

En Logroño, a 1 de diciembre de 2005, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Bueyo Díez Jalón y D. José M^a Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D^a M^a del Bueyo Díez Jalón, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

112/05

Correspondiente a la consulta elevada al Consejo Consultivo de La Rioja a instancia del Excm. Sra. Consejera de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno de La Rioja sobre el proyecto de Decreto regulador de las actividades de producción y gestión de residuos.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

La Excm. Sra. Consejera de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno de La Rioja nos remite para informe un Proyecto de Decreto regulador de las actividades de producción y gestión de residuos. De acuerdo con la documentación enviada a este Consejo Consultivo, constan en el expediente los siguientes documentos, que pasamos a relacionar según el orden material en que aparecen ordenados en el mismo:

1. Primer borrador del texto del proyecto, sin fecha (folios 1 a 52)
2. Memoria justificativa del proyecto elaborada por la Dirección General de Calidad Ambiental (folios 53 a 58).
3. Acuerdo de inicio del expediente suscrito por el Director General de Calidad Ambiental de fecha de 23 de mayo de 2005 (folio 59).
4. Traslado a la Secretaría General Técnica de la resolución de inicio del proyecto de Decreto (folio 60).
5. Memoria de la Secretaría General Técnica de 20 de junio de 2005 (folios 61 a 63).
6. Resolución de la Excm. Sra. Consejera para el sometimiento al trámite de información pública del proyecto reglamentario (folio 64).
7. Remisión del acuerdo de información pública para su publicación en el boletín oficial (folio 65).

8. Publicación en el BOR de la resolución de sometimiento al trámite de información pública (folio 66).
9. Segunda Memoria de la Secretaria General Técnica de la Consejería de fecha 1 de agosto de 2005, justificando los antecedentes de la norma, su contenido, la memoria económica y los trámites procedimentales seguidos y los que restan por cumplimentar (folios 67 a 69).
10. Segundo borrador de la norma proyectada, teniendo en consideración alguna de las alegaciones emitidas en el trámite de información pública (folios 70 a 123).
11. Informe de la Intervención General de la Comunidad Autónoma de La Rioja, emitido el 8 de agosto de 2004 (folio 124).
12. Informe del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local de 19 de agosto de 2005 (folios 125 a 131).
13. Tercera memoria de la Secretaría General Técnica evaluadora de los trámites anteriores de fecha de 14 de septiembre de 2005 (folios 132 a 135).
14. Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos de 6 de octubre de 2005 (folios 136 a 139).
15. Memoria Final de la Secretaría General Técnica (la cuarta) de 14 de octubre de 2005 (folios 140 a 143).
16. Tercer y último borrador del texto del proyecto que se somete a consideración de este Consejo Consultivo (folios 144 a 194).

Esta es la documentación total obrante en el expediente con la que se pretende reflejar el cumplimiento de los trámites legales que para la elaboración de las disposiciones administrativas de carácter general recoge la normativa autonómica, a la que más adelante haremos referencia.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 21 de octubre de 2005, registrado de entrada en este Consejo el 27 del mismo mes y año, la Excm. Sra. Consejera de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno de La Rioja remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de fecha 28 de octubre de 2005, registrado de salida el mismo día, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia a la Consejera señalada en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito.

De acuerdo con el artículo 11.c) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo, es preceptivo al ser, el Proyecto de Decreto que pretende aprobarse, una norma que se dicta en desarrollo de la normativa estatal, con el carácter de parcialmente básica, cual es la Ley 10/2003, de 21 de abril, de Residuos.

Igual carácter preceptivo establece el artículo 12.2.C) del Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, en cuanto a la exclusividad de nuestro dictamen, sin opción ahora de acudir al Consejo de Estado.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, según hemos manifestado en reiteradas ocasiones y teniendo en cuenta lo dispuesto en nuestra Ley reguladora, procede un *juicio de estatutoriedad*, examinando la adecuación del texto al Estatuto de Autonomía y, por extensión, al *bloque de constitucionalidad* definido en el artículo 28.1º de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en el que se inserta, así como un *juicio de legalidad*, esto es, sobre la adecuación de la norma reglamentaria proyectada a la Ley que le sirve de cobertura y del consiguiente respeto del *principio de jerarquía normativa*, para de este modo, evitar, mediante este control previo de legalidad, que la norma proyectada pueda quedar incurso en alguno de los vicios de nulidad de pleno Derecho expresados en el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC).

Prescindiendo de valoraciones o de juicios de oportunidad y de conveniencia, el presente se centra en el análisis jurídico del cumplimiento de los trámites formales y, como no, de la evaluación, de acuerdo con criterios de legalidad, de los preceptos que integran el proyecto de reglamento.

Segundo

Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general.

Este Consejo Consultivo viene insistiendo reiteradamente en la necesidad de cumplir, no sólo formalmente, sino en profundidad y con rigor, la normativa sobre un procedimiento administrativo especial, cual es el de la elaboración de disposiciones de carácter general que, tras su aprobación, publicación y entrada en vigor, pasarán a integrar el ordenamiento jurídico, y que, por ende, en él se ha de canalizar adecuadamente el ejercicio de una de las potestades más intensas de la Administración cual es la reglamentaria.

En el presente caso, se ha de someter a enjuiciamiento si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 67 y 68 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, del Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, vigentes en el momento de la elaboración del proyecto que se informa, a pesar de que a la fecha de emisión del presente, se encuentran ya derogados tras la entrada en vigor de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Son dichos preceptos los que han de regir el procedimiento de elaboración de la norma, ya que así lo manifiesta la Disposición Transitoria Única de la vigente Ley 4/2005.

A) Iniciación.

Consta en el expediente adjunto a la Memoria inicial el acuerdo de iniciación del expediente, ambos suscritos por el Director General de Calidad Ambiental. En este caso y a tenor del Decreto 37/2003, de 15 de julio, de atribución de funciones administrativas en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja, el acuerdo de iniciación debió partir de una Resolución dictada por la Secretaría General Técnica de dicha Consejería.

B) Memoria justificativa.

El mismo va acompañado de cuatro memorias, excesivamente reiterativas unas de otras. La inicial parte del 20 de junio de 2005 donde se justifica la oportunidad de la norma, su estructura y contenido, y los trámites que ha de seguir el proyecto de disposición administrativa de carácter general que se pretende elaborar. La segunda, también suscrita por el Secretario General Técnica, es de 1 de agosto de 2005 y no añade en esencia nada nuevo a la anterior. La tercera, de 14 de septiembre de 2005, es firmada por el Director General de Calidad Ambiental con el visto bueno del Secretario General Técnico, y en ella se evalúan las alegaciones evacuadas por el SOCE y por los Servicios Jurídicos. Y por

último, la Memoria final, la cuarta ,de 14 de octubre de 2005, elaborada por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial, analiza el *iter* procedimental del expediente.

