

En Logroño, a 18 de octubre de 2006, 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^a M^a del Bueyo Díez Jalón, D. José M^a Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, habiendo excusado su asistencia el Consejero D. Pedro de Pablo Contreras y siendo ponente D. José M^a Cid Monreal emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

68/06

Correspondiente a la consulta formulada por la Excm. Sra. Consejera de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial sobre Proyecto de Reglamento de Desarrollo del Título II "Intervención Administrativa" de la Ley 5/2002, de 8 de octubre, de Protección del Medio Ambiente de La Rioja.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

La Consejera de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno de La Rioja remite para dictamen el citado Proyecto de Reglamento, que consta de la siguiente documentación:

-Resolución de inicio de proyecto de Decreto firmada por el Director General de Calidad Ambiental, a la que siguen un estudio económico del coste que puede suponer la entrada en vigor de la disposición; un informe sobre las causas que justifican la promulgación de la norma; un primer borrador del texto de la disposición; y una memoria inicial relativa al marco normativo en el que la misma se asienta, las necesidades de su elaboración y una referencia a los trámites a seguir.

-Acuerdo de la Consejera para someter el proyecto de la disposición a un trámite de información pública, así como la publicación en el B.O.R. del período de información pública y diversas comunicaciones remitidas en cumplimiento del trámite de información pública.

-Informes emitidos por el Servicio de Organización Calidad y Evaluación.

-Informe de la Asesoría Jurídica del Gobierno de La Rioja.

-Nueva Memoria en la que, además del contenido de la inicial se añade una justificación de aquellas alegaciones que no han sido tenidas en cuenta y un segundo borrador del texto de la disposición.

-Tercer borrador como consecuencia de la entrada en vigor constante la tramitación administrativa de la Ley 27/2006, por la que se regulan derechos de acceso a la información pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, que afecta a algunos preceptos de la disposición, como se acredita con la correspondiente memoria justificativa.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 26 de junio de 2006, registrado de entrada en este Consejo el 3 de julio del mismo 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 3 de julio de 2006, registrado de salida al día siguiente, 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 al 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 indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito.

Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo, este órgano deberá ser consultado en los siguientes

asuntos: "c) *Proyectos de reglamentos o de disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas*"; y de igual modo lo expresa el artículo 12. 2, c) de su Reglamento aprobado por el Decreto 8/2002, de 24 de enero.

El proyecto de Reglamento sometido a nuestra consideración, en definitiva, se dicta en desarrollo de la Ley Autonómica 5/2002, de 8 de octubre, de Protección del Medio Ambiente, cuya Disposición Adicional Primera facultó al Gobierno de La Rioja para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación de la Ley, por lo que el presente dictamen resulta ser preceptivo.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 de nuestra Ley reguladora que, en el ejercicio de nuestra función, debemos 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*".

Como se ha señalado en otros dictámenes, debemos examinar la adecuación del Proyecto de Decreto al bloque de constitucionalidad, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas.

Segundo

Cumplimiento de los trámites de elaboración de disposiciones de carácter general.

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración sobre la importancia de observar las prescripciones establecidas en los arts. 67 y 68 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, en relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales y en su normativa complementaria, no solo como garantía de acierto en su elaboración, sino, además, por cuanto su incumplimiento es susceptible de ser apreciado por los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa y, en caso de recurso, como causa de invalidez de las normas reglamentarias aprobadas.

Hemos de atender a los citados preceptos, pues cuando se inicia la tramitación del expediente de elaboración del proyecto de la disposición todavía no había entrado en vigor la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, tal y como dispone su Disposición Transitoria Única.

Procede, por ello, examinar, en primer lugar, el grado de cumplimiento, en el presente caso, de dichos trámites o requisitos, comenzando por aquellos que exige nuestro Reglamento orgánico.

A) Expediente íntegro.

De acuerdo con el artículo 40 de nuestro Reglamento, el expediente debe remitirse completo, con un sumario de los documentos que lo integran. Debe recordarse que su exigencia no es caprichosa, dado que, por razones de seguridad jurídica, persigue mostrar al órgano consultivo de manera clara e íntegra, de acuerdo con un criterio de ordenación cronológico, los documentos que han debido incorporarse al expediente. En el presente caso, se ha cumplido en forma este requisito.

B) Iniciación.

En el expediente que nos ha sido remitido, consta dicho acuerdo dictado por el Director General de Calidad Ambiental, por lo que, a este respecto, debemos reiterar lo manifestado por este Consejo, entre otros, en nuestro Dictamen 40/06, sobre la competencia para dictar este tipo de acuerdos, que corresponde al titular de la Consejería competente por razón de la materia, como se desprende de la interpretación integrada de los preceptos legales que regulan la presente materia..

