

En Logroño, a 13 de enero de 2017, 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. José María Cid Monreal, D. José Luis Jiménez Losantos, D. Pedro Prusén de Blas y D. Enrique de la Iglesia Palacios, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo y siendo ponente D. José M<sup>a</sup> Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**3/17**

Correspondiente a la consulta de la Excma. Sra. Presidenta del Parlamento de La Rioja, sobre el *Proyecto de Ley de Protección del medio ambiente de la CAR*.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Único**

La Excma. Sra. Presidenta del Parlamento de La Rioja, a instancia de todos los Grupos parlamentarios, remite, para dictamen, el Proyecto de Ley de Protección del medio ambiente de la CAR, con un expediente en el que constan los siguientes documentos:

#### **A) Relativos a la tramitación del Anteproyecto de Ley.**

- Resolución de inicio del procedimiento, de 21 de octubre de 2014, del Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja.
- Informe, del Director General de Calidad Ambiental, de 3 de noviembre de 2014.
- Memoria inicial, de 4 de agosto de 2016, del Secretario General Técnico de la Consejería.
- Observaciones al borrador formuladas, en trámite de información pública, por el Servicio de Ordenación del Territorio, el Servicio de Urbanismo, el Colegio Oficial de Arquitectos de La Rioja y la Asociación española de fabricantes de ladrillos y tejas.
- Informe, de 20 de julio de 2016, del Director General de Calidad Ambiental y Agua, que analiza las alegaciones formuladas en el trámite de audiencia corporativa, alguna de las cuales es acogida e incorporada al texto del Anteproyecto, dando lugar a un nuevo borrador.
- Informe de los Servicios Jurídicos, de 29 de agosto de 2016, el cual contiene unas "Consideraciones generales sobre el Anteproyecto" (competencia de la CAR; alcance y contenido

del Anteproyecto y cumplimiento de trámites), y unas “Consideraciones sobre el texto del Anteproyecto”.

-Memoria final, de 12 de septiembre de 2016, de la Secretaría General Técnica, que examina el “marco normativo” y la “justificación de la oportunidad” del Anteproyecto de Ley; su “estructura y contenido”; las “disposiciones afectadas y tabla de vigencias”; contiene un “estudio económico” y refiere los “trámites seguidos en la elaboración del borrador de Anteproyecto”.

-Tras esta Memoria final, consta una Memoria económica, de 6 de septiembre, que debiera preceder a la Memoria final, de la Dirección General de Calidad Ambiental y Agua.

-En un segundo tomo, se contienen una serie de alegaciones, realizadas, a lo largo del trámite de audiencia, por la Dirección General de Innovación, Industria y Comercio, el Consorcio de Aguas de La Rioja, la Dirección General de Turismo, el Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, SOS Rioja, la Dirección General de Cultura, el Consejo Asesor del Medio Ambiente (Acta de 20 de febrero de 2015). Todas estas alegaciones se realizan en el año 2015 y no están correctamente ubicadas cronológicamente.

-Informe de valoración de dichas alegaciones, de la Dirección General de Calidad Ambiental y de Agua, de 15 de abril de 2016.

-Resolución, de 2 de mayo de 2016, del Consejero, por la que se somete a información pública el borrador del Anteproyecto.

#### **B) Relativos a la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley:**

-Enmiendas parciales presentadas por los Grupos parlamentarios, calificadas por la Mesa de la Comisión de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente en su sesión de 3 de noviembre de 2016 (B.O.P.L.R. núm. 72, de 4 de noviembre de 2016, Serie A).

-Acuerdo de la Comisión de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente por el que se designó la Ponencia que había de informar el Proyecto de Ley (B.O.P.L.R. núm. 73, de 11 de noviembre de 2016, Serie A).

-Informe de la Ponencia, de 29 de noviembre de 2016 (B.O.P.L.R. núm. 77, de 1 de diciembre de 2016, Serie A).

-Dictamen de la Comisión de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, así como Acuerdo de designación de la Diputada que ha de presentar el Dictamen ante el Pleno del Parlamento, ambos de 5 de diciembre de 2016 (B.O.P.L.R. núm. 78, de 7 de diciembre de 2016, Serie A).

-Escrito, de 9 de diciembre de 2016, firmado por los Portavoces de todos los Grupos parlamentarios, instando a la Mesa de la Cámara a solicitar informe del Consejo Consultivo.

## **Antecedentes de la consulta**

### **Primero**

Por escrito de 14 de diciembre de 2016, registrado de entrada en este Consejo el día 19, la Excm. Sra. Presidenta del Parlamento de La Rioja, a instancia de los Grupos parlamentarios, resuelve solicitar el presente dictamen de este Consejo Consultivo.

### **Segundo**

El Excmo. Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito de 20 de diciembre de 2016, registrado de salida el mismo día, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

### **Tercero**

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**

#### **Competencia del Consejo Consultivo para la emisión del presente dictamen y contenido del mismo**

El Consejo Consultivo tiene competencia para emitir el presente dictamen al amparo del art. 10.3 de nuestra Ley 3/2001, a cuyo tenor el Consejo “*prestará asistencia al Parlamento de La Rioja en los casos en que así lo establezca el Reglamento de la Cámara*”).

A su vez, el art. 102.1 del Reglamento del Parlamento de La Rioja, de 18 de abril de 2001 (RPR), prevé la posibilidad de que, a petición motivada de cualquier Grupo parlamentario, la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, formule petición de

informe al Consejo Consultivo, que, “*en ningún caso, tendrá carácter vinculante.*” En este caso, al haber sido solicitado nuestro dictamen por los Portavoces, no es preciso que la Junta sea oída (cfr. Acuerdo de 25 de noviembre de 2016, de la Mesa y de la Junta de Portavoces, B.O.P.L.R. núm. 80, de 18 de diciembre de 2016, citado en la Resolución de consulta).

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el artículo 2.1 de nuestra Ley reguladora (Ley 3/2001, de 31 de mayo, LCC), que el Consejo, en ejercicio de su función, “*debe velar por la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de La Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su Dictamen*”. Por tanto, como se ha señalado en otros dictámenes (por todos, D.37/04, D.71/11 y D.36/13), debemos examinar la adecuación del Proyecto de Ley a la constitucionalidad y legalidad vigentes, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas.

## **Segundo**

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

Como reiteradamente viene sosteniendo este Consejo Consultivo, la importancia de observar las prescripciones establecidas en la Ley, en lo que se refiere al procedimiento para la elaboración de las disposiciones generales, constituye una garantía de acierto en su elaboración, al tiempo que presta una mayor certeza jurídica a los ciudadanos. Por tanto, procede examinar el grado de cumplimiento, en la previa elaboración del Anteproyecto de Ley, del conjunto de trámites establecidos en el art. 45 de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros.

1. El artículo 45 de la Ley 8/2003, en cuanto a las exigencias procedimentales para la redacción de los Proyectos de ley que han de ser posteriormente sometidos al Parlamento de La Rioja, expresa cuanto sigue:

*“1. El Gobierno ejercerá la iniciativa legislativa prevista en el artículo 20 del Estatuto de Autonomía de La Rioja mediante la elaboración, aprobación y posterior remisión de los Proyectos de Ley al Parlamento de La Rioja.*

*2. El procedimiento de elaboración de Proyectos de Ley, a que se refiere el apartado anterior, se iniciará por el titular de la Consejería competente mediante la elaboración del correspondiente Anteproyecto que incluirá una Exposición de Motivos e irá acompañado por una Memoria que deberá expresar previamente el marco normativo en que se inserta, justificar la oportunidad de la norma y la adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persigue, haciendo referencia a las consultas facultativas efectuadas y otros datos de interés para conocer el proceso de elaboración del proyecto.*

3. Se adjuntará, en su caso, un estudio económico de la norma, con especial referencia al coste y financiación de los nuevos servicios, si los hubiere, o de las modificaciones propuestas; relación de disposiciones afectadas y tabla de vigencias, en las que deberá hacerse referencia expresa de las que deben quedar total o parcialmente derogadas.

4. En todo caso, y sin perjuicio de otros informes preceptivos, los anteproyectos de ley habrán de ser informados por la Dirección General de los Servicios Jurídicos y Secretaría General Técnica de la Consejería que inició el expediente.

5. El titular de la Consejería competente elevará el Anteproyecto, así como el resto de la documentación al Consejo de Gobierno a fin de que éste decida sobre su aprobación como Proyecto de Ley y su remisión al Parlamento de La Rioja”.

Como decíamos en dictámenes anteriores (cfr. D.17/97, D.9/01 y D.36/13), “la Administración autonómica viene obligada a la estricta observancia de dichos requisitos, cualquiera que haya de ser, en el caso concreto, el resultado de la confrontación, con esas normas, del incumplimiento que se haya producido”.

Las consecuencias jurídicas del incumplimiento de los trámites formales son empero, distintos, según lo proyectado sea una norma de rango inferior a la ley, que queda bajo la potestad reglamentaria del Ejecutivo, o sea una norma con rango de ley, en cuyo caso, sus vicios o defectos procedimentales pueden quedar salvados por los representantes parlamentarios, al entrar en juego la potestad legislativa del Legislativo. En el primer caso, disposiciones administrativas de carácter general de rango inferior a la ley, los vicios formales, pueden conllevar una declaración de nulidad ante los Tribunales de Justicia (arts. 70.2 y 73 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contenciosa-administrativa, LJCA); mientras que, en el segundo caso, esto es, tratándose de una norma con rango de ley, la intervención del Parlamento garantiza que puedan recabarse los antecedentes que juzgue oportunos y, es más, su intervención, conlleva la subsanación o convalidación de las posibles causas de invalidez ante un eventual incumplimiento de los presupuestos formales que, para la puesta en marcha de la iniciativa legislativa del Gobierno y, en definitiva, para la redacción de Anteproyectos de leyes, exige el art. 45 de la Ley 8/2003. Así lo hemos señalado en nuestros dictámenes D.17/97, D.9/01, D.33/02, D.08/03, D.70/05, D.108/08 y D.36/13, cuya doctrina reiteramos.

La función sanadora del Parlamento, desde luego, no alcanza a otros posibles vicios de invalidez de la norma, de orden sustantivo, como la vulneración del *bloque de constitucionalidad*, o la posible infracción de derechos fundamentales.

Precisadas así las normas que sirven de parámetro para el control previo formal del Anteproyecto sometido a nuestra consideración, hemos de pasar a analizar el grado de cumplimiento en el mismo, de conformidad con el expediente adjunto a la consulta.

2. A la luz de lo preceptuado en el art. 45 de la Ley 8/2003 y visto el expediente, podemos afirmar que se ha dado cumplimiento a los trámites requeridos legalmente:

#### **A) Resolución de inicio.**

El procedimiento para la elaboración del Anteproyecto fue iniciado por Resolución de 21 de octubre de 2014, del titular de la Consejería competente, la de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 44/2012, de 20 de julio, por el que se establecía la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, en la fecha en la que se dictó la Resolución de inicio.

#### **B) Memoria inicial.**

Consta en el expediente una Memoria inicial, de 4 de mayo de 2016, que cumple, en lo esencial, las exigencias previstas por el art. 45.2 de la Ley 8/2003, en cuanto expresa previamente el marco normativo en que se inserta y se pronuncia sobre la justificación y oportunidad de la norma, contiene una relación de disposiciones afectadas y una tabla de vigencias.

#### **C) Estudio económico.**

La Memoria no contiene un “*estudio económico de la norma*”, sin embargo consta, al final del tomo I del expediente y en un Anexo, una Memoria económica, de 6 de septiembre de 2016, que señala que su contenido “*no incluye medidas que supongan impacto económico para los presupuestos autonómicos*”. Por lo tanto, aunque ese estudio económico tendría que haber acompañado a la Memoria inicial, lo cierto es que el mismo consta en el expediente, por lo que el trámite puede darse por cumplido adecuadamente.

#### **D) Consultas efectuadas.**

-En el curso de la tramitación del Anteproyecto, el texto fue sometido a un trámite de audiencia corporativa de las entidades y sectores representativos de los intereses potencialmente afectados por el texto y, en concreto, el Colegio Oficial de Arquitectos y Aparejadores Técnicos, el Colegio de Arquitectos, el Colegio de Ingenieros Agrónomos, el Colegio de Ingenieros Técnicos Industriales, el Colegio de Ingenieros de Montes, el Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, la Asociación *Ecologistas en acción*, y la Cámara de Comercio e Industria de La Rioja.

-Además, el texto fue remitido a las Secretarías Generales Técnicas de todas las Consejerías y a la consideración del Consejo Asesor del Medio Ambiente, en su sesión del 20 de febrero de 2015.

-Por su parte, la Dirección General de Calidad Ambiental y el Agua emitió informe de valoración sobre las alegaciones realizadas en el trámite de audiencia de fecha 15 de abril de 2016.

-Por último, se ha sometido el borrador del texto del Anteproyecto a información pública, mediante la publicación de anuncio en el B.O.R. de 4 de mayo de 2016 y su inclusión en el *Canal participa* de la sede electrónica del Gobierno de La Rioja, para que cualquier ciudadano pudiera presentar alegaciones al contenido del texto. La Dirección General de Calidad Ambiental y el Agua emitió informe de valoración sobre las alegaciones presentadas en el trámite de información pública de 20 de julio de 2016.

#### **E) Informe jurídico.**

En la tramitación del procedimiento, la Consejería recabó el informe de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja, que lo emitieron el 29 de agosto de 2016.

#### **F) Memoria final.**

En último término, se emitió también el informe de la Secretaría General Técnica previsto por el art. 45.4 de la Ley 8/2003. Y así, obra una Memoria final, de 12 de septiembre de 2016, que evalúa el marco normativo y la justificación de la oportunidad de la norma, su estructura y contenido, las disposiciones a las que afecta, su contenido económico y los trámites seguidos y a seguir para la aprobación del Proyecto de Ley.

**3.** Por todo lo expuesto, fueron observadas adecuadamente las exigencias de procedimiento contenidas en el art. 45 de la citada Ley 8/2003.

En la actualidad, el Proyecto de Ley, remitido al Parlamento de La Rioja, se encuentra en curso de tramitación bajo el número 9L/PL-0007.

### **Tercero**

#### **Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia objeto del Proyecto de Ley**

**1.** La competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR) constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición proyectada, ora sea de rango legal, ora lo sea reglamentaria; pues, en caso contrario, amenazarían sobre los mismos los correspondientes reproches de inconstitucionalidad y de ilegalidad.

A este respecto, lo primero que ha de analizarse es si la CAR tiene o no competencia para dictar la Ley cuyo Proyecto se somete a nuestra consideración, pues dicha competencia constituye *condicio sine qua non* de posibilidad del ordenamiento jurídico

riojano y de cualquier innovación que se pretenda introducir en él. Para ello y dentro del “bloque de constitucionalidad”, hemos de acudir, no sólo a la Constitución (CE), sino también al vigente Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR '99).

Igualmente, una vez sentado que la CAR tenga competencia para dictar la Ley proyectada, será preciso examinar cuáles son los límites y condicionantes a que tal competencia está sujeta según el “bloque de constitucionalidad”, con el fin de confrontar con él las disposiciones cuya aprobación se pretende.

2. La Constitución española (CE) establece, en su art. 45, dentro de los principios rectores de la política social y económica, el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo. Para ello, prevé que los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar al medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

El Anteproyecto de Ley se ha elaborado al amparo de la competencia que tiene atribuida la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR) en el art. 9.1 del vigente Estatuto de Autonomía de La Rioja, en la redacción dada por la reforma aprobada por la Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero (EAR '99). De acuerdo con dicho precepto, La Rioja tiene la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de *“protección del medio ambiente, normas adicionales de protección del medio ambiente y del paisaje; espacios naturales protegidos; protección de ecosistemas”*, competencia que desarrollará *“en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca”*. A este precepto se hace expresa referencia en la Memoria justificativa, así como en la Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley.

La naturaleza transversal u horizontal del título competencial *medio ambiente* permite obviar otros títulos verticales o sectoriales, pues, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la protección del medio ambiente es el título competencial *específico* que sirve de fundamento al Anteproyecto de Ley, que convierte en innecesarios a los demás sectoriales.

3. La singularidad de esta competencia es que debe ejercerse **en el marco de la legislación básica dictada por el Estado en la materia** y, en este particular, la legislación básica aplicable en la materia objeto de regulación del presente Anteproyecto se encuentra en:

-La Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifican la Ley 16/2002 de 1 de julio, de Prevención y control integrados de la contaminación, y la Ley 22/2011, de

28 de julio, de Residuos y suelos contaminados, que traspone al Derecho interno español las disposiciones de carácter básico de la Directiva 2010/75/UE del Parlamento europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales.

-La Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación ambiental, que reúne en un único texto el régimen jurídico de la evaluación de planes, programas y proyectos, y establece un conjunto de disposiciones comunes que aproximan y facilitan la aplicación de ambas regulaciones y que traspone al Derecho interno español la Directiva 2011/92/UE, de 13 de diciembre, de evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.

La entrada en vigor de las citadas Leyes implica la necesidad de revisar y adaptar la normativa autonómica que desarrollaba el régimen de intervención administrativa ambiental y, en particular para La Rioja, los procedimientos en materia de evaluación ambiental y autorización ambiental integrada, establecidos por la Ley 5/2002, de 8 de octubre, de Protección de medio ambiente de La Rioja, que ahora se pretende derogar.

A) Por lo que respecta a la primera de las leyes (Ley 5/2003), la prevención es uno de los principios básicos que debe informar toda política ambiental. Su objetivo consiste en evitar la contaminación desde el origen, antes de que sea necesaria la minimización de sus efectos o la restauración de recursos afectados.

Por esta razón, la política ambiental española, de acuerdo con los sucesivos programas de la Unión Europea sobre medio ambiente, ha insistido en la importancia crucial de este principio de prevención, así como el principio de «quien contamina paga», como bases para evitar, reducir y, en la medida de lo posible, eliminar la contaminación derivada de las actividades industriales. Por otra parte, resulta apropiado facilitar un enfoque integrado del control de las emisiones de dichas actividades a la atmósfera, el agua o el suelo, que otorgue una protección al medio ambiente en su conjunto, de manera que se evite la transferencia de contaminación de un elemento o recurso natural a otro.

Con estos principios básicos, la Unión Europea aprobó la Directiva 96/61/CE, del Consejo, de 24 de noviembre, relativa a la prevención y control de la contaminación (IPPC), posteriormente derogada por la Directiva 2008/1/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero, relativa a la prevención y control de la contaminación, siendo una versión codificada que unifica en un mismo texto la versión inicial y sus modificaciones. Con estas Directivas, se introduce la obligatoriedad de una autorización ambiental, en la que, por medio de la integración y coordinación administrativas, se incluye el control de las emisiones al aire, los vertidos y los residuos para el funcionamiento de las instalaciones incluidas en su ámbito de aplicación. Asimismo, las

citadas normas establecen criterios para la determinación de unos Valores Límite de Emisión (VLE) basados en las Mejores Técnicas Disponibles (MTD) que deberán estar contenidos en las mencionadas autorizaciones (en España estas autorizaciones se denominan autorizaciones ambientales integradas, más conocidas por sus siglas, AAI).

Pues bien, la incorporación de la Directiva de IPPC al Derecho interno se efectuó mediante la precitada Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y control integrados de la contaminación, cuyos preceptos tienen el carácter de legislación básica estatal. Esta ley ha sido desarrollada por el Real Decreto 508/2007, de 20 de abril, por el que se regula el suministro de información sobre emisiones del Reglamento E-PRTR y de las autorizaciones ambientales integradas, y por el Real Decreto 509/2007, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y control integrados de la contaminación.

Por su parte, las Comunidades Autónomas, de acuerdo con las competencias que les reconocen los respectivos Estatutos de Autonomía, han desarrollado la normativa básica de prevención y control integrados de la contaminación, mediante leyes o bien disposiciones reglamentarias, incluso ampliando, en ejercicio de las citadas competencias, el ámbito material de aplicación de la citada normativa.

Ahora bien, con posterioridad a la promulgación de la primera Directiva en esta materia, surge la necesidad de revisar la legislación sobre instalaciones industriales, a fin de simplificar y esclarecer las disposiciones existentes, reducir cargas administrativas innecesarias y poner en práctica las conclusiones de: la Comunicación de la Comisión, de 21 de septiembre de 2005, acerca de la «Estrategia temática sobre la contaminación atmosférica»; la Comunicación, de 21 de diciembre de 2005, acerca de la «Estrategia temática sobre la prevención y reciclado de residuos»; y la Comunicación, de 22 de septiembre de 2006, acerca de la «Estrategia temática sobre la protección del suelo», adoptadas a raíz de la Decisión n.º 1600/2002/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002, por la que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente. Estas Comunicaciones establecen objetivos para la protección de la salud humana y del medio ambiente cuya consecución se consideró que no podría alcanzarse sin nuevas reducciones de las emisiones derivadas de las actividades industriales.

Por esta razón, la Unión Europea elabora una nueva Directiva sobre esta materia, la Directiva 2010/75/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre, sobre las emisiones industriales, la cual ha introducido diversas modificaciones en la legislación de prevención y control integrados de la contaminación, así como en el resto de la legislación europea relativa a actividades industriales, con el objetivo de responder a la necesidad de obtener mejoras de la salud pública y ambientales, asegurando, al mismo tiempo, la rentabilidad, y fomentando la innovación técnica. La revisión ha sido

enmarcada en el contexto del Plan para una mejor regulación y se ha incluido en el Programa permanente de la Comisión para la simplificación de la legislación, que cubre el período 2006-2009, en aplicación de la Comunicación de la Comisión de 25 de octubre, bajo el título «Aplicación del programa comunitario sobre la estrategia de Lisboa: Una estrategia para la simplificación del marco regulador», y la Resolución del Parlamento Europeo, de 4 de septiembre de 2007, sobre la estrategia para la simplificación del marco regulador.

La nueva Directiva 2010/75/UE, refunde, en aras de una mayor claridad: la Directiva 78/176/CEE del Consejo, de 20 de febrero de 1978, relativa a los residuos procedentes de la industria del dióxido de titanio; la Directiva 82/883/CEE del Consejo, 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; la Directiva 92/112/CEE del Consejo, 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; la Directiva 1999/13/CE del Consejo, de 11 de marzo de 1999, relativa a la limitación de las emisiones de compuestos orgánicos volátiles debidas al uso de disolventes orgánicos en determinadas actividades e instalaciones; la Directiva 2000/76/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de diciembre de 2000, relativa a la incineración de residuos; la Directiva 2001/80/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2001, sobre limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de grandes instalaciones de combustión; y, por último, la Directiva 2008/1/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2008, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación.

El resultado es una Directiva más clara y coherente que, en términos generales, refuerza la aplicación de las Mejores Técnicas Disponibles (MTD) en la Unión Europea, exigiendo a los Estados miembros que los valores límite de emisión sean establecidos de acuerdo con las conclusiones relativas a las MTD, sin prescribir la utilización de una técnica o tecnología específica. Asimismo, se pone un mayor énfasis en la justificación de las condiciones establecidas en los permisos, y se aplican valores-límite de emisión más estrictos para algunos sectores, como, por ejemplo, el de las grandes instalaciones de combustión.

La nueva Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, incorpora, como novedades más importantes, las siguientes: modifica ligeramente el actual ámbito de aplicación del Anexo I relativo a las actividades a las que se aplica la norma para cubrir tipos de instalaciones adicionales, y lo concreta y amplía más en relación con determinados sectores (por ejemplo, tratamiento de residuos); se simplifica y esclarece la tramitación administrativa relativa a la autorización ambiental integrada, tanto en lo que se refiere a su otorgamiento como a su modificación y revisión; igualmente dispone requisitos mínimos

para la inspección y para los informes de cumplimiento; establece normas relativas al cierre de las instalaciones, la protección del suelo y las aguas subterráneas, todo ello con el objetivo de aumentar la coherencia de las prácticas actuales en el otorgamiento de los permisos.

Estas modificaciones, que incluye la nueva Directiva, se incorporan al ordenamiento español a través de la modificación de la Ley 16/2002, de 1 de julio, para su adecuación a la Directiva de emisiones industriales.

