


**Ilmo. Sr. Secretario General Técnico de la Consejería de
Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente**
Ref: SG/550/2016
Referencia ABC: 00860-2016/45823

En relación al informe solicitado por V.I. sobre el “*Anteproyecto de Ley de Protección del Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de La Rioja*”, esta Dirección General informa lo siguiente desde el punto de vista jurídico:

I.- CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL ANTEPROYECTO.
a) Competencia de la Comunidad Autónoma.

La competencia de la Comunidad Autónoma constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición, tanto legal como reglamentaria, que pretendan dictar sus órganos.

En este caso concurren, a nuestro juicio, los títulos competenciales necesarios que habilitan a la Comunidad Autónoma para dictar la proyectada Ley de Protección del Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de La Rioja, ya que el artículo 9, apartado 1, atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia para el desarrollo legislativo y ejecución en materia de “protección del medio ambiente”.

b) Alcance y contenido del anteproyecto.

El anteproyecto de Ley cuenta con 61 artículos, una Disposición Adicional Única, 3 disposiciones Transitorias, 1 Disposición Derogatoria y 2 Disposiciones Finales. Su articulado se distribuye en un Título Preliminar con Disposiciones Generales y 3 Títulos relativos a Intervención Administrativa, los Instrumentos de Actuación y la Disciplina Medioambiental.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 1 / 8
Expediente	Tipo	Procedimiento		Nº Documento
00860-2016/45823	Informe	Solicitudes y remisiones generales		2016/0207057
Cargo		Firmante / Observaciones		Fecha/hora
1 Letrada Servicios Jurídicos en la Consejería de Obras Públicas, Po		Paloma Sanz de la Fuente		29/08/2016 16:40:09
2 SELLADO ELECTRÓNICAMENTE por Gobierno de La Rioja con CSV: IL4JRU6FTAOCTC		Dirección de verificación: http://www.larioja.org/verificacion		29/08/2016 16:40:25



En opinión de este Servicio Jurídico el contenido del anteproyecto es, en general, ajustado a la finalidad que persigue de adecuar la normativa autonómica en la materia a la normativa estatal básica.

c) Cumplimiento de trámites.

El artículo 45 de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e Incompatibilidades de sus miembros, establece que el procedimiento de elaboración de los proyectos de Ley se iniciará por el titular de la Consejería competente mediante la elaboración del correspondiente anteproyecto que incluirá una exposición de motivos e irá acompañada 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 medias propuestas a los fines que se persiguen haciendo referencia a las consultas facultativas efectuadas y otros datos de interés para conocer el proceso de elaboración del proyecto. 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 la que deberá hacerse referencia expresa de las que deben quedar total o parcialmente derogadas. En todo caso, y sin perjuicio de otros informes preceptivos, los anteproyectos de ley deberán ser informados por la Dirección General de los Servicios Jurídicos y por la Secretaría General Técnica que inició el expediente.

En este caso, junto al borrador de anteproyecto, se remite resolución de inicio dictada el 21 de octubre de 2014 por el Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, un primer borrador inicial, informe de la Dirección General de Calidad Ambiental, trámite de audiencia, acta del Consejo Asesor de Medio Ambiente, un informe valorando el trámite de audiencia con un segundo borrador consecuencia de ello, sometimiento a información pública con nuevas alegaciones e informe sobre ellas, un tercer borrador (el ahora informado) y la memoria inicial de 5 de agosto de 2016.

Esa documentación satisface en general las exigencias del artículo 45 de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, con alguna salvedad:

- Cabe recordar la necesidad, que se infiere de lo establecido en la Ley 8/2003, de 28 de octubre, de elaborar dos memorias, una inicial y otra final, o si se quiere, una única memoria con dos partes diferenciadas: la inicial, - justificativa de la nueva norma -, y la final, - que debe recoger todo el iter procedimental seguido, así como las consultas efectuadas que permitan comprender el texto definitivo sometido a informe -, (así lo indica el dictamen del Consejo Consultivo 33/02, de 28 de junio). Por ello, deberá completarse el expediente con la memoria final tras el presente informe y las modificaciones que finalmente se realicen.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.		Pág. 2 / 8
Expediente	Tipo	Procedimiento		Nº Documento	
00860-2016/45823	Informe	Solicitudes y remisiones generales		2016/0207057	
Cargo		Firmante / Observaciones			Fecha/hora
1 Letrada Servicios Jurídicos en la Consejería de Obras Públicas, Po		Paloma Sanz de la Fuente			29/08/2016 16:40:09
2 SELLADO ELECTRÓNICAMENTE por Gobierno de La Rioja con CSV: IL4JRU6FTAOCTC		Dirección de verificación: http://www.larioja.org/verificacion			29/08/2016 16:40:25



- Pero de manera especial, no existe en el expediente administrativo estudio económico alguno de la norma. Aunque se señala en la memoria inicial que carece de contenido económico, debe tenerse en cuenta que el Fondo de Conservación Ambiental creado por el artículo 42 se prevé que se nutra de recursos económicos fijados anualmente en la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja, por lo que al menos en este aspecto ya hay un nuevo impacto económico que requiere un estudio. No basta con la afirmación genérica de que la norma no supone aprobación de gasto y carece de contenido económico.

II.- CONSIDERACIONES SOBRE EL TEXTO DEL ANTEPROYECTO.

Examinado el texto del anteproyecto de Ley, esta Dirección General formula las siguientes observaciones:

a) El artículo 5 se refiere a las excepciones en el ámbito de aplicación de la ley. Pero mientras el apartado 1 recoge excepciones en general a la intervención administrativa que regula la ley por remisión a la normativa estatal básica, el apartado 2 recoge una excepción por acuerdo motivado del Consejo de Gobierno, si bien, en este caso, la normativa estatal básica permite esta excepción para proyectos exclusivamente (artículo 8.3 párrafo primero de la Ley 21/2013 de 9 de diciembre de Evaluación Ambiental) mientras que nuestra ley prevé la exclusión de planes y programas también.

Desde este servicio jurídico se entiende que no es posible esta ampliación en la exclusión de la evaluación ambiental respecto a lo recogido en la normativa estatal básica. Y es que, si bien el artículo 8.3 de la Ley 21/2013 no tiene carácter básico conforme a la Disposición Final Octava.2.a) de la misma ley, sí tiene carácter básico el artículo 8.1 que, respecto a la exclusión de la Ley a Planes y Programas recoge exclusivamente “a) Los que tengan como único objeto la defensa nacional o la protección civil en casos de emergencia. b) Los de tipo financiero o presupuestario.” La normativa estatal básica no recoge más excepciones a la aplicación de la ley a planes y programas que la del artículo 8.1, por lo que la exclusión por acuerdo del Consejo de Gobierno que prevé el artículo 5.2 de nuestra ley va más allá de lo que permite la normativa básica.

Ha de tenerse en cuenta que de acuerdo con la interpretación que ha realizado el Tribunal Constitucional del sistema de distribución de competencias y del contenido que ha de darse al concepto de legislación básica que define la competencia exclusiva estatal, al Estado le compete un Ordenación de la protección ambiental mediante leyes básicas que fije en unos mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que han de permitir que las comunidades autónomas establezcan

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 3 / 8
Expediente	Tipo	Procedimiento		Nº Documento
00860-2016/45823	Informe	Solicitudes y remisiones generales		2016/0207057
Cargo	Firmante / Observaciones			Fecha/hora
1 Letrada Servicios Jurídicos en la Consejería de Obras Públicas, Po	Paloma Sanz de la Fuente			29/08/2016 16:40:09
2	SELLADO ELECTRÓNICAMENTE por Gobierno de La Rioja con CSV: IL4JRU6FTAOCTC Dirección de verificación: http://www.larioja.org/verificacion			29/08/2016 16:40:25



niveles de protección más altos de tal forma que la protección concedida por la ley estatal puede ser ampliada y mejorada por las leyes autonómicas pero no puede restringida o disminuida. (Sentencia 166/2002, de 18 de septiembre).

Por ello el artículo 5.2 debería limitarse a la exclusión por acuerdo del Consejo de Gobierno exclusivamente de proyectos: *“El Consejo de Gobierno, en el ámbito de la Administración Autonómica, podrá, en supuestos excepcionales, mediante acuerdo motivado y previa consulta al órgano ambiental, decidir la exclusión de un **proyecto determinado** del procedimiento de evaluación ambiental. El acuerdo de exclusión y los motivos que lo justifiquen así como las previsiones que, en su caso, se establezcan en orden a minimizar el impacto ambiental, se publicarán en el Boletín Oficial de La Rioja.”*

b) El artículo 6.1 comienza señalando “Por lo que respecta...”. Por una cuestión de estilo, se recomienda eliminar tal inicio, más propio de una exposición de motivos que de un texto articulado. Sería más adecuada una redacción tal que *“Para las definiciones del régimen de intervención administrativa en forma de autorización ambiental integrada, de evaluación ambiental estratégica y de evaluación de impacto ambiental serán de aplicación los conceptos definidos en las respectivas normativas estatales.”* O similar.

c) El artículo 9.1.c prevé un Decreto que determine instalaciones y actividades sujetas a licencia ambiental, pero lo hace de forma indirecta al señalar como sujetas a licencia ambiental y a modo orientativo las previstas en decreto del Gobierno.

Parece que sería más adecuada una redacción en la que se prevea la posibilidad de que exista ese decreto, sin más, sustituyendo *“A modo orientativo, se entenderán sujetas a licencia ambiental, las instalaciones y actividades previstas en Decreto aprobado por Consejo de Gobierno.”* por *“El Consejo de Gobierno podrá aprobar por Decreto y con carácter orientativo una lista de instalaciones y actividades sujetas a licencia ambiental.”*

d) El artículo 9 se refiere en primer lugar a la intervención en proyectos, instalaciones y actividades en su apartado 1, y a planes y programas en el 2.

Si bien es una mera cuestión de estilo, se considera que debería recogerse la regulación en orden inverso e ir de lo más a lo menos, haciendo referencia primero a la evaluación estratégica de planes y programas y después a la intervención administrativa en proyectos instalaciones y actividades, invirtiendo los apartados 1 y 2 del artículo 9, así como recogiendo después la regulación

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES . Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.		Pág. 4 / 8
Expediente	Tipo	Procedimiento			Nº Documento
00860-2016/45823	Informe	Solicitudes y remisiones generales			2016/0207057
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora		
1 Letrada Servicios Jurídicos en la Consejería de Obras Públicas, Po	Paloma Sanz de la Fuente		29/08/2016 16:40:09		
2	SELLADO ELECTRÓNICAMENTE por Gobierno de La Rioja con CSV: IL4JRU6FTAOCTC		Dirección de verificación: http://www.larioja.org/verificacion		29/08/2016 16:40:25



en ese mismo orden en el capítulo II. Es el mismo orden que igualmente sigue la normativa estatal básica.

e) El artículo 11.4 regula el supuesto en que habiendo exclusión de “*intervención ambiental*” es precisa la licencia ambiental. No obstante, no hay una exclusión de “*intervención ambiental*” sino de “*evaluación ambiental*”. La intervención administrativa existe a través de distintas vías siendo una de ellas la evaluación ambiental que es la que se puede excluir en determinados supuestos conforme al artículo 5.2. Por ello habría que sustituir en el artículo 11.4 “*intervención ambiental*” por “*evaluación ambiental*”.

f) El artículo 12.2 regula un informe del Ayuntamiento “**en base a sus competencias...**”. Pero como señala el diccionario panhispánico de dudas de la RAE “**con base en**. Precede a la expresión del lugar en el que se concentran instalaciones o equipos, generalmente militares, En el primer tercio del siglo xx comenzó a usarse, en el lenguaje jurídico, con el sentido de ‘con apoyo o fundamento en’... No hay razones lingüísticas para censurar su empleo en estos casos, pues la noción de ‘apoyo o fundamento’ está presente en la palabra base, y las preposiciones con y en están bien utilizadas; no obstante, en el uso culto se prefieren otras fórmulas más tradicionales, como sobre la base de, en función de, basándose en, a partir de, de acuerdo con, según, etc. Sí es censurable la locución de sentido equivalente en base a, en la que las preposiciones en y a no están justificadas: «La petición se hizo en base a investigaciones policiales españolas» (País [Esp.] 1.10.87). Podría tratarse de un calco del italiano in base a, única lengua de nuestro entorno en la que se documenta —desde finales del siglo XIX— esta locución, ya que en inglés se dice on the basis of y en francés sur la base de.”

g) El artículo 17 (que como se señaló en el apartado d) de este informe debería ser el 16 regulándose primero la intervención más amplia y luego la menor), prevé en su apartado 2 la evaluación ambiental estratégica simplificada en los planes y programas señalados por la normativa estatal básica y el posterior desarrollo reglamentario autonómico de esta materia.

Debe recordarse que ese desarrollo reglamentario debe suponer en todo caso una protección igual o mejorada, pero no restringida o disminuida. Por ello, para no inducir a confusión, sería recomendable recoger en la redacción del apartado 2 en cuestión que dicho desarrollo reglamentario autonómico será dentro de estos límites.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 5 / 8
Expediente	Tipo	Procedimiento		Nº Documento
00860-2016/45823	Informe	Solicitudes y remisiones generales		2016/0207057
Cargo	Firmante / Observaciones			Fecha/hora
1 Letrada Servicios Jurídicos en la Consejería de Obras Públicas, Po	Paloma Sanz de la Fuente			29/08/2016 16:40:09
2	SELLADO ELECTRÓNICAMENTE por Gobierno de La Rioja con CSV: IL4JRU6FTAOCTC Dirección de verificación: http://www.larioja.org/verificacion			29/08/2016 16:40:25



h) En el artículo 20.1, la remisión al artículