las CCAA pueden sujetar los proyectos del Anexo II bien a evaluación, en todo caso, o bien establecer umbrales de acuerdo con los referidos criterios del Anexo III, para determinar cuándo los proyectos deben someterse a evaluación de impacto ambiental.

A la vista de este marco básico ha de señalarse que el Anteproyecto, con la salvedad que haremos de los «planes y programas», renuncia a dictar normas propias en esta materia y se acoge por tanto al sistema estatal: están sujetas a evaluación de impacto ambiental las obras, instalaciones o cualquier otra actividad comprendida en el Anexo I, así como las incluidas en el Anexo II, según decida el órgano ambiental caso por caso. Si ésta es la «voluntas legislatoris» –opción absolutamente legítima en términos del bloque de constitucionalidad–, razones de seguridad jurídica hacen aconsejable sustituir la remisión genérica recogida en el art. 6.1 del Anteproyecto «...incluidos en el ámbito de aplicación de la legislación básica del Estado», por otra específica, pues, en esa normativa estatal se admite que las CCAA puedan optar por un determinado sistema, al que el Anteproyecto renuncia de antemano.

Esa regulación específica podría ser del siguiente tenor: «...*incluidos en el Anexo I del R.D.Leg 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental, así como los incluidos en el Anexo II de la misma norma, cuando así lo decida el órgano ambiental*

competente en cada caso, mediante resolución motivada y pública adoptada de acuerdo con los criterios establecidos en su Anexo III».

En todo caso, como ya ha quedado señalado, debiera comprobarse que los supuestos de evaluación incluidos en normas sectoriales de La Rioja [enumerados en el Fundamento de Derecho Segundo.C)] o en el Plan especial de 1988 están cubiertos por esa remisión, pues, en caso contrario, debiera salvarse la vigencia de su exigibilidad en una Disposición Adicional del Anteproyecto.

La renuncia a dictar normas adicionales de protección la corrobora el art. 6.2 del Anteproyecto cuando afirma que «*reglamentariamente* se establecerán las *normas procedimentales y competenciales* a que se someten en función de su potencial incidencia sobre el medio ambiente, la seguridad y la salud». Esto es, esta remisión reglamentaria debe entenderse limitada a establecer normas procedimentales o competenciales no, por tanto, las normas sustantivas, pues, en ese caso, el reglamento autonómico no podría sujetar ninguna actividad que no esté ya incluida en la relación contenida en los Anexos I y II del RDLº 1302/1986 y por tanto, que cuente con la necesaria cobertura legal de sujeción.

A la vista de lo señalado, resulta equívoco y contradictorio con lo dispuesto en el art. 6.2 el contenido del art. 13 referido al ámbito de aplicación de la evaluación ambiental, en cuanto que señala «sin perjuicio de la legislación básica del Estado, se determinarán *reglamentariamente* los planes, proyectos o actividades que deben ser sometidos a evaluación de impacto ambiental en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja». Si el Anteproyecto renuncia a dictar normas adicionales de protección, puesto que sólo se sujetarán los previstos en la legislación básica estatal, la determinación reglamentaria –salvando, una vez más, lo que hayamos de decir respecto de los «planes»– no habilita al Gobierno para añadir ningún proyecto o actividad no recogidas en los Anexos I y II de la legislación estatal. Si ello es así, la remisión reglamentaria es innecesaria, pues, el reglamento se limitará a transcribir en norma propia lo que ya está enumerado en dichos Anexos estatales, tarea que es

redundante. Si, por el contrario, el Anteproyecto hubiera pretendido habilitar al reglamento para incluir supuestos *nuevos* no incluidos en ellos, esa habilitación sólo sería válida en el hipotético supuesto de que las nuevas actividades sujetas estuvieran ya incluidas en los Anexos de la Directiva 85/337/CEE, modificada por la 97/11/CEE, otorgando al reglamento autonómico la necesaria cobertura legal para dicha operación, como admite la doctrina. Pero ese supuesto es imposible que se produzca dado que el Anexo II de la normativa estatal se ha limitado a transcribir el Anexo II de la Directiva. Entender, pues, la remisión al reglamento como una habilitación para regular *ex novo* actividades sujetas a evaluación constituye una deslegalización prohibida por afectar a una reserva material de ley –salvo respecto de los planes de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja–, razón por la que debe armonizarse la redacción de los arts. 6.2 y 13 del Anteproyecto.