**B)** En cuanto a la segunda de las leyes citadas (Ley 21/2013), su DF 8ª establece:

*“Esta Ley, incluidos sus Anexos, se dicta al amparo del artículo 149.1.23ª CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la legislación básica de protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. 2. No tienen carácter básico, y, por tanto, sólo serán de aplicación a la Administración General del Estado y a sus organismos públicos los siguientes preceptos: a) los artículos 3.3, 8. 3, 8.4, 11.1; el Capítulo III del Título III; la Disposición Adicional Sexta; los apartados 2 y 3 de la Disposición Adicional Séptima; y la Disposición Adicional Novena. b) Los plazos establecidos en los artículos 17, 18, 19, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47 y en la Disposición Adicional Décima”.*

Pretende esta Ley 21/2013 ser un instrumento eficaz para la protección medioambiental. Para alcanzar este objetivo primordial, se propone simplificar el procedimiento de evaluación ambiental, incrementar la seguridad jurídica de los operadores, y, en íntima relación con este último fin, lograr la concertación de la normativa sobre evaluación ambiental en todo el territorio nacional.

Con ello, se unifican en una sola norma dos disposiciones: la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre Evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente y el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Evaluación de impacto ambiental de proyectos y modificaciones posteriores al citado Texto Refundido.

La Ley 21/2013 establece un esquema similar para ambos procedimientos – evaluación ambiental estratégica y evaluación de impacto ambiental– y unifica la terminología. Además, estos procedimientos se regulan de manera exhaustiva, lo cual aporta dos ventajas: por una parte, puede servir de acicate para que las Comunidades Autónomas los adopten en su ámbito de competencias, sin más modificaciones que las estrictamente necesarias para atender a sus peculiaridades; y, por otra parte, hace que el desarrollo reglamentario de la Ley no resulte imprescindible.

Asimismo, esta Ley 21/2013 establece unos principios a los que debe someterse la evaluación ambiental y el llamamiento a la cooperación, en el marco de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, determinará el desarrollo de una legislación homogénea en todo el territorio nacional, que permitirá a los promotores conocer de antemano cuáles serán las exigencias legales de carácter medioambiental requeridas para la tramitación de

un plan, un programa o un proyecto, con independencia del lugar donde pretenda desarrollarlo. De acuerdo con estos principios, debe subrayarse que todos los Anexos que se incorporan a la Ley son legislación básica y, por tanto, de aplicación general.

El legislador, consciente de la importancia que tiene la concertación de los procedimientos de evaluación ambiental que existen en nuestro país, introduce un novedoso mecanismo de entrada en vigor, previsto en su Disposición Derogatoria y su Disposición Final Décima, para lo que afecta a sus aspectos de legislación básica y respecto de las Comunidades Autónomas que dispongan de normativa propia sobre evaluación ambiental. Así, se otorga un plazo de un año para que las Comunidades Autónomas puedan adaptar su normativa a esta Ley. No obstante, si antes de que finalice ese plazo cualquier Comunidad Autónoma ajusta su normativa, entrará en vigor en ese momento. En todo caso, aunque no hayan hecho la oportuna adaptación, esta Ley se aplicará, como legislación básica, en el plazo de un año desde su entrada en vigor.

Por último, la existencia de un marco jurídico común –con las especificidades estrictamente necesarias en cada Comunidad Autónoma– evitará procesos de deslocalización.

El Anteproyecto respeta la citada normativa básica a la que se remite constantemente a lo largo de su articulado. Pese a lo manifestado en la Exposición de Motivos, lo cierto es que la regulación no supone una excesiva novedad respecto a la Ley que se deroga (la ya citada 5/2002, de 8 de octubre), la cual sí que supuso una novedad, pues modificaba sustancialmente la normativa de prevención en materia de medio ambiente integrada por la clásica reglamentación estatal de actividades clasificadas e introducía la por entonces novedosa, evaluación de impacto ambiental. Al dictaminar esa Ley en nuestro dictamen D.12/02, a cuyo contenido nos remitimos, se planteaba un reparo de inconstitucionalidad, a propósito del artículo 9 de la misma, relativo a las actividades de interés general para la CAR, que se declaraban exentas de control preventivo municipal. Decíamos en aquel dictamen que esa regulación podría vulnerar el principio de autonomía municipal, pues, pudiendo legítimamente la norma legal excluir la licencia municipal de obras para aquellas que el Gobierno declare formalmente de interés general, debiera garantizarse la intervención del ente local, al menos mediante la técnica del informe previo, para que pudiera señalar lo que considerara preciso en relación con sus competencias urbanísticas. Pues bien, el Anteproyecto ha seguido aquella recomendación nuestra, en la redacción de su artículo 12.1, por lo que el reproche de inconstitucionalidad que hacíamos a ese concreto particular, ahora no procede.

#### **Cuarto**

#### **Rango de la norma proyectada**

Como consideración general, el rango normativo de la norma proyectada –que, de aprobarse, constituirá Ley formal- es, sin duda, adecuado ya que, por razón de su contenido, la futura Ley incidirá en la regulación de las relaciones jurídicas *externas* de la Administración autonómica con los administrados, así como con otras Administraciones, como la municipal. Por otra parte, la Ley establece un régimen de infracciones y sanciones que, necesariamente, ha de venir establecido en norma con rango de Ley.

## Quinto

### Análisis del Proyecto de Ley

-Con carácter **general**, debe señalarse que deberá unificarse la utilización de mayúsculas a lo largo de todo el texto.

-Dado el contenido del Proyecto, se sugiere que, en el **artículo 1**, que regula el objeto de la norma, se añada, al final una mención por la que se incluya el régimen de evaluación ambiental de planes, programas y proyectos que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente.

-En el **artículo 5.2**, se ha tenido en cuenta la atinada manifestación de los Servicios jurídicos sobre la posible extralimitación en la regulación de los supuestos de exclusión del procedimiento de evaluación de impacto ambiental.

-El **artículo 6.1** podría completarse, añadiendo, al final del primer párrafo, después de *respectivas normas estatales*, una referencia en concreto al artículo 5 de la Ley 21/2013 de 9 de diciembre, de Evaluación ambiental.

-El **artículo 9** era más comprensible, a nuestro criterio, en la forma en que estaba redactado en la Ley que se deroga con la presente, al indicar que: “*en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja, se establece el siguiente régimen de intervención administrativa*”, pudiendo, a continuación, seguir la redacción de la norma proyectada.

-Los **artículos 16** (sobre régimen jurídico y procedimiento de la evaluación ambiental estratégica), **17** (sobre la misma materia referida a la evaluación de impacto ambiental), **18** (sobre la resolución de discrepancias entre el órgano sustantivo y el órgano ambiental), y **19** (sobre la autorización ambiental integrada de proyectos y actividades), se remiten a la normativa básica estatal, por lo que los mismos no plantean problema alguno en este aspecto. No obstante, en el **artículo 19**, se indica que la Comunidad Autónoma, a través de la Dirección General competente en materia de calidad ambiental, hará públicas las resoluciones administrativas relativas a autorizaciones ambientales integradas, con lo que parece que, a estos efectos, éste sería el órgano decidente, lo que no ocurre con el

resto de figuras, por lo que debiera valorarse si se determina que éste es el órgano competente en materia de protección de medio ambiente, haciéndolo así constar en el artículo relativo a las definiciones. Lo mismo ocurre en los **artículos 28.2 y 34.2**.

-Los **artículos 20 a 22** regulan la licencia ambiental de manera muy similar a la Ley que se va a derogar, siendo su única diferencia que, en caso de silencio, el sentido del mismo es desestimatorio, frente a la Ley anterior que establecía el silencio como positivo.

-El **artículo 23** regula la declaración responsable de apertura, que la Exposición de Motivos califica como de figura *novedosa*, al no estar prevista en la legislación básica estatal. Sin embargo, la Ley 5/2002, de 8 de octubre, de Protección del medio ambiente de La Rioja, ya regulaba esta figura de la declaración responsable en su artículo 25, por lo que debiera rectificarse esa mención a la novedad que, al menos para esta Comunidad Autónoma, no es tal.

-En el **artículo 26.2** la mención que se realiza al artículo 27 debe ser hecha al artículo 25, relativo a los Planes ambientales.

-En el **artículo 34.2** parece aconsejable sustituir la expresión *normativa comunitaria* por *normativa europea* o *comunitario-europea*, con el fin de no confundirla con la normativa de las Comunidades Autónomas.

## CONCLUSIONES

### Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencias para regular mediante Ley las materias objeto del Proyecto sometido a nuestro dictamen.

### Segunda

El Proyecto es conforme con el ordenamiento jurídico.

### Tercera

Para la mejora del texto legal proyectado pueden ponderarse las observaciones efectuadas en el Fundamento de Derecho Quinto de este 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