

En Logroño, a 23 de marzo de 2009, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Carmen Ortiz Lallana y D. José María Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Carmen Ortiz Lallana, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**23/09**

Correspondiente a la consulta formulada por la Excm. Sra. Consejera de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial sobre el *Anteproyecto de Decreto por el que se regula el régimen de intervención administrativa del procedimiento de evaluación de Planes y Programas*.

## **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 Anteproyecto de Reglamento, que consta de la siguiente documentación:

*-Resolución de inicio* del procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto firmada por el Director General de Calidad Ambiental (folios 1 y 2), a la que siguen la *Memoria* relativa a la propuesta de Decreto que hace referencia al marco normativo y justificación de la oportunidad de la norma, estructura y contenido de la misma, los trámites seguidos para su elaboración, las disposiciones afectadas y las tabla de vigencias, y el estudio económico del gasto que puede suponer la entrada en vigor de la disposición (folios 3 a 6); un primer borrador del texto de la disposición (folios 7 a 28); la resolución por la que se declara formado el expediente (folio 29) y una Memoria inicial relativa al marco normativo en el que la misma se asienta, las necesidades de su elaboración, su estructura y contenido, las disposiciones afectadas, el estudio económico, los trámites seguidos en la elaboración del Anteproyecto, y una referencia a los trámites a seguir (folios 29 a 32).

*-Resolución* de la Consejera, publicada en el BOR, por la que se somete a información pública el anteproyecto de Decreto (folio 60) y diversas comunicaciones remitidas en cumplimiento del trámite de

información corporativa. (folios 33 a 59). Alegaciones presentadas en trámite de audiencia corporativa (folios 171 a 204).

-Informe técnico de la Jefa la Sección de Planes y Programas sobre las alegaciones presentadas en la información pública (folios 61 a 65); Informe Técnico del Jefe de la sección de Gestión administrativa sobre las alegaciones presentadas durante el trámite de audiencia corporativa (folios 66 a 74); Memoria de la secretaría General Técnica al anteproyecto de decreto ((folios 74 a 81) y Propuesta del texto de Decreto tras los trámites de información pública y audiencia corporativa . Segundo Borrador (folios 82 a 104).

-Informe emitido por el Servicio de Organización Calidad y Evaluación (folios 105 y 106) y propuesta del texto de Decreto tras el informe del SOCE (folios 107 a 128).

-Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja (folios 129 a 137).

-Contestación de la Dirección General de Calidad Ambiental al Informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos (folios 138 y 139).

-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 (folios 140 a 148).

-Tercera propuesta de texto de Decreto tras el Informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos. Tercer borrador. (folios 149 a 170).

## **Antecedentes de la consulta**

### **Primero**

Por escrito de 19 de febrero de 2009, registrado de entrada en este Consejo el 23 de febrero 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 23 de febrero de 2009, registrado de salida al siguiente día 25, 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.**

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 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, y pretende desarrollar lo dispuesto en su artículo 4 (en relación con el artículo 3.3).

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. 33 y ss. de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la CAR, en relación con el

procedimiento para la elaboración de reglamentos 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.

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.**

Según el artículo 33.1 de la Ley 4/2005, *“el procedimiento para la elaboración de los reglamentos se iniciará mediante resolución del órgano administrativo competente por razón de la materia”*.

En el presente caso, la Resolución de inicio del expediente fue dictada, con fecha 3 de octubre de 2008, por el Director General de Calidad Ambiental, en virtud de las funciones que le reconoce el Decreto 71/2007, de 17 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial y sus funciones, en desarrollo de la Ley 3/3003, de 3 de marzo, de Organización del sector público en la Comunidad Autónoma de Las Rioja.

La iniciación del procedimiento ha sido, pues, correctamente realizada, delimitándose el objeto del mismo y su encomienda al Servicio de Gestión y Control de Residuos.

#### **C) Memoria justificativa.**

Dispone literalmente el art. 34.2 de la Ley 4/2005, que: *“el borrador inicial irá acompañado de una memoria justificativa acerca de la necesidad de la aprobación de la nueva norma, de su adecuación al objeto y finalidad fijados en la Resolución de inicio, la incidencia que habrá de tener en el marco normativo en que se inserte, una relación de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias de las disposiciones anteriores sobre la misma materia así como una valoración de los efectos previsibles que puedan seguir de su aplicación. Finalmente incluirá, en su caso, también los estudios e informes previos que le sirvan de fundamento así como una relación de aquellos informes o trámites que se consideren necesarios en la tramitación del expediente”*.

En este caso, existe una Memoria inicial relativa a la propuesta de Decreto que hace referencia al marco normativo y justificación de la oportunidad de la norma, estructura y contenido de la misma, los trámites seguidos para su elaboración, las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias, y el estudio económico del gasto que puede suponer la entrada en vigor de la disposición.

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 citado art. 34.2 de la Ley 4/2005.