Hemos hecho la salvedad de los «*planes y programas*». A esta cuestión nos hemos referido en el Fundamento de Derecho Segundo al valorar el contenido de la Memoria justificativa del Anteproyecto. Hemos señalado que éste puede legítimamente sujetar los planes y programas a una evaluación de impacto *específica*, en aplicación de la Directiva 2001/42/CE. Pero constituye un error sujetarlos al procedimiento de evaluación general previsto en la legislación básica estatal (RDL^o 1302/1986), que no incluye los planes y programas, pues, todavía el Reino de España no ha transpuesto la citada Directiva. Si se quiere mantener esta legítima opción, deberá habilitarse un procedimiento específico de evaluación distinto del general, como ha hecho Castilla y León, excluyendo los planes y programas del art. 6.1 y concordantes (art. 12; 13 y 14) e idéntico criterio han seguido Andalucía y Castilla-La Mancha. Así se hacía en el Anteproyecto originario extenso que hemos podido manejar (art. 11 y 12), en el que se utilizaba la misma terminología que en la ley castellano-leonesa (evaluación estratégica de planes y programas).

El ámbito *objetivo* de los *planes* sujetos a evaluación queda delimitado por la definición en el art. 5.n) del Anteproyecto. Nada hemos de objetar al mismo por constituir una legítima decisión política. Sí que es problemático, por el contrario, el ámbito *subjetivo* de los

planes, pues, dicho precepto legal se refiere a los que «hayan de ser informados o aprobados por las *Administraciones Públicas...*», no limitada, por tanto, a los Planes de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja. No sigue, por tanto, el criterio del Decreto Legislativo de Castilla y León que los limita a los planes de desarrollo regional (art. 1.3) en los sectores que enumera el art. 19 «dentro de las competencias de la Junta de Castilla y León», esto es, se refiere a *planes regionales*.

No existe inconveniente alguno para sujetar los planes de la Administración regional de La Rioja a evaluación estratégica de impacto ambiental, incluso, como hemos dicho, mediante simples normas reglamentarias, pues, éstas constituirían una simple autolimitación de la Administración, operativa sin necesidad de cobertura legal previa.

Distinta es la sujeción de planes y programas *estatales*. En general es dudoso constitucionalmente que una Comunidad Autónoma pueda sujetarlos al trámite de evaluación de impacto, cuando la normativa sectorial de dichos planes o programas suele establecer mecanismos de coordinación e integración con las políticas de las CCAA. Ahora bien, este problema no se ha de plantear, al menos transitoriamente, dado que el art. 7.1 del Anteproyecto excluye de dicho trámite los planes, programas o proyectos respecto a los que así se disponga por las normas dictadas por el *Estado* en el ejercicio de sus competencias.

B) La falta de determinación de las competencias municipales en materia de protección del medio ambiente.

Como hemos señalado en el Fundamento de Derecho Tercero.B).1 se advierte en el Anteproyecto una importante laguna, pues, nada se dice de la determinación de las competencias municipales en materia de protección del medio ambiente y, en particular, las que pueden corresponderles en la submateria denominada de actividades molestas, ámbito en el que tradicionalmente han ejercido competencias los municipios. Nada hemos de añadir a lo

allí expuesto y nos remitimos a las consideraciones formales y sustantivas anteriormente hechas. Las escasas y escuetas referencias que existen en el articulado del anteproyecto, además del ya mencionado art. 8 y la Disposición Adicional Segunda (arts. 49.2; 63) no hacen sino ratificar la falta de regulación legal de la materia, por entender –ha podido presumirse–, que, ello puede ser tarea propia del reglamento. No es posible, sin embargo, admitir esta deslegalización, salvo que estuviera prevista la elaboración de una Ley específica de La Rioja en materia de actividades clasificadas.

A lo allí dicho sólo hemos de añadir ahora el juicio negativo que nos merece el contenido del art. 9 relativo a las *actividades de interés general para la C.A.R., interés autonómico*, expresiones redundantes que habría que simplificar, tanto en el título del artículo, como en el contenido. De acuerdo con este precepto las actividades declaradas de interés general para la C.A.R. por el Gobierno «*estarán exentas de control preventivo municipal, si bien las facultades que correspondan a los Municipios quedan sujetas a coordinación de acuerdo con los objetivos y prioridades establecidos en esta Ley, todo ello de conformidad con el art. 59 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local*».

Esta previsión es contraria al principio de autonomía local de acuerdo con la interpretación que ha hecho el Tribunal Constitucional. Lesión a la autonomía municipal susceptible de protección por medio del conflicto en defensa de la autonomía local (art. 75 *bis* a 75 *quinquies* Ley Orgánica del Tribunal Constitucional). Este Tribunal ha abordado la concreta cuestión de la exclusión del trámite de la licencia municipal de obras en la STC 40/98, Fundamento Jurídico 39 y el de la coordinación de las funciones municipales en la STC 149/91, Fundamento Jurídico 7.D.b).

En el Fundamento Jurídico 39 de la primera de las sentencias, –afirma el Tribunal en síntesis, que la sujeción a licencia previa constituye una manifestación del derecho de los municipios a intervenir en los asuntos de su competencia –núcleo primigenio de la autonomía local.– Así lo recoge ahora el art. 84.1.b) LRL. Esa será la regla general en relación con la

actividad de los ciudadanos, incluso para las actividades que deban realizar otras Administraciones Públicas. Ahora bien, no puede considerarse contraria a la autonomía que el legislador establezca, cuando existan razones que así lo justifiquen, otros procedimientos adecuados –sustitutivos de la licencia– para garantizar el respeto a los planes de ordenación urbanística. En el caso concreto –no sujeción a licencia de las obras portuarias– admite la adecuación a la Constitución del art. 19.1 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos y de la Marina Mercante, en la medida en que queda garantizada la previa intervención municipal a través de la técnica del informe previo, si bien señala que solo quedan excluidas de la licencia municipal las obras portuarias en sentido estricto (las declaradas de interés general), no las que no lo sean.

El art. 9 del Anteproyecto puede legítimamente excluir la licencia municipal de obras para las obras que el Gobierno declare formalmente de interés general. Ahora bien, el precepto debe garantizar la intervención del ente local, al menos, mediante la técnica del informe previo para que señale lo que considere necesario en relación con sus competencias urbanísticas. El precepto, no sólo no garantiza explícitamente esta intervención sino que la desvirtúa al señalar que «*las facultades que correspondan a los municipios quedan sujetas a coordinación...*». Pues bien, una sujeción establecida en casi idénticos términos, en el art. 118 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, fue declarada contraria al principio de autonomía local en el Fundamento 7.D.b) de la STC149/1991.

La constitucionalidad del precepto quedaría garantizada si tras la exclusión del control preventivo municipal se contemplase la intervención municipal a través de la técnica del informe previo, que no tiene naturaleza vinculante.

C) La autorización ambiental integrada.

Como ya hemos señalado, el Anteproyecto se adelanta al legislador estatal al regular la *autorización ambiental integrada* en aplicación de la Directiva IPPC. Esa es una iniciativa legítima siempre que se mantenga en el ámbito de las competencias que corresponden a La

Rioja y no invada o interfiera las de otras Administraciones Públicas. La Directiva 96/61/CE (IPPC) tiene por objeto evitar o reducir al mínimo la contaminación del agua, de la atmósfera y del suelo causada por grandes industrias, incluidas en las categorías de actividades industriales del Anexo I.

La Directiva IPPC obliga a las autoridades competentes de los Estados a expedir *permisos o autorizaciones integradas* para las actividades industriales referidas, que deben tener en cuenta necesariamente las emisiones a la atmósfera, al agua y al suelo en las que se fijarán los valores límite de emisión para las sustancias contaminantes basados en las *«mejores tecnologías disponibles, sin imponer la utilización de una técnica o tecnología específica y tomando en consideración las características técnicas de la instalación, su implantación geográfica y las condiciones locales del medio ambiente»* (arts. 7, 8 y 9).

Adviértase que la Directiva persigue que las distintas intervenciones administrativas que respondan a una finalidad preventiva de protección del medio ambiente se integren en una única autorización, sin perjuicio de aquellas otras que respondan a la protección de otros intereses o bienes jurídicos. Cuando sean necesarias otras distintas –señala el Anteproyecto– la autorización ambiental integrada tendrá carácter previo a éstas (art. 24.2)

Es obvio que la implementación de la Directiva resulta problemática en los países de estructura constitucional compuesta, como es el caso de España, debido a la complejidad de la delimitación de competencias entre las distintas Administraciones Públicas. Parece evidente que existen, en esta materia, aspectos *básicos*, cuya regulación debe corresponder al Estado. Ahora bien, ello no es óbice para que La Rioja incorpore, en este momento, a su normativa propia esta exigencia de la Directiva IPPC siempre y cuando respete las competencias de otras Administraciones Públicas, circunstancia que no cumple totalmente el Anteproyecto, a juicio de este Consejo Consultivo.

En efecto, la autorización ambiental integrada es competencia del órgano ambiental de la Comunidad Autónoma (art. 22). Nada puede oponerse, en abstracto, a esta atribución.

Ahora bien, su finalidad es «*disponer de un sistema de prevención que integre en una única autorización, las autorizaciones sectoriales existentes en materia de vertido de aguas residuales, producción y gestión de residuos, emisiones a la atmósfera, protección de los suelos y seguridad industrial de tal forma que se lleve a cabo un enfoque integrado con respecto al tratamiento de las emisiones contaminantes que pueden afectar al medio ambiente en conjunto*». De las autorizaciones sectoriales que se integran en la autorización única, algunas son competencia de la Administración regional, otras de la Administración municipal y otras de la Administración estatal (sólo el vertido directo de aguas residuales –pues, el vertido indirecto a través del alcantarillado, incluido, de los vertidos no domésticos, es de competencia municipal de acuerdo con la Ley 5/2000, de 25 de octubre, de saneamiento y depuración de aguas residuales de La Rioja–; pueden serlo también algunas autorizaciones industriales o las declaraciones de impacto ambiental cuando el órgano competente para aprobar el proyecto sea la Administración General del Estado).

Ningún inconveniente existe para integrar todas aquellas autorizaciones sectoriales de titularidad *regional* en una sola. Antes al contrario. Tampoco puede haberlo respecto de las *municipales*, siempre y cuando, si concurren intereses supra-municipales, se garantice la intervención municipal a través de la técnica del informe previo, como hemos señalado en el apartado anterior. Limitado a estas autorizaciones el Anteproyecto es conforme al bloque de constitucionalidad.

Lo que resulta contrario al orden constitucional de distribución de competencias es integrar las autorizaciones sectoriales *estatales* (por ejemplo, la autorización de vertidos directos de aguas, competencia de la Confederación Hidrográfica del Ebro). Y ello no es tanto por razones materiales (pues, la integración procedimental es una exigencia de los principios de coordinación y cooperación inter-administrativa, como ha dicho reiteradamente el Tribunal Constitucional), cuanto por razones formales. Una ley autonómica no puede imponer la integración procedimental del ejercicio de las competencias estatales, atribuyéndose la resolución final al órgano regional –ni siquiera en el supuesto hipotético de que la norma

regional atribuyese carácter vinculante a la intervención estatal–, pues, el ejercicio de la competencia regional puede interferir o menoscabar las que correspondan al Estado. Esa integración procedimental «forzada» sólo puede establecerla válidamente una norma *básica* estatal. Mientras no se aprueba esta normativa estatal, la integración de autorizaciones debe limitarse a las autonómicas y a las municipales que tengan por finalidad la protección ambiental, no, por tanto, otras autorizaciones, como la licencia urbanística municipal.

Aun debemos abordar la cuestión del *ámbito objetivo* de la autorización ambiental integrada. Hemos señalado que la Directiva IPPC está pensada, en principio, para las *grandes industrias* más potencialmente contaminantes, como se deduce de la lista de actividades industriales recogidas en el Anexo I de la Directiva IPPC y sin perjuicio de que sus técnicas están llamadas a extenderse en el futuro al resto de los sectores industriales.

El art. 23 del Anteproyecto habilita al reglamento para fijar las categorías de actividades sujetas a autorización ambiental integrada. Como hemos señalado con anterioridad, el desarrollo reglamentario de esta habilitación legal del Anteproyecto será válida en la medida en que se limite estrictamente a concretar las que aparecen recogidas en el Anexo I de la Directiva IPPC, norma europea que otorga la necesaria cobertura legal que, en el orden interno, es exigible al reglamento regional. Si se extralimita e incluye otras actividades no recogidas en el referido Anexo I, el reglamento estará viciado por infracción del principio de reserva de ley.

D) La desigual definición de los instrumentos económicos y de gestión.

El Capítulo VI del Título III del Anteproyecto regula los que denomina «instrumentos económicos y de gestión». De acuerdo con la Exposición de Motivos: «*la gestión económica de la política ambiental está contemplada en la Ley a través de los denominados instrumentos económicos y financieros, que partiendo de la posibilidad de crear fondos específicos*

establecen instrumentos fiscales e incentivos propios que permiten articular el principio de quien contamina paga. También recoge la Ley la posibilidad de exigir la constitución de seguros, fianzas u otras garantías financieras para facilitar la restauración del medio ambiente en el caso de que se produzcan daños al mismo. Se crea el Fondo de Conservación Ambiental, con la finalidad de financiar actuaciones de prevención y protección ambiental y cubrir en la medida de lo posible, las indemnizaciones por los daños causados cuando no se pueda identificar al responsable o cuando éste sea declarado insolvente».

El Anteproyecto de Ley acogería, así, los más modernos planteamientos en política ambiental al incorporar instrumentos económicos y, más concretamente, figuras tributarias (impuestos medioambientales que gravan la contaminación producida en el medio ambiente por determinadas actividades) con la finalidad de disuadir o estimular la realización de conductas dañinas o protectoras del entorno ecológico (STC 289/2000, Fundamento Jurídico 5). Con ello, La Rioja se incorpora al proceso denominado «reforma fiscal verde» impulsado por algunos países europeos y asumida como principio rector de la política ambiental de la Unión Europea, cuya plasmación más conocida es el principio de «quien contamina paga» (V Programa de medio ambiente «Hacia un desarrollo sostenible»).