Este Consejo ha venido exigiendo la necesidad de que en la tramitación de estos expedientes se realicen dos memorias distintas: la inicial, en la que se justifica la oportunidad y necesidad de redactar la norma, su marco normativo y las posibles disposiciones afectadas, tabla de vigencias y otra final, a modo de resumen; de las incidencias que en los diversos trámites se hayan ido planteando, en especial sobre el análisis de las alegaciones vertidas en la audiencia individual o corporativa, y, eventualmente, de las presentadas dentro del plazo conferido en el de información pública.

En el expediente elevado a consulta se advierten, como hemos precisado anteriormente, cuatro Memorias, tal vez excesivamente reiterativas unas de otras, por lo que, para evitar la dilación del procedimiento, sería conveniente reducir el número de Memorias emitidas a dos: la inicial, que justifica la legalidad y oportunidad de la norma, y la final, reflexiva de los trámites procedimentales por los que se ha ido encauzando el ejercicio de la potestad reglamentaria, que se agotará con la aprobación por el órgano competente de la disposición proyectada.

C) Estudio económico.

No se prevé que la entrada en vigor de la norma genere coste económico alguno para el Gobierno de La Rioja, por lo que no se hace necesario una previa consignación presupuestaria (artículo 67.3º Ley 3/1995). Ello no obstante, en la Memoria inicial, emitida el 20 de junio de 2005, se realiza un estudio económico aproximado, en cuanto la puesta en marcha y funcionamiento de los registros de actividades productoras y de gestión, que es informado favorablemente por la Intervención General de la Comunidad, el 8 de agosto.

D) Tabla de vigencias y disposiciones afectadas (artículo 67.3º Ley 3/1995).

En todas las memorias procedentes de la Secretaria General Técnica de la referida Consejería, además del marco normativo y la justificación sobre la necesidad y conveniencia de la aprobación de la disposición proyectada se concreta la tabla de vigencias, afectando a la derogación expresa del Decreto 46/1994, de 28 de julio, de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos, y a la Orden de 25 de mayo de 1992, de la Consejería de Medio Ambiente, por la que se crea en la Comunidad Autónoma de La Rioja el Registro de Pequeños Productores de Residuos Tóxicos y Peligrosos.

E) Informe de la Asesoría Jurídica del Gobierno de La Rioja.

También se ha sometido la norma proyectada al dictamen de la Asesoría Jurídica y así obra en el expediente administrativo elevado a nuestra consideración (artículo 67.4º Ley 3/1995).

F) Información pública y audiencia corporativa de los interesados.

Dispone el artículo 68 Ley 3/1995 que, *“1º.Los proyectos con carácter de disposición general, cuando la Ley lo disponga o así lo acuerden el Consejo de Gobierno o Consejero correspondiente, se someterán a información pública”*; y el párrafo 3º del precepto asimismo establece que: *“podrán acceder a la información pública y presentar alegaciones los ciudadanos, las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley, así como las demás personas jurídicas, públicas y privadas”*.

Como hemos matizado en Dictámenes anteriores, en especial los núms. 9 y 39/99, el precepto de la Ley riojana transcrito, sólo prevé, “en su caso” el trámite de información pública, no el de audiencia a los ciudadanos afectados por la norma, directamente o a través de sus organizaciones que les representen, bajo la fórmula de la audiencia corporativa, ya consagrada en el artículo 105.a) CE, en los procedimientos de elaboración de las disposiciones administrativas de carácter general que les afecten. No obstante, y en virtud de la aplicación supletoria de lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, hemos de distinguir con nitidez, estas formas de participación ciudadana en los procedimientos de elaboración de reglamentos, y así la letra c) del precepto referido de la Ley estatal, literalmente expresa cuanto sigue:

“Elaborado el texto de una disposiciones que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia (...) directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que los agrupen o representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición (...), y añade que, “asimismo, y cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje, será sometida a información pública (...)”.

Pues bien, precisado lo anterior, hemos de estudiar, en el expediente sometido al presente dictamen, el grado del cumplimiento de dicho trámite.

Se advierte, en este caso, que se han respetado escrupulosamente los dos trámites o cauces de participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de la norma reglamentaria, pues se muestra la audiencia a una serie de asociaciones y entidades corporativas; así como su envío posterior al BOR para proceder a la apertura del período de información pública. Consta en la Memoria inicial que se ha efectuado una serie de consultas dando traslado del primer borrador a diversos colectivos, entre los que destacan: la Asociación Riojana para la defensa de los consumidores, la Cámara Oficial de

Comercio, el Colectivo Ecologista Riojano, el Colectivo Ecologista de Arnedo y el Cidacos, la Federación de Empresarios de la Rioja, la Federación Riojana de Municipios y Provincias, el Consorcio de Aguas y Residuos de La Rioja, el Colegio Oficial de Industriales de Aragón y La Rioja, el Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, el Colegio de Ingenieros Agrónomos de La Rioja, el Colegio Oficial de Farmacéuticos de La Rioja, entre otros. De todas las entidades, asociaciones o corporaciones consultadas sólo presentaron alegaciones, que, desde luego, fueron oportunamente estudiadas, la Asociación del Mueble de Nájera, la Federación de Empresarios de La Rioja y el Colegio Oficial de Arquitectos de La Rioja.

Este Consejo Consultivo ha puesto especial énfasis en la audiencia, bien sea individual o a través de los grupos o colectividades representativas de los intereses económicos y sociales de los ciudadanos; e incluso, ante la existencia, de órganos externos de participación de distintos sectores implicados en una determinada materia, hemos dado por cumplida tal exigencia cuando se haya emitido el parecer o las alegaciones de dichos foros. Así lo matizamos en las *Observaciones y Sugerencias* para la mejora de la práctica administrativa en relación con los procedimientos de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general incluidos en la *Memoria* de este Consejo Consultivo del año 2002.

Desde luego, no podemos por menos que concluir alabando, en este caso, el rigor con que se han cumplido tanto el trámite de audiencia, en su forma corporativa, como el de información pública.

G) Informe del S.O.C.E.