C) Memoria justificativa.

Dispone literalmente el art. 67.2 de la Ley 3/1995 que "*tales propuestas –de proyectos de Ley y disposiciones de carácter general- irán acompañadas de una memoria que deberá expresar previamente el marco normativo en que se inserta, justificar la oportunidad y adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persiguen y hacer referencia a las consultas facultativas efectuadas y a otros datos de interés para conocer el proceso de elaboración de la norma*".

En este caso, existe una Memoria inicial que justifica las razones de oportunidad de la norma, así como realiza referencias a los trámites a seguir, la Memoria económica y la Tabla de derogaciones y vigencias.

Posteriormente, existen no una sino dos Memorias que cumplen con las exigencias señaladas con reiteración por este Consejo Consultivo, ya que de su lectura se ofrece una visión global de todo el iter procedimental seguido para elaborar la norma proyectada, dando cumplida cuenta de cada una de las exigencias establecidas en el art. 67.2 de la Ley 3/95.

D) Estudio económico.

En las distintas Memorias a las que nos hemos referido anteriormente, se contiene una justificación del coste que puede suponer la entrada en vigor de la disposición proyectada, por lo que hemos de considerar que se ha cumplido de manera adecuada con dicho requisito.

E) 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.

En una de las Memorias, se contiene la socorrida referencia a que quedarán derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan o contradigan con lo dispuesto en el Decreto, pero sin especificar qué concretas normas pueden verse afectadas con la regulación proyectada, añadiendo, posteriormente, en la Disposición Derogatoria, la expresa derogación del Decreto 16/1997, de 21 de marzo, por el que se regulan las competencias, composición y funcionamiento de la Comisión de Medio Ambiente.

F) Audiencia corporativa.

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 ya hemos tenido ocasión de matizar en dictámenes anteriores y, en especial, en los núms. 9 y 39/99, el anterior precepto solo prevé, en su caso, el trámite de información pública y no el de audiencia a los ciudadanos interesados o afectados por la norma, directamente o a través de sus organizaciones que los representen, bajo la fórmula de la audiencia corporativa en los términos del artículo 105, a) CE. No obstante y en virtud e la aplicación supletoria de lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 50/1997 del Gobierno, han de distinguirse estas dos formas de participación ciudadana en los procedimientos de elaboración de reglamentos.

En el presente supuesto, si bien consta expresamente cumplido el trámite de información pública, el de audiencia plantea alguna dificultad, pues no consta que se haya

determinado expresamente dar traslado a las personas que puedan resultar afectadas con la regulación propuesta, ya sea personalmente ya sea a través de las organizaciones que los representan. Consta la presentación de alegaciones por diversas asociaciones y organizaciones, incluso profesionales, así como por diversos Ayuntamientos. Sin embargo, entendemos que, dada la trascendencia de la materia desarrollada, debería haberse dado traslado del texto de la disposición a la Federación de empresarios, a colectivos ecologistas y a la propia Federación de Municipios; sin que pueda entenderse cumplida la obligación de dar traslado a las Corporaciones locales con el traslado efectuado al Consejo Riojano de Cooperación Local creado por la Ley riojana 1/2003, pues se trata de un mero órgano con carácter deliberador y consultivo a través del cual se canaliza la colaboración y cooperación entre la Administración autonómica y las Entidades locales riojanas. Sin embargo, en el proyecto de disposición pueden verse afectadas competencias municipales y ello exigiría haber dado traslado, al menos, a la citada Federación de Municipios.

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

Consta en el expediente el informe de este Servicio, que viene exigido por lo dispuesto en el artículo 28 del Decreto 58/1997, de 30 de diciembre.

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

También se ha dado cumplimiento a la exigencia de este informe exigido por el artículo 67.4 de la Ley 3/1995.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada.

Como se indica en el Preámbulo de la disposición proyectada, la atribución a la Comunidad Autónoma de la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de protección del medio ambiente resulta con claridad del art. 9.1 del Estatuto de Autonomía de La Rioja.

La normativa básica que limita hoy esa competencia se contiene, respecto a la evaluación de impacto ambiental, en la Ley 6/2001, de 8 de mayo, de modificación del Real Decreto Legislativo 1302/86, de 28 de junio, así como diversas trasposiciones al Derecho interno español de las Directivas europeas en la materia y que aparecen citadas en la Exposición de Motivos de la Ley que el presente Reglamento desarrolla.