Algunas CCAA han apostado por esas políticas con desigual suerte: la inicia Baleares con la Ley 12/1991, de 20 de diciembre, reguladora del impuesto sobre instalaciones que inciden en el medio ambiente (ley declarada inconstitucional por la STC 289/2000, si bien por razones estrictas de técnica tributaria); Galicia, Ley 12/1995, de 29 de diciembre, del impuesto sobre la contaminación atmosférica; Extremadura, la Ley 7/1997, de 29 de mayo, de medidas fiscales sobre la producción y transporte de energía que incidan sobre el medio ambiente (recurrida ante el Tribunal Constitucional); Castilla-La Mancha, Ley 11/2000, de 26 de diciembre, del impuesto sobre determinadas actividades que inciden en el medio ambiente; Baleares, Ley 7/2001, de 23 de abril, del Impuesto sobre las estancias en empresas turísticas

de alojamiento, destinado a la dotación del Fondo para la Mejora de la Actividad Turística y la Preservación del Medio Ambiente (también recurrida ante el Tribunal Constitucional).

El contenido del Anteproyecto, en desarrollo de los criterios recogidos en la Exposición de Motivos, es desigual. Es suficiente la regulación hecha de la obligación de concertar *seguros* de responsabilidad (art. 45) y de la constitución de *fianzas* para garantizar la ejecución de las medidas correctoras necesarias caso de que se incumplan las condiciones establecidas (art. 46). Téngase en cuenta, no obstante, en relación con el art. 45.3 que la exención de la obligación de suscribir seguros para las actividades declaradas de interés autonómico no mengua las garantías de protección del medio ambiente, pues, como quiera que se trata de actividades de iniciativa pública, será la Administración regional la responsable en todo caso, incluida la institución de la responsabilidad patrimonial. Cuestión distinta es que deba valorarse la conveniencia de asegurar esa responsabilidad mediante la técnica aseguradora.

Distinta valoración merecen los arts. 44 (instrumentos fiscales e incentivos) y 47 (cánones), cuyo contenido es más la manifestación de un propósito futuro que la regulación rigurosa, para su aplicación inmediata, de unas figuras tributarias cuyos elementos esenciales están reservados a la Ley y que no regula el Anteproyecto.

En cuanto al art. 44, nada podemos objetar a los apartados 2, 3 y 4 en el plano abstracto (La Rioja puede crear, como tributos propios, tasas, art. 45 EAR). Ahora bien la aplicación efectiva de tasas por la prestación de servicios administrativos relativos a los procedimientos recogidos en la Ley exige regular los elementos esenciales de dicha tasa.

Distinto es el apartado 1 que responde a un concepto equivocado de lo que es una tasa o precio público. Las tasas o precios públicos no tienen «por finalidad la protección y control del medio ambiente» de manera directa. Son figuras tributarias recaudatorias o, más estrictamente, «remuneratorias» por la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público, la prestación de servicios administrativos o la realización de actividades en

régimen de Derecho Público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al sujeto pasivo (artículo 9 de la Ley 3/1992, de 9 de octubre, de Tasas y precios Públicos de La Rioja y, en igual sentido, art. 7.1 L.O. 8/1980 de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas; y art. 26 de la Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria). Todo lo más es que puedan existir tasas derivadas de actuaciones administrativas exigidas para el control de actividades privadas susceptibles de contaminar el medio ambiente. Pero, la tasa en ese caso no tiene por fin directo proteger el medio ambiente sino recuperar el coste del servicio prestado.

La finalidad fiscal medioambiental directa es exclusiva de los *impuestos*, en sentido estricto y esa naturaleza corresponde a los llamados en el Anteproyecto «cánones» (art. 47), denominación ciertamente equívoca, como señala en su informe la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Economía, por más que en el ámbito de la gestión del agua se haya consolidado esa denominación (el «canon de control de vertidos» estatal del Texto Refundido de la Ley de Aguas o el «canon de saneamiento» establecido en la Ley 5/2000, de 25 de octubre de Saneamiento y depuración de aguas residuales de La Rioja). Por esa razón sería preferible denominarlos simplemente «impuestos».

La Rioja puede establecer impuestos ambientales o ecológicos al amparo de su autonomía financiera (en su doble vertiente de gasto e ingreso). Ello es absolutamente ajustado al bloque de constitucionalidad. En el Fundamento Jurídico 5 de la STC 289/00 pueden encontrarse los criterios a tener en cuenta para la creación de impuestos regionales propios de naturaleza extrafiscal (así lo ha admitido en las SSTC 37/87 y 186/93, referidas a sendas leyes de Andalucía y Extremadura, respectivamente y así lo admite, en la 289/00, respecto de fines medioambientales) para disuadir o estimular la realización de conductas dañinas o protectoras de entorno ecológico en el que se desenvuelve la actividad y cuya recaudación esté afectada a la finalidad pretendida.

El referido art. 47 del Anteproyecto prevé la posibilidad de que la Administración grave con un canon «todas las formas de contaminación ambiental». Pero su regulación es más propia de un «anuncio de intenciones» —inoperante, en la práctica— que la exigida a un impuesto cuyos elementos esenciales (sujeto pasivo, hecho imponible, base imponible, cuota, exenciones y bonificaciones) están reservados a la ley y que, sin embargo, faltan en el Anteproyecto.

La amplitud con la que se describe el hecho imponible («todas las formas de contaminación ambiental»), debiera reconsiderarse de acuerdo con una concepción global de la política ambiental dirigida a la protección del agua, del suelo y de la atmósfera. En este sentido, debe tenerse en cuenta que La Rioja ha establecido ya un canon de saneamiento que grava el vertido de *aguas residuales* al medio ambiente (art. 33 de la Ley 5/2000, de 25 de octubre, de saneamiento y depuración de aguas residuales). Que el mismo centro directivo elaborador de la norma, prepara un *Anteproyecto de Ley de Residuos* que contempla un impuesto ambiental sobre la producción de *residuos*. Por esa razón, el hecho imponible del impuesto recogido en presente Anteproyecto debiera acotarse, por razones obvias, a la *contaminación atmosférica* u otras formas de contaminación no gravadas.

En conclusión, este Capítulo dedicado a los instrumentos financieros y de gestión debe ser reconsiderado en profundidad.

Quinto

Observaciones concretas al articulado del Anteproyecto de Ley.

En cuanto a observaciones concretas merecen destacarse las siguientes:

-Observación previa formal: deberá unificarse la utilización de mayúsculas a lo largo de todo el texto y evitarlas cuando no procedan.

-Artículo 1: Debe suprimirse, como hemos señalado en el Fundamento de Derecho Tercero B).2, último párrafo, el calificativo «básico» por las razones allí indicadas.

-Artículo 5.m): es discutible la utilización de la expresión «órgano sustantivo», terminología que introdujo la versión originaria del art. 5 del RDLº 1302/1986, pero que ha desaparecido tras la reforma de 2000. La crítica del empleo de este calificativo puede encontrarse en el segundo voto particular suscrito por el magistrado D. Pablo García Manzano al que se adhieren cuatro magistrados a la STC 13/98. Es preferible emplear la nueva fórmula «órgano competente para autorizar o aprobar el proyecto o actividad».

-Artículo 8.1: es incorrecto atribuir la condición de «órgano ambiental» a «la Consejería», que es una estructura funcional compleja integrada por varios órganos. (art. 49 de la Ley 3/1985, de 8 de marzo, de régimen jurídico del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja). Debe atribuirse esa condición a alguno de los órganos que integran dicha estructura, debiendo tener en cuenta las observaciones organizativas referidas a esta cuestión señaladas por el SICE.

-Artículo 10: el concepto de «medidas técnicas equivalentes» que se utiliza en el título del artículo ni se define en el art. 5 ni en el propio artículo 10.

-Artículo 12.2: debe reconsiderarse su contenido y armonizarse con el art. 16.2 para evitar duplicidades no coincidentes. Téngase en cuenta que el contenido de éste último se ajusta a la literalidad del art. 18.1 del Reglamento de desarrollo del RDLº 1302/1986.

-Artículo 17: debe reconsiderarse el contenido de este precepto, pues, no parece razonable que la responsabilidad del contenido y fiabilidad de los datos contenidos en el estudio de impacto se atribuya al promotor del proyecto o actividad, cuando su redacción se reserva a empresas que cuenten con profesionales titulados y con cualificación (mejor que, capacidad) suficientes. Puede contrastarse el contenido de este precepto con los arts. 4 y 5 del Decreto Legislativo de Castilla y León, anteriormente citado.

-**Artículo 19:** ganaría en claridad si la expresión «órganos competentes por razón de la materia» fuera sustituida por «...órgano que haya autorizado el proyecto o actividad...».

-**Artículo 26:** es incorrecta la expresión «tiempo terminado», cuando se refiere a «tiempo determinado». Sería aconsejable que tan importante aspecto lo fijase la ley, al menos con la indicación de un plazo máximo, sin perjuicio de las renovaciones sucesivas.

-**Artículo 27.1:** por razones de claridad sería aconsejable que se hiciese referencia específica a la legislación sectorial aplicable, en algunos casos privativa de La Rioja, como es la de saneamiento y depuración de aguas residuales (Ley 5/2000) y la previsible de residuos.

-**Artículo 31.2; 32.2; 37, a), b), c):** sería preferible, por razones de claridad, sustituir la expresión «normativa comunitaria» que figura en dichos preceptos por «normativa europea», para evitar que se confunda con la normativa de las CCAA.

-**Artículo 35:** el sistema de ayudas económicas e incentivos previsto puede ser contrario al Tratado de la Unión Europea, por falsear la competencia, y no cabe justificarlo en la protección del medio ambiente. Constituye ésta una problemática a la que el Gobierno de La Rioja ha sido muy sensible para defender ante la Comisión Europea los intereses regionales frente a prácticas contrarias al Tratado de otros territorios limítrofes y no debiera incurrirse en idénticos errores.

-**Artículo 40.2:** debiera suprimirse por obvio e innecesario.

-**Artículo 46.1:** debe mejorarse la redacción, pues, es incorrecto «exigir ante el titular...» y debiera decir «exigir del titular...».

-**Disposición Adicional Primera:** debiera establecerse una más clara relación entre la nueva norma proyectada y la legislación sectorial existente.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar el Anteproyecto de Ley de Protección Ambiental de acuerdo con el art. 9.1 del Estatuto de Autonomía.

Segunda

El contenido del Anteproyecto de Ley se ajusta al bloque de la constitucionalidad, con las excepciones siguientes:

A) El art. 9, por ser contrario al principio de autonomía local, en los términos razonados en el Fundamento de Derecho Cuarto B).

B) El art. 24.1.d) en cuanto incluye en la autorización ambiental integrada, competencia del órgano ambiental de la Comunidad Autónoma de La Rioja, autorizaciones sectoriales que son competencia del Estado, en los términos razonados en el Fundamento de Derecho Cuarto C).

Además, si bien el art. 7.1 excluye del ámbito de aplicación de la Ley los planes y programas del Estado, debiera armonizarse dicha exclusión con la definición de «Plan» recogida en el art. 5.n), ya que se habla de los de «todas las Administraciones Públicas», definición que, por tanto, incluye los del Estado, excluidos como, queda dicho, por el art. 7.1.

Tercera

La aplicación efectiva de tasas por prestación de servicios o realización de actividades administrativas y de impuestos con fines medioambientales requiere la regulación por ley de los elementos esenciales de dichos tributos que faltan en el Anteproyecto.

Cuarta

Deberán tenerse en cuenta las observaciones contenidas en el cuerpo de este dictamen para mejorar la claridad y el rigor técnico del texto, así como para subsanar algunas lagunas existentes, como es el caso de la intervención municipal en las actividades clasificadas y el contenido de estas, salvo que esta materia se regule en una ley posterior.

Este es nuestro dictamen que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha del encabezamiento.