El artículo 28 del Decreto 58/1997, de 30 de diciembre, sobre información, calidad, evaluación e inspección de los servicios exige el informe del SOCE 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 la publicación y entrada en vigor, y ello *“al objeto de mantener la adecuada homogeneización y normalización de procedimientos y documentos administrativos”*.

En el procedimiento tramitado figura el informe de este Servicio sobre el Proyecto de Decreto que ahora informamos, algunas de cuyas observaciones han sido tenido en cuenta en el borrador final, elevado al conocimiento de este Consejo Consultivo.

Lógico corolario de todo lo anteriormente expuesto es que, en principio, y salvo la excesiva existencia de borradores de la norma (hasta tres) y de memorias justificativas de la misma (hasta cuatro), el expediente, desde el punto de vista procedimental, ha guardado las formas y exigencias exigidas en los artículos 67 y 68 de nuestra anterior Ley 3/1995, bajo cuyos postulados hemos de analizar el cumplimiento de los trámites rituarios, pues se

trataba de la norma vigente en el momento de incoarse el procedimiento (Disposición Transitoria Primera de la Ley 4/2005, de 1 de junio).

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia objeto del proyecto del Decreto consultado.

La competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición proyectada, ora sea de rango legal, ora lo sea reglamentaria.

La intervención administrativa en la materia de residuos hunde sus raíces en el deber de conservación y defensa del medio ambiente, consagrado dentro del Capítulo III del Título I de la Constitución, *“De los principios rectores de la política social y económica”*, en concreto en el artículo 45, y, a tal fin en el reparto competencial, el artículo 149.1.23^a CE, reserva como competencia exclusiva del Estado la *“legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección”*.

Nuestra Comunidad Autónoma, dentro del marco de la legislación básica del Estado, goza de un título competencial estatutario para regular la materia sobre el régimen de intervención administrativa en las actividades de producción y gestión de residuos. Y así, en virtud del artículo 9.1 de su Estatuto de Autonomía, en la versión resultante de su reforma, aprobada por la Ley Orgánica 2/1999, de 5 de enero, la Comunidad Autónoma de La Rioja ostenta competencias para el desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica en materia de medio ambiente, normas adicionales de protección del medio ambiente y del paisaje. No obstante, el ejercicio de estas competencias en cada uno de los diferentes sectores que integran el medio ambiente puede venir condicionado por las reglas de reparto establecidas en otros títulos competenciales.

En el sector específico de los residuos, que es el que ahora nos ocupa, y sin perjuicio de otras precisiones competenciales que se irán introduciendo, el ejercicio de estas competencias autonómicas debe partir de la situación en la que se encuentra un bloque normativo particularmente complejo. En el momento presente, existe ya una abigarrada masa de normas comunitarias, estatales y autonómicas sobre residuos cuyo manejo requiere un esfuerzo previo de clarificación y sistematización. Por ello, se estima conveniente comenzar ofreciendo un esquema de este sector normativo que pretende ser además de completo, actualizado y ordenado en los siguientes términos:

1. NORMATIVA COMUNITARIA

A) Directiva-marco.

Se considera tal la Directiva 75/442, de 15 de julio, relativa a los residuos, en la redacción dada por Directiva 91/156, de 18 de marzo, que la modifica. Con posterioridad, hay que tener en cuenta también la Decisión 96/350, de 24 de mayo de 1996, por la que se adaptan los Anexos II.A y II.B de la Directiva-marco. Finalmente, debe citarse también aquí la Decisión 2000/532, de 3 de mayo, que sustituye a las Decisiones 94/3, de 20 de diciembre de 1993, y 94/904, de 22 de diciembre, por las que se establecían las listas comunitarias de residuos y residuos peligrosos. Esta última ya ha sido modificada por las Decisiones 2001/118, de 16 de enero, y 2001/119, de 22 de enero.

B) Disposiciones específicas.

Podemos englobar aquí aquellas normas comunitarias que, partiendo de las disposiciones comunes de la Directiva-marco, pretenden establecer peculiaridades en la regulación de categorías o tipologías de residuos que se han considerado especialmente relevantes. Por el momento, tales disposiciones son las siguientes:

–Directiva 75/439, de 16 de junio de 1975, de eliminación de **aceites usados**, modificada por Directiva 87/101, de 22 de diciembre de 1986.

–Directiva 96/59, de 16 de septiembre de 1996, relativa a la eliminación de los **PCBs y PCTs**.

–Directiva 78/176, de 20 de febrero de 1978, relativa a los residuos procedentes de la industria del **dióxido de titanio**, desarrollada por Directiva 82/883, de 3 de diciembre de 1982, relativa a las modalidades de supervisión y de control de los medios afectados por los residuos procedentes de la industria del dióxido de titanio, y modificada por Directiva 83/29, de 24 de enero de 1983. En este ámbito, Directiva 92/112, de 15 de diciembre de 1992, por la que se fija el régimen de armonización de los programas de reducción, con vistas a la supresión, de la contaminación producida por los residuos de la industria del dióxido de titanio.

–Directiva 91/689, de 12 de diciembre de 1991, relativa a los **residuos peligrosos**. En este ámbito, Decisión 96/302, de 17 de abril de 1996, que establece un formulario para la presentación de información con arreglo al art. 8.3.

–Directiva 94/62, de 20 de diciembre de 1994, relativa a los envases y **residuos de envases**. En su aplicación: Decisión 97/129, de 28 de enero de 1997, que establece el sistema de identificación de materiales de envase de conformidad con la Directiva; Decisión 97/138, que establece los modelos relativos al sistema de bases de datos de conformidad con la Directiva; Decisión 1999/177, de 8 de febrero, por la que se establecen las condiciones para la no aplicación a las cajas de plástico de los niveles de concentración de metales pesados fijados en la Directiva y Decisión 2001/171, de 19 de febrero de 2001, por la que se establecen las condiciones para la no aplicación a los envases de vidrio de los niveles de concentración de metales pesados establecidos en la Directiva 94/62.

- Directiva 86/278, de 12 de junio de 1986, relativa a la protección del medio ambiente y, en particular, de los suelos, en la utilización de los **lodos** de depuradora en la agricultura.
- Directiva 91/157, de 18 de marzo, relativa a las **pilas** y a los acumuladores que contengan determinadas materias peligrosas; adaptada al progreso técnico por Directiva 93/86, de 4 de octubre de 1993 y por la Directiva 98/101, de 22 de diciembre de 1998.
- Directiva 2000/53, de 18 de septiembre, relativa a los **vehículos** al final de su vida útil.

C) Disposiciones complementarias.

Podemos englobar aquí aquellas otras normas comunitarias que, siempre a partir de las disposiciones comunes de la Directiva-marco, pretenden concretar la regulación de aspectos operativos relacionados con la gestión de los residuos. Hasta el momento, tales disposiciones son las siguientes:

- Reglamento 259/93, de 1 de febrero de 1993, relativo a la vigilancia y al control de los **traslados de residuos** en el interior, a la entrada y a la salida de la Comunidad europea. Ha sido modificado por Reglamento 120/97, de 20 de enero de 1.997 y por Reglamento 2408/98, de 6 de noviembre. En este ámbito:
- Decisión 98/368, de 18 de mayo, adapta sus Anexos II y III; Decisión de la Comisión de 3 de junio de 1999, relativa a un cuestionario al que deben responder los Estados miembros en cumplimiento de la obligación en materia de información impuesta por el art. 41.2 del Reglamento de traslados y Decisión 1999/816, de 24 de noviembre de 1999, por la que se adaptan los anexos II, III, IV y V del Reglamento 259/93.
- Reglamento 1420/1999, de 29 de abril de 1999, por el que se establecen normas y procedimientos comunes aplicables a los traslados de ciertos tipos de residuos a determinados países no miembros de la OCDE. Reglamento 1547/1999, de 12 de julio, por el que se determinan, con arreglo al Reglamento de traslados, los procedimientos de control que deberán aplicarse a los traslados de algunos residuos a determinados países a los que no es aplicable la Decisión C(92)39 final de la OCDE; modificado por Reglamento 334/2000, de 14 de febrero, en lo relativo a los traslados de algunos tipos de residuos a Malasia, por Reglamento 354/2000, de 16 de febrero, en lo relativo a los traslados de algunos tipos de residuos a China, por Reglamento 1208/2000, de 8 de junio, en lo relativo al traslado de ciertos tipos de residuos a Bulgaria y Nigeria; y Decisión 96/660, de 14 de noviembre de 1996.
- Directiva 1999/31, de 26 de abril, relativa al **vertido** de residuos. Y también la Decisión 2000/738, de 17 de noviembre, sobre el cuestionario para los Estados miembros acerca de la aplicación de la Directiva 1999/31.
- Directiva 2000/76, de 4 de diciembre de 2000, relativa a la **incineración** de residuos.

2. LEGISLACIÓN ESTATAL.

Tras una larga y accidentada evolución, en España, el sector normativo de los residuos se vertebra actualmente en torno a la **Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos** (en

adelante LR), modificada por Real Decreto–Ley 4/2001, de 16 de febrero, sobre el régimen de intervención administrativa aplicable a la valorización energética de harinas de origen animal procedentes de la transformación de despojos y cadáveres de animales. Cabe añadir que, por Resolución de 17 de noviembre de 1998, la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental dispuso la publicación del *Catálogo Europeo de Residuos* (en adelante CER). Salvando las distancias, la LR vino a cumplir una función integradora similar a la Directiva–marco y, en ese sentido, puede esquematizarse el resto de las disposiciones de este sector normativo del siguiente modo:

A) Disposiciones específicas de la LR.

–Por Resolución de 13 de enero de 2000, se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 7 de enero de 2000, por el que se aprueba el **Plan Nacional de residuos urbanos**.

– **Ley 11/1997, de 24 de abril, sobre Envases y residuos de envases** (en adelante, LERE). En este ámbito: Real Decreto 728/1998, de 30 de abril, por el que se aprueba el Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley 11/1997; Orden de 27 de abril de 1998, por la que se establecen las cantidades individualizadas a cobrar en concepto de depósito y el símbolo identificativo de los envases que se pongan en el mercado a través del sistema de depósito, devolución y retorno regulado en la Ley 11/1997; Orden de 21 de octubre de 1999, por la que se establecen las condiciones para la no aplicación de los niveles de concentración de metales pesados establecidos en el art. 13 de la LERE a las cajas y paletas de plástico reutilizables que se utilicen en una cadena cerrada y controlada y Orden de 12 de junio de 2001 por la que se establecen las condiciones para la no aplicación a los envases de vidrio de los niveles de concentración de metales pesados establecidos en el artículo 13 de la Ley 11/1997.

– **Real Decreto 833/1988, de 20 de julio**, aprobó el Reglamento de la ya derogada Ley básica de **residuos tóxicos y peligrosos**. Ha sufrido numerosas modificaciones entre las que destaca la operada por Real Decreto 952/1997, de 20 de junio, que establece la redacción vigente del Reglamento de la Ley básica de Residuos tóxicos y peligrosos de 1986 (en adelante RRTP). En este ámbito, hay que considerar el Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de febrero de 1995, por el que se aprueba el *Plan Nacional de Residuos peligrosos*. De él se desgaja el *Plan Nacional de recuperación de suelos contaminados*, aprobado en idéntica fecha. Por lo demás, parece discutible la vigencia de las siguientes normas que no han sido expresamente derogadas: Orden de 13 de octubre de 1989, sobre métodos de *caracterización* de los residuos tóxicos y peligrosos; Orden de 12 de marzo de 1990, sobre *traslados transfronterizos* de residuos tóxicos y peligrosos.

–Orden de 28 de febrero de 1989, sobre gestión de **aceites usados**, modificada por Orden de 13 de junio de 1990.

– Real Decreto 1378/1999, de 27 de agosto, por el que se establecen medidas para la eliminación y gestión de los **PCBs y PCTs** y aparatos que los contengan. Por Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de abril de 2001 se aprueba el *Plan Nacional de descontaminación y eliminación de policlorobifenilos (PCB), policloroterfenilos (PCT) y aparatos que los contengan (2001–2010)*.

–Orden de 28 de julio de 1989, de prevención de la contaminación producida por los residuos procedentes de la industria del **dióxido de titanio**, completada por Orden de 18 de abril de 1991, por la que se establecen normas para reducir la contaminación producida por estos residuos.

-Real Decreto 1310/1990, de 29 de octubre, sobre utilización de **lodos** de depuración en el sector agrario, desarrollado por Orden de 26 de octubre de 1993, que da normas sobre los controles a realizar por las Comunidades Autónomas para el seguimiento y utilización de los lodos de depuración en el sector agrario. Recientemente, por Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de junio de 2001, se ha aprobado el *Plan Nacional de Lodos de Depuradora de Aguas Residuales 2001-2006* (BOE de 12 de julio de 2001).

-Orden de 30 de diciembre de 1993, por la que se incluye en el Anexo del Real Decreto 1406/89 la prohibición de la comercialización de determinadas **pilas**. En este ámbito, con posterioridad, Real Decreto 45/1996, de 19 de enero, por el que se regulan diversos aspectos relacionados con las pilas y los acumuladores usados que contengan determinadas materias peligrosas; modificado por Orden de 25 de octubre de 2000.

B) Disposiciones complementarias de la LR.

-En materia de **traslados**, además de los reglamentos comunitarios, puede verse el Instrumento de ratificación por España del Convenio de Basilea. Téngase en cuenta el Acuerdo entre el Reino de España y el Principado de Andorra sobre el traslado y gestión de residuos, hecho en Madrid el 27 de enero de 2000.

-Real Decreto 1088/1992, de 11 de septiembre, por el que se establece un régimen especial para prevenir la contaminación atmosférica procedente de las nuevas instalaciones de **incineración** de residuos municipales, así como para reducir la ocasionada por las instalaciones de incineración ya existentes, con el fin de adaptar la legislación española a la normativa comunitaria. Real Decreto 1217/1997, de 18 de julio, sobre incineración de residuos peligrosos y de modificación del RD 1088/1992.

-Real Decreto 1481/2001, de 27 de diciembre, por el que se regula la eliminación de residuos mediante **depósito en vertedero**, en virtud del cual, se incorpora a nuestro Derecho interno la Directiva 1999/31/CE, del Consejo de 26 de abril (LCEur 1999, 1751), relativa al vertido de residuos, por el que se establece un régimen concreto para la eliminación de los residuos mediante su depósito en vertederos. Configuran las líneas básicas de su regulación la clasificación de los vertederos en tres categorías, la definición de los tipos de residuos aceptables en cada una de dichas categorías, el establecimiento de una serie de requisitos técnicos exigibles a las instalaciones, la obligación de gestionar los vertederos después de su clausura y una nueva estructura e imputación de los costes de las actividades de vertido de residuos.

-Orden del Ministerio de Medio Ambiente 304/2002, de 8 febrero, por la que se publican las operaciones de *valorización y eliminación de residuos* y la *lista europea de residuos*.

-Y por último, el Real Decreto 9/2005, de 14 enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados.

3. NORMATIVA AUTONÓMICA DE LA RIOJA.

Dentro del marco competencial constitucional y estatutario, la Comunidad Autónoma de La Rioja ostenta de un título suficiente para la regulación de la materia *ex* artículo 9.1 del Estatuto de Autonomía: “*En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, el desarrollo legislativo y ejecución de las siguientes materias: 1. Protección del medio ambiente, normas adicionales de protección del medio ambiente y del paisaje. Espacios naturales protegidos. Protección de los ecosistemas*”.

Acogiendo tanto la normativa comunitaria, como la legislación básica sobre la materia, se dictó la **Ley 5/2002, de 8 de octubre**, de Protección del Medio Ambiente en La Rioja, en la que, de una manera uniforme y global, se pretende establecer el marco normativo para la protección, gestión, conservación y restauración del medio ambiente en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de La Rioja (artículo1), legitimando diversas técnicas de intervención administrativa –vgr. evaluación del impacto ambiental, autorización ambiental integrada, y licencia ambiental–, y se faculta al Gobierno para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y aplicación de la Ley (Disposición Final Primera); si bien la misma no hace mención expresa al tratamiento y gestión de los residuos, por lo que hemos de traer a colación la normativa dispersa que, dentro de nuestra Comunidad, ha pretendido regular la materia con anterioridad a la puesta en marcha del procedimiento de elaboración de la disposición reglamentaria que nos ocupa. De esta guisa y siguiendo un orden cronológico, encontramos las siguientes disposiciones:

- Orden de 25 de mayo de 1992, de creación del **Registro** de pequeños productores de residuos tóxicos y peligrosos.
- Decreto 51/1993, de 11 de noviembre, de ordenación de la gestión de los **residuos sanitarios**.
- Orden de 21 de abril de 1994, de prescripciones en el tratamiento y eliminación de **aceites usados**.
- Decreto 46/1994, de 28 de julio, de gestión de **residuos sólidos urbanos**; modificado por Decreto 14/1998, de 20 de febrero, (en adelante DRSU).
- Decreto 4/1998, de 23 de enero, aprueba los Estatutos del **Consorcio de Aguas y Residuos** de La Rioja, modificado por Decreto 3/1999, de 5 de febrero.
- Acuerdo de 29 de septiembre de 2000, por el que se aprueba el **Plan Director de Residuos** de La Rioja 2000–2006.
- Orden 1/2002, de 21 de enero, de la Consejería de Turismo y Medio Ambiente, por la que se aprueban los documentos de control y seguimiento a emplear para la **recogida de pequeñas cantidades de los peligrosos**.

De toda esta normación sectorial, la nueva norma proyectada, en su pretensión de reglamentar el régimen de las actividades de producción y gestión de residuos, únicamente deroga: el Decreto 46/1994, de 28 de julio, de gestión de residuos sólidos urbanos, y la Orden de 25 de mayo de 1992, de creación del Registro de pequeños productores de residuos tóxicos y peligrosos.

Del sector normativo de los residuos, que acabamos de exponer, hemos de deducir que se caracteriza por la inestabilidad y la complejidad del sistema normativo de fuentes. *Inestabilidad*, porque al hilo de la evolución de la propia política sobre residuos –que es de ámbito comunitario–, se producen continuamente reformas que no todos los sujetos implicados adoptan con un ritmo acompasado en el tiempo. De hecho, la secuencia ideal *norma comunitaria–norma básica estatal–desarrollo autonómico* no siempre ha funcionado. Y *complejidad* derivada de que, aun confiando en un régimen jurídico común para todo tipo de residuos, es posible estructurar este sector normativo en función de diferentes criterios que podrían producir solapamientos e interferencias entre los ordenamientos concurrentes. A todo ello debe unirse que estamos en un sector *abierto*, de donde resulta la necesidad de aplicar constantemente reglas de sucesión de las normas en el tiempo y no sólo entre ordenamientos jurídicos distintos, sino incluso dentro de cada uno de ellos.

Inestabilidad, complejidad y carácter inacabado son, por desgracia, rasgos generalizados en el Derecho Administrativo actual donde la mera identificación de la norma aplicable puede ser verdaderamente difícil en muchos casos. Este panorama se explica, entre otras razones, por la necesidad permanente de adaptación de la normativa vigente al progreso científico y técnico, que produce cambios constantes especialmente importantes en el sector de los residuos. La reforma del Derecho comunitario de los residuos de 1990 no pretendía tanto innovar los aspectos de fondo como afrontar estos problemas de forma. Así, la Directiva 75/442, modificada por Directiva 91/156, pasó a considerarse una **Directiva–marco** que contiene un régimen jurídico mínimo y contempla la posibilidad de normas específicas y complementarias para su desarrollo.

Las **normas específicas** atienden a particularidades propias de ciertas tipologías de residuos que se han considerado relevantes a escala comunitaria. Hasta el momento, cuentan con regulación específica los *residuos peligrosos*, los *aceites usados*, los *pcbs*, los residuos de la industria del *dióxido de titanio*, los *lodos* de depuradora, las *pilas* y *acumuladores usados*, los residuos de *envases* y los *vehículos* al final de su vida útil.

Las **normas complementarias** desarrollan aspectos funcionales relativos a diferentes operaciones de gestión. Entre ellas, encontramos el único Reglamento del sector, que es el relativo a los *traslados de residuos*, y las Directivas que regulan la *incineración* y los *vertederos*.

Pues bien, dentro del marco competencial de desarrollo y ejecución de la legislación básica del Estado, y expuesto el sector normativo en el que nos hallamos, hemos de concluir afirmando que la Comunidad Autónoma de La Rioja, ostenta título competencial suficiente para la normación de esta materia, *ex* artículo 9.1.1 del Estatuto de Autonomía.

Cuarto

Sobre el rango normativo del proyecto reglamentario.

Una vez afirmada la competencia autonómica riojana para acometer la normación, es preciso analizar si es suficiente el rango reglamentario de la misma y si goza de la suficiente cobertura legal.

La transposición de las Directivas comunitarias sobre residuos al ordenamiento jurídico estatal ha sido lenta y compleja. Con todo, en la actualidad, el modelo comunitario expuesto puede considerarse implantado. En efecto, el sector normativo de los residuos se vertebra ahora en torno a la LR de 1998.

El artículo 1.2 LR habilita al Gobierno “*para establecer normas para los diferentes tipos de residuos, en las que se fijarán disposiciones particulares relativas a su producción o gestión*”. La previsión ha de entenderse sometida, como es lógico, a los límites impuestos por el carácter necesariamente *básico* de cualquier regulación estatal en la materia. En este sentido importa saber que hay preceptos básicos, no sólo en la LR y la LERE, sino también en las normas reglamentarias que las desarrollan y, muy especialmente, en el RRTP y en el RERE.

El llamamiento que la LR hace a las Comunidades Autónomas, para su desarrollo, en el ejercicio de sus respectivas competencias, se realiza en varios preceptos:

-El **artículo 4.2º LR**, establece que corresponderá a las Comunidades Autónomas la elaboración de los Planes autonómicos de residuos y la autorización, vigilancia, inspección y sanción de las actividades de producción y gestión de residuos. Del mismo modo, este precepto marca, dentro del ámbito autonómico, la competencia para otorgar autorizaciones de traslado de residuos desde o hacia países de la Unión Europea, regulados en el Reglamento CEE 249/93; así como los traslados en el interior del territorio del Estado y la inspección y, en su caso, sanción derivada de los citados regímenes de traslados, así como cualquier otra actividad relacionada con los residuos.

-El **artículo 9.1º LR**, en lo tocante a la producción de residuos, establece su sumisión a la previa autorización administrativa del órgano competente en

materia medioambiental de las Comunidades Autónomas. De tal forma, que quedan sujetas a la autorización administrativa autonómica las actividades de producción, así como la instalación, ampliación y modificación sustancial o traslado de las industrias o actividades productoras de residuos peligrosos.

-El **artículo 12 LR**, del mismo modo se refiere a la competencia autonómica, en relación con las autorizaciones para la gestión de residuos.

-El **artículo 13 LR**, también deja sometidas a la autorización autonómica previa, las actividades de valorización y eliminación de residuos.

-El **artículo 14 LR**, establece la sujeción a una mera comunicación ante la autoridad medioambiental de las Comunidades Autónomas, todas las operaciones de gestión de residuos no peligrosos distintas a la valorización o eliminación, *“quedando debidamente registradas estas actividades en la forma que, a tal efecto, establezcan las mismas. No obstante, las Comunidades Autónomas podrán someter a autorización estas actividades”*.

-El **artículo 22 LR**, en relación con la gestión de residuos peligrosos, establece su sumisión también al régimen de autorización administrativa autonómica, para todas las actividades de gestión contempladas en el artículo 13 LR, la recogida y el almacenamiento de residuos peligrosos, así como su transporte

Por último, debemos indicar que, si bien la Disposición Final Tercera de la LR establece una remisión normativa para su posterior desarrollo reglamentario a la potestad reglamentaria del Estado, tampoco olvida la propia de las Comunidades Autónomas, dentro de sus títulos estatutarios de desarrollo y ejecución de esta norma básica del Estado.

Al amparo de tales preceptos básicos y en una primera aproximación, podríamos afirmar que la norma proyectada con el rango reglamentario, goza de la suficiente cobertura legal. Tal afirmación no impide que efectuemos una breve reflexión sobre la normativa autonómica comparada en la materia que nos ocupa.

La normativa autonómica sobre residuos aparece, en consecuencia, sometida a dos tipos complementarios de reglas de integración. Por una parte, el respeto de las bases estatales al proceder a dictar el desarrollo normativo y, en su caso, las normas adicionales de protección ambiental. Por otra, el respeto de las exigencias impuestas por los artículos 176 (antes 130T) 95 (antes 100A) TCEE en función de las correspondientes bases jurídicas de las normas comunitarias sobre residuos. Si la Comunidad Autónoma pretende desarrollar aspectos específicos o complementarios para los que no hubiera regulación comunitaria ni estatal, estaríamos ante una *norma adicional de protección* que, en todo caso, debería respetar las disposiciones comunes recogidas en la Directiva-marco y en la

LR. El hecho es que el grado de desarrollo autonómico experimentado hasta el momento es verdaderamente desigual. Tratando de poner cierto orden, cabría identificar los siguientes modelos:

A) En primer lugar, a un **modelo de fragmentación** responde la legislación de la mayor parte de las Comunidades Autónomas. Inicialmente, muchas de ellas se limitaron a concretar los aspectos organizativos o procedimentales precisos para llevar a cabo meras tareas ejecutivas de policía y fomento. Sólo en una segunda fase comenzaron a dictar regulaciones específicas para determinados residuos. Algunas veces esas normas autonómicas versan sobre categorías ya consideradas en la normativa básica estatal (caso de los residuos sólidos urbanos en La Rioja o en Galicia). Otras veces no se ajustan exactamente a las denominaciones impuestas con carácter básico (caso de los residuos especiales en Navarra). Y, en fin, también es posible encontrar normas autonómicas aisladas sobre categorías específicas de residuos no reguladas expresamente ni en sede comunitaria ni estatal (caso de los residuos sanitarios, típicamente, aunque no sólo).

B) En segundo lugar, hay algunas Comunidades Autónomas que han optado por dotarse de una regulación propia que pretende ser **completa**. Dentro de este grupo cabe hablar, por una parte, del modelo catalán, –de inspiración comunitaria y luego adoptado también por el Estado, Canarias y Valencia–, que se caracteriza por vertebrar el sector en torno a una norma sectorial sobre residuos. Y cabe hablar, por otra, del modelo andaluz –entre cuyas variantes luego se sitúa la legislación vasca–, que se caracteriza por incluir las disposiciones relativas a los residuos en la Ley general de protección ambiental (Ley 7/1994, desarrollada en este punto por un extenso Reglamento de residuos, aprobado por Decreto 283/1995).

Nuestra Comunidad Autónoma ha respondido, hasta el momento, al **modelo de fragmentación**, pues en la Ley 5/2002, reguladora de forma uniforme de toda la política de protección medio ambiental, no ha recogido expresamente la materia sobre el tratamiento de la producción y gestión de residuos. Lo que se quiere decir con esto es que no hay una norma central que vertebre todo el sector. El Decreto de 1994, - que será derogado expresamente por el que ahora se dictamina- que se refiere a los residuos sólidos urbanos aunque, en realidad, se centra en la regulación –por lo demás, en muchos aspectos modélica– de los vertederos de este tipo de residuos, no pretende cumplir esta función. Las demás normas específicas de La Rioja no tienen ninguna conexión con él. La regulación de los aceites usados conecta directamente con las Órdenes estatales. La regulación de los residuos sanitarios puede considerarse una norma de mayor protección ambiental puesto que esta tipología de residuos no ha sido todavía objeto de regulación ni comunitaria ni estatal.

Pues bien, dentro de este marco, el reglamento proyectado pretende la normación de las actividades de producción y gestión de residuos, de **forma global**, dejando fuera de su

ámbito los que tengan la consideración de urbanos, bajo una perspectiva puramente procedimental o administrativista, pues dentro del marco de la normativa básica del Estado, aborda la siguiente regulación:

- a) El procedimiento de tramitación de las autorizaciones para la realización de las actividades de producción y gestión de residuos, así como los de modificación, transmisión y extinción de éstas.
- b) La creación de los Registros de actividades de producción y actividades de gestión de residuos.
- c) El procedimiento de inscripción y cancelación registral en los citados registros.
- d) Las medidas obligatorias de control aplicables a las instalaciones de producción y gestión de residuos peligrosos.

Dado que los aspectos relacionados son casi estrictamente formales, procedimentales y organizativos, consideramos que la utilización de la norma reglamentaria es suficiente, si bien, bajo el análisis de si las actividades sometidas al procedimiento de autorización administrativa, gozan de la suficiente cobertura legal, de conformidad con lo querido por el Legislador estatal en la LR, por la que se traspone la normativa comunitaria más arriba expuesta.

Quinto

Observaciones concretas sobre el contenido del proyecto.

Una vez afirmada la existencia de título competencial estatutario y la suficiencia de la norma, pues se ciñe a aspectos puramente procedimentales y de organización de registros, hemos de pasar al estudio concreto de su articulado.

-Capítulo I.- Disposiciones generales.

En relación con este Capítulo en el que se concreta el objeto y ámbito de aplicación de la disposición de carácter general proyectada, hemos de advertir las siguiente matización relacionada con el artículo 3 donde se contiene una relación de definiciones, que no son, en cierto modo, sino reproducción de las ya contenidas en una norma legal básica estatal, las del artículo 3 de la LR.; por lo que bastaría una mera remisión a las concepciones de ésta.

-Capítulo II. Autorizaciones para la realización de actividades de producción y gestión de residuos.

Todas las actividades de instalación, ampliación y modificación sustancial o traslado de industrias o actividades de producción de residuos peligrosos quedan sujetas tal y como lo dispone el artículo 9 LR, a la previa autorización administrativa, y asimismo con gran precisión lo viene a exigir el artículo 4 del reglamento que dictaminamos. No obstante, consideramos que el párrafo 2º del precepto, que exime de la técnica de intervención administrativa, propia de las autorizaciones administrativa a determinadas actividades de producción ha de ser examinada, en cuanto que no se halla una habilitación legal propia en la LR estatal.

En este apartado se especifican una serie de actividades de producción de residuos,- que según la normativa comunitaria gozarían de la calidad de “pequeños operadores”- junto con otros, en las que existe normativa sectorial, como las de los servicios sanitarios, que quedan del mismo modo exceptuados de la autorización administrativa, que es sustituida por una mera comunicación, pues el precepto finaliza afirmando que, “*En estos casos será suficiente su inscripción en el Registro de actividades de producción de residuos*”.

No existe dispensa alguna en la LR, para la producción de residuos, pues todos ellos, de forma genérica y en sus diversas manifestaciones, la normativa básica estatal los ha querido sujetar a la potestad de policía mediante la técnica de intervención administrativa de las Comunidades Autónomas, bajo el otorgamiento de las oportunas autorizaciones (artículo 9 LR). Si bien, podría salvarse al abrigo de la Directiva-Marco pues ésta exige autorizaciones previas sólo a los gestores de residuos, (artículos. 9, 10 y 11) **pero no a los productores**, a los que sólo sujeta a un deber de registro e información (artículo 14). Más aún, la autorización de producción no aparece ni siquiera en la regulación comunitaria de los residuos peligrosos. Así, el art. 15 de la Directiva 78/319 sólo hablaba genéricamente de control y vigilancia. Por su parte, el artículo 4 de la nueva Directiva 91/689 se refiere sólo a inspecciones y registros. Con todo, la Directiva IPPC respalda la ampliación del alcance de estas técnicas.

En lo tocante al procedimiento para el otorgamiento de las autorizaciones, el artículo 6 del proyecto contiene una reglamentación de los trámites formales para la comprobación administrativa que sea precisa para su estimación o desestimación. Existen dos matizaciones: primera, en cuanto a la rúbrica del precepto, “*procedimiento de concesión de la autorización*”, donde de forma un tanto equívoca se traen a colación dos términos administrativos “concesión” y “autorización”, que implican una intervención administrativa en distintas esferas; y, dado que lo pretendido por el precepto es regular el procedimiento para otorgar o denegar la autorización, consideramos más ajustado sustituir

tal rúbrica por la de “*procedimiento para el otorgamiento de la autorización*”. Y segunda, no se contiene regulación expresa sobre el silencio administrativo y dado que, resulta de aplicación el régimen jurídico básico contenido en la Ley 30/1992, tras la redacción concedida por la Ley 4/1999, se ha de introducir en el párrafo 6º una mención expresa al artículo 43 LRJ-PAC. En concreto, se ha de expresar el carácter **negativo** de la falta de resolución administrativa expresa, pues no olvidemos la Jurisprudencia comunitaria existente sobre tal desestimación presunta, ante supuestos semejantes al que nos ocupa, como lo son, las licencias medioambientales, en base y aplicación del llamado “principio de precaución”.

Por último, en el artículo 11 donde se relacionan los supuestos de extinción de las autorizaciones, ya que las mismas están sujetas a plazo, es preciso añadir la **caducidad** de las mismas, que operará automáticamente una vez vencido el término inicial o sus posibles prórrogas *ex* artículo 8 de la norma proyectada.

-Capítulo III. Registros de actividades de producción y de actividades de gestión de residuos.

El resto de actividades, tanto de producción como de gestión de residuos, la norma proyectada las sujeta a una **inscripción de naturaleza constitutiva** en dos Registros administrativos – el de actividades de producción y el de actividades de gestión- que son creados por la propia norma, adscritos orgánica y funcionalmente a la Dirección General competente en materia de calidad ambiental.

Está técnica de intervención, inscripción constitutiva y no meramente declarativa, es empleada también por la Directriz-Marco, lo que supone que la Administración autonómica riojana podrá denegar la inscripción de actividades o industrias tanto productoras como gestoras de residuos, cuando no reúnan los requisitos establecidos en la LR y en la normativa comunitaria, pues no olvidemos que el Proyecto de reglamento que se dictamina pretende, al amparo de dicho marco, establecer los aspectos meramente procedimentales de las autorizaciones, en unos casos, y de las inscripciones de actividades, en otros.

La estructuración de los dos Registros, el de actividades de producción de residuos y el de actividades de gestión, en distintas Secciones, se contempla en el artículo 15, bajo el prisma de la relación de las distintas actividades que configuran la producción o la gestión de residuos, y que quedan fuera de la preceptiva autorización administrativa exigida para las enumeradas en los artículos 4 y 5 del Proyecto reglamentario.

-Capítulo IV. Procedimiento de inscripción registral.

Se regula en éste un procedimiento administrativo para funcionamiento de los Registros administrativos creados en orden a la constatación administrativa de las inscripciones, modificaciones y cancelaciones de asientos de las actividades productoras y de gestión de residuos, así como los efectos de la publicación registral y el acceso a la información de conformidad con lo previsto en los artículos 40 y siguientes de la Ley 5/2002, de Protección de Medio Ambiente de La Rioja.

El Proyecto, pretende, en el procedimiento de inscripción registral, la cual no olvidemos que es **constitutiva**, esto es, no meramente declarativa, lo que implica que la Administración autonómica puede denegar expresamente la inscripción solicitada, conceder **eficacia positiva** a la falta de resolución expresa cuando el titular de la Dirección General competente no acuerde expresamente y notifique el acceso al asiento interesado a instancia de parte. Esta consideración del silencio en el mundo tabular, como positivo, contraviene tanto la doctrina anteriormente expuesta, como la propia consideración que el Proyecto de reglamento quiere dar al asiento de inscripción con eficacia constitutiva.

Con lógica, se ha de considerar que la falta de resolución expresa, se ha de considerar denegatoria del asiento rogado, por lo que se advierte una contradicción en el tenor del artículo 20.3º del reglamento consultado.

-Capítulo V. Medidas obligatorias de control aplicables a las instalaciones de producción y gestión de residuos peligrosos.

La LR, tanto en lo relativo a las productoras como a las gestoras de residuos, amén de su sujeción a la intervención administrativa, las somete a medidas de control que han de ser adoptadas por la Administración autonómica (artículos 4.2 y 7 LR), para lo cual el artículo 26 del Proyecto de Decreto, otorga potestades al Organismo de Control Autorizado para que las examine, como mínimo cada dos años- como regla general- y cada tres años, - a las instalaciones que cuentan con un sistema actualizado de ISO 14000-. Consideramos que los aspectos a inspeccionar por el Organismo de Control Autorizado, distinguiendo si se trata de instalaciones de producción, de las de valorización y eliminación de residuos peligrosos, se ajustan a los parámetros contenidos en la LR (artículos 21 a 24) y en el Real Decreto 833/1988, de 20 de julio.

-Capítulo VI. Régimen jurídico aplicable a las sanciones e infracciones.

Desde el punto de vista de una buena técnica normativa, sería conveniente alterar el orden del régimen, especificando, primero, las infracciones, y, posteriormente, su consecuencia jurídica, las sanciones. Por otro lado, nada que advertir sobre los artículos 29

y 30 del proyecto de Decreto, que, sin más y siendo respetuosos con el principio de legalidad material en esta materia, se remiten al Título VI de la LR.

Por último, y en lo referente a la **Disposición Derogatoria Única**, se menciona la derogación expresa del Decreto 46/1995 (sic), de 28 de julio, de gestión de residuos sólidos urbanos, disposición reglamentaria inexistente, por lo que advertimos la posible existencia de un error, pues el Decreto que se pretende derogar es el 46/1994.

No podemos por menos, para concluir el presente, que constatar el vacío normativo en que queda la materia de gestión de residuos sólidos urbanos, pues, de un lado, se deroga expresamente su reglamentación, y, por otro, el ámbito objetivo de esta norma reglamentaria en proceso de elaboración, la ha querido excluir expresamente (artículo 2).

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para regular la materia en virtud de los títulos competenciales estatutarios *ex* artículo 9.Uno.1 del Estatuto de Autonomía.

Segunda

El Proyecto de disposición de carácter general sometido a consulta, ha cumplido las exigencias formales en su tramitación.

Tercera

El proyecto reglamentario goza de la suficiente cobertura legal y ostenta el necesario rango normativo. En cuanto a las precisiones de orden material se ha de estar a lo expuesto en el Fundamento Jurídico Quinto del presente dictamen.

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