De acuerdo con la atribución estatutaria se promulgó la Ley 5/2002, de 8 de octubre, de Protección del Medio Ambiente de La Rioja, cuya Disposición Adicional Primera facultó al Gobierno de La Rioja para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación de la Ley. Como se indica en las Memorias obrantes en el expediente, el Proyecto de reglamento viene a desarrollar el Título I de la citada Ley, que regula la intervención administrativa ambiental, al haberse constatado con el paso del tiempo la necesidad del desarrollo de la Ley con una norma más concreta.

Por lo tanto, la competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la disposición sometida a nuestra consideración no plantea dificultad alguna, debiendo mantenerse dicha regulación dentro del debido respeto a la legislación básica estatal.

Cuarto

Observaciones jurídicas sobre el contenido normativo del Proyecto reglamentario.

El Proyecto sometido a nuestra consideración consta de setenta y dos artículos, estructurados en cuatro títulos, una Disposición Adicional, una Transitoria, una Derogatoria y dos Disposiciones Finales. Finalmente, tiene cinco Anexos, los tres primeros relativos a la evaluación de impacto ambiental, el cuarto relativo a la autorización ambiental integrada, y el último, a la licencia ambiental. Seguidamente incluimos algunas observaciones jurídicas sobre este contenido.

Con **carácter general** debemos advertir que debe mejorarse la técnica normativa en la redacción del Proyecto en aspectos tales como numerar todos los párrafos, tanto en el articulado como en los Anexos, para facilitar su cita; así como evitar en lo posible la copia literal de preceptos legales que pueden inducir a confusión, especialmente teniendo en cuenta que se han producido diversas modificaciones en la legislación estatal desde que se aprobó la Ley riojana en la materia.

-El **Preámbulo** es reduplicativo y confuso; debe simplificarse pues es suficiente con la primera parte.

-El **artículo 1.2** debe suprimirse por ser copia del art. 1.2. de la Ley.

-El **artículo 4.3, párrafo 2º**, introduce una exención de licencia municipal, pero con informe vinculante del órgano autonómico, con lo que no queda claro el procedimiento administrativo en el que dicho informe ha de recaer.

-El **artículo 6.2** prevé una excepción, pero sin considerar que en tal caso deben observarse las condiciones y requisitos suplementarios establecidos en la Disposición Adicional 2ª del Real Decreto Legislativo 1302/1986, tal y como ha sido modificada por la Disposición Adicional 1ª.5 de la Ley 27/2006.

-El **artículo 11, c)** se remite al artículo 30, cuando la remisión debe entenderse hecha al artículo 29 y debe añadir, tal y como indica el citado artículo 29, la precisión “*legislación sectorial reguladora de la elaboración...*”.

-El **artículo 12** es confuso en relación con lo dispuesto en el art. 29, ya que la legislación medioambiental distingue dos procedimientos: i) El procedimiento relativo a proyectos e instalaciones, en el que debe recaer un estudio de impacto ambiental; y ii) El procedimiento relativo a planes y programas, en el que debe recaer el informe de sostenibilidad ambiental. El art. 12 que nos ocupa no debe referirse a éste último procedimiento porque, para su regulación, el artículo 29 se remite a la legislación estatal.

-El **artículo 15** debe tener en cuenta lo previsto sobre consultas previas en el art. 2.3 *in fine* del Real Decreto Legislativo 1302/1986 (“*la consulta se podrá ampliar a otras personas físicas y jurídicas*”).

-El **artículo 20** incluye demasiadas categorías que debieran simplificarse para facilitar la gestión administrativa de esta materia.

-En el **artículo 25** se enumeran las distintas fases del procedimiento y se prevé la posibilidad de formular una consulta previa acerca de la necesidad de someter un determinado proyecto a evaluación de impacto ambiental. En el último párrafo, se indica que, si se considerase necesaria dicha actuación, se dará traslado al promotor para que se continúe con la tramitación; aunque no se dice nada acerca de la publicidad de dicha resolución a través del B.O.R, como ocurre cuando la decisión es contraria a dicha exigencia, parece más adecuado el que, dada la entrada en vigor de la Ley 27/2006, cuyo artículo 1 determina que entre los objetos de la misma se encuentra el acceder a la información ambiental que obre en poder de las autoridades públicas, así como para garantizar la difusión y puesta a disposición del público de la información ambiental, que cualquier tipo de resolución que se adopte en materia que afecte al medio ambiente se dote de la mayor publicidad posible; y, por lo tanto, entendemos que, en caso de que se considere necesaria la evaluación de impacto ambiental, dicha resolución se publique igualmente en el Boletín Oficial de La Rioja.

De todas formas, podría resultar conveniente que, con el fin de que la necesidad de publicidad de las resoluciones en materia de medio ambiente no suponga una mayor dificultad ni complejidad en la adopción de resoluciones, se procediese a definir qué deba entenderse por público o por personas interesadas a los efectos de esas necesidades de publicidad. Así, en el

artículo 43, a propósito de la autorización ambiental integrada, se establece la notificación de la solicitud realizada a los vecinos inmediatos al lugar de emplazamiento, así como a otros posibles interesados, quedando sin concretar de ninguna forma qué se entiende por tales.

-Los artículos **26 y 27** detallan el procedimiento a seguir, estableciéndose en el **artículo 28** que el plazo máximo para emitir la declaración de impacto ambiental será de tres meses desde que la petición haya tenido entrada en el órgano ambiental. Sin embargo, si se tienen en cuenta los plazos mínimos que para los diversos trámites determinan los dos artículos anteriormente citados, tenemos que, en el mejor de los casos, existen 85 días, por lo que es más que probable que, en muchas ocasiones, no pueda resolverse en plazo, por lo que sería aconsejable el establecer uno que respetase todos los trámites intermedios y que respetase el máximo de seis meses establecido por el artículo 42 de la Ley 30/1992. Por todo ello, se sugiere que se reflexione sobre todo este aspecto de los plazos, con objeto de evitar disfunciones.

-El **artículo 27** no menciona el contenido de la documentación que debe someterse a la información pública a que se refiere el art. 3.2 del Real Decreto Legislativo 1302/1986 tras la reforma operada en el mismo por la Ley 27/2006.

-El **artículo 29** se remite a la legislación estatal, la cual, a su vez, se remite frecuentemente a la normativa autonómica, por lo que puede producir el efecto de una remisión circular que debe evitarse. El legislador autonómico debe, por tanto, tener en cuenta que puede producirse una regulación al vacío.

-El **artículo 30**, acerca del seguimiento y vigilancia del cumplimiento de las medidas de la declaración, se mantiene dentro de la regulación de la normativa básica estatal, como también respeta ese marco básico la posibilidad contemplada en el **artículo 33** de suspender la ejecución de un proyecto, instalación o actividad que, sujeta a evaluación de impacto ambiental, no cumpliera con dicho requisito. Sin embargo, el **artículo 34**, relativo a la restitución e indemnización sustitutoria, determina que el órgano ambiental podrá sancionar, a quienes incumplan la obligación de restituir al momento anterior las alteraciones que se hayan producido de la realidad física y biológica, con multas coercitivas sucesivas de hasta 2000 €, cuando el Real Decreto Legislativo de 28 de junio de 1986 fija el límite de dichas sanciones en la cantidad de 50.000 pesetas, equivalentes a 300,51€, sin que la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, actualice el importe de dichas sanciones coercitivas, por lo que, en este caso, existiría un exceso respecto de la regulación legal.

-El **artículo 33.1** debe adoptar una redacción más clara.

-El **artículo 35** debe adoptar una redacción más clara.

-El **artículo 47.2, h)** es reiterativa de lo dispuesto en el art. 47.4.

-El **artículo 53.1** debe integrarse con el **art. 52.2**, señalando que el *nomenclator* incluido en el Anexo V es meramente ejemplificativo.

-El **artículo 54.1,b)** debe armonizarse en su contenido con lo dispuesto en el art. 58 para que exista concordancia entre ambos acerca de las materias sobre las que han de solicitarse los informes, ya que falta una referencia a residuos y vertidos entre las materias sujetas y, de la comparación entre ambos preceptos, no resulta claro si se opta por el modelo de separación de procedimientos sectoriales o por el de integración de los mismos en el procedimiento municipal de licencia, mediante la técnica de los informes sectoriales previos, preceptivos y vinculantes.

-En el **artículo 58, apartados 1 y 3** se cita el art. 65, que no existe.

-El **artículo 62.1** prevé un plazo de caducidad de licencia por cese temporal de la actividad que no tiene cobertura en la legislación medioambiental ni de régimen local, puesto que el art. 26 *in fine* de la Ley 5/2002, modificado por la Ley 10/2003, prevé la caducidad *ab initio* de la actividad, pero no la suspensión o cese de la misma una vez iniciada, como causa para aplicar el instituto de la caducidad.

-El **Anexo I, Grupo 9**, mantiene la inclusión de las concentraciones parcelarias que el Estado ha eliminado y sustituido por la de dragados marinos que, obviamente, no afecta a La Rioja.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada.

Segunda

El Proyecto de disposición es conforme a Derecho, salvo las indicaciones contenidas en el cuerpo del presente dictamen.

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