#### **D) Estudio económico.**

En las distintas Memorias a las que nos hemos referido anteriormente, se contiene un epígrafe titulado “Estudio Económico”, en el que se hace constar que “*del presente Decreto no de deriva ningún tipo de gasto*”; por lo que, siendo ello así, 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. 34.1 de la Ley 4/2005, 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 las Memorias, se contiene la mención expresa a la norma que habrá de derogarse. En particular, se condiciona la aprobación del Decreto proyectado a la derogación de la Disposición Adicional Quinta de la Ley 5/2006, de Ordenación del territorio y urbanismo de la Rioja, aunque esta ya ha sido derogada por el art. 40.3 de la Ley de Medidas Fiscales y Administrativas para La Rioja en 2009, de 23 de diciembre de 2008, que entró en vigor el 1 de enero de este año. En ellas, en relación con la materia objeto de regulación por la norma proyectada, se especifica también las normas que mantienen su vigencia.

Por tanto, más allá de errores materiales, también este trámite debe considerarse cumplido.

#### **F) Audiencia corporativa.**

Dispone el art. 36 Ley 4/2005 una regulación de la audiencia corporativa, distinguiéndola de los trámites de información públicas y participación regulados en el art. 37 de la misma Ley, como ya habíamos señalado en dictámenes anteriores.

En el presente procedimiento, consta expresamente cumplido el trámite de información pública, y se aporta el correspondiente Boletín Oficial de la Rioja. En cuanto al trámite de audiencia tampoco plantea dificultad. No sólo se incorporan al expediente los escritos de

remisión del Anteproyecto. del que se ha dado traslado a la Delegación del Gobierno de la Rioja, diversas Direcciones Generales, Secretaría General Técnica del Servicio de Coordinación Administrativa, Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda, Colectivos ecologistas , la Federación Riojana de Municipios, la Confederación Hidrográfica del Ebro, Demarcación de Carreteras del Estado en La Rioja, etc, en la medida en que puedan resultar afectadas con la regulación propuesta, sino que también constan las alegaciones presentadas por diversas asociaciones y organizaciones que han estimado oportuno efectuarlas. También en este caso el trámite se ha cumplido satisfactoriamente.

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

El art. 4 del Decreto 125/07, de 26 de octubre, por el que se regula el ejercicio de las funciones en materia de organización administrativa, calidad y evaluación de los servicios en la Administración General de la CAR y sus Organismos Autónomos exige el informe previo y habilitante del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (SOCE) *sobre “toda norma por la que se cree, modifique o suprima un procedimiento administrativo”*. El informe de dicho Servicio consta en el expediente

#### **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 39.3 de la Ley 4/2005.

### **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.

En aplicación de lo dispuesto en el citado precepto, que atribuye a esta Administración la competencia para el desarrollo legislativo y ejecución de competencias en materia de protección del medio ambiente, normas adicionales de protección del medio ambiente y del paisaje, espacios naturales protegidos y protección de los ecosistemas, se aprobó en nuestra Comunidad Autónoma la Ley 5/2002 de Protección del Medio Ambiente en La Rioja.

La citada Ley regula en su Título I la intervención Administrativa ambiental , que varía dependiendo de la incidencia ambiental de los Planes, Programas, Proyectos, Actividades e Instalaciones. En particular, el Capítulo II del citado Título se dedica a la *“evaluación ambiental”*. En este sentido, el art. 12.2 de la citada Ley determina que *“reglamentariamente se establecerá el procedimiento general a que se someterán los planes y programas sujetos a evaluación ambiental”*.

Por otro lado, el 28 de abril de 2006 se aprobó la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre Evaluación de determinados planes y programas en el medio ambiente, que supuso la incorporación a nuestro Derecho interno de la Directiva 2001/42/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001. Dicha Ley traspone a la legislación española la evaluación ambiental de planes y programas (también conocida como “*evaluación ambiental estratégica*”).

A ella remite el Decreto 62/2006, de 10 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo del Título I “intervención administrativa”, de la Ley 5/2002, de 8 de octubre, de Protección del Medio Ambiente en La Rioja, que, en su art. 11.2, establece: “*El proceso de evaluación ambiental de planes y programas se regirá por lo dispuesto en la normativa estatal básica y, en su caso, en la legislación sectorial reguladora de la elaboración y aprobación de los correspondientes planes y programas*”.

De otra parte, la Ley 5/2006, de Ordenación del territorio y urbanismo en La Rioja, en su Disposición Adicional Quinta, contemplaba la “*evaluación ambiental del planeamiento territorial y urbanístico*”; pero dicha Disposición ha sido expresamente derogada por el artículo 40, tercero, de la Ley de Medidas fiscales y Administrativas de La Rioja para 2009, de 23 de diciembre de 2008.

El Decreto proyectado, según el propio Preámbulo y su artículo 1, tiene por objeto “*regular el régimen de intervención administrativa del procedimiento de evaluación ambiental de planes y programas y establecer las bases necesarias para facilitar y agilizar la tramitación administrativa ...especialmente del planeamiento urbanístico y de los instrumentos de ordenación del territorio*”.

En definitiva, 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 quince artículos, estructurados en dos Capítulos: El primero regula el régimen de intervención administrativa del procedimiento de evaluación ambiental de planes y programas; el segundo ordena específicamente la evaluación ambiental del planeamiento urbanístico e instrumentos de ordenación del territorio en La Rioja, incluidas sus modificaciones, revisiones y planeamiento de desarrollo), haciendo referencia tanto a los supuestos que deben someterse obligatoriamente a evaluación ambiental como aquellos cuyo sometimiento se debe consultar al órgano ambiental, decidiendo éste su sometimiento o no con arreglo a los criterios recogidos en el Anexo II. Consta asimismo de una Disposición Adicional y tres Disposiciones Finales.

Finalmente, adjunta cuatro Anexos: el primero (Anexo I) incluye el contenido mínimo que deben contemplar los informes de Sostenibilidad Ambiental; el segundo (Anexo II) contiene los criterios que debe considerar el órgano ambiental para la determinación de la posible designación de los efectos sobre el medio ambiente. El tercero (Anexo III) ordena el Documento de referencia para la evaluación ambiental del planeamiento urbanístico e instrumentos de ordenación del territorio de La Rioja, regulando la amplitud y nivel de detalle del informe de Sostenibilidad Ambiental (Aptdo A), los criterios ambientales estratégicos (Aptdo B), y los indicadores de los objetivos y principios de sostenibilidad (Aptdo C). El cuarto (Anexo IV) incorpora la relación de Administraciones públicas afectadas y público interesado para la evaluación ambiental del planeamiento urbanístico e instrumentos de ordenación del territorio de La Rioja.

Con **carácter general**, debemos advertir que el texto, tanto en su contenido como en su sistemática y numeración recoge, casi en su totalidad, las observaciones efectuadas en los sucesivos informes técnicos sobre las alegaciones presentadas, así como en el emitido por el SOCE y los Servicios Jurídicos. No obstante, parece conveniente formular algunas apreciaciones que, en modo alguno pretenden ser reproches jurídicos, sino sugerencias en aras de la mayor claridad del texto dictaminado.

-En el **título o denominación** de la disposición general proyectada, por razones de claridad, se sugiere sustituir el actual por el siguiente: *“Decreto por el que se regula el procedimiento administrativo de evaluación ambiental de Planes y Programas”*.

-En el **Preámbulo** se contiene una exposición del entramado regulador en el que se origina la necesidad de aprobación de la norma dictaminada. La exposición quedaría más completa si se introdujese una referencia a la Ley 5/2006, de Ordenación del territorio y urbanismo en La Rioja, cuya Disposición Adicional Quinta, contemplaba la *“evaluación ambiental del planeamiento territorial y urbanístico”*, que ha sido expresamente derogada por el artículo 40, tercero, de la Ley de Medidas fiscales y Administrativas de La Rioja para 2009, de 23 de diciembre de 2008. Con ello, se justificaría de forma más fundada la existencia del Capítulo Segundo del texto, específicamente centrado en la evaluación ambiental del planeamiento urbanístico e instrumentos de ordenación del territorio de La Rioja.

-El **órgano ambiental** de la Comunidad Autónoma de La Rioja, al que se efectúan continuas referencias en el texto, no parece quedar identificado con nitidez. Si bien la Secretaría General Técnica, en su contestación al informe de los Servicios Jurídicos de 30 de enero de 2009, entiende que aparece identificado en art. 8.1 de la citada Ley 5/2002, de 8 de octubre de Protección del Medio Ambiente de La Rioja, no estaría de más una remisión expresa a dicho precepto o cualquier otra mención identificativa, en aras del mas claro reconocimiento del mismo.

-En el **artículo 8.2**, debe aclararse el sentido y contenido del “acuerdo previo” a que se refiere el precepto.

-En los **artículos 12 y 13**, no queda claro si se regulan los supuestos en los que preceptivamente hay que someter o no el plan o programa a evaluación ambiental o si se regulan los supuestos en que preceptivamente hay que consultar al órgano ambiental acerca de la necesidad de evaluación. El artículo 12 parece acogerse a la opción de que es preceptivo consultar acerca de la necesidad de evaluación y así puede deducirse del artículo 3.1 del texto analizado. El artículo 13, con una regulación imperativa (“*Se someterán a evaluación ambiental...*”) parece obviar la consulta al órgano ambiental; sin embargo, seguidamente dice que “*para ello, los promotores de las citadas actuaciones consultarán al órgano ambiental acerca de la necesidad de someterlas al procedimiento de evaluación ambiental, únicamente cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias, sin menoscabo de lo dispuesto en este artículo y en la Disposición Adicional Primera del presente Decreto*”. Como observan los Servicios jurídicos, con esta redacción no queda claro si hay que someter a evaluación los planes y programas que señala, en todo caso, o si hay que consultar sobre el particular.

## CONCLUSIONES

### Primera

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

### Segunda

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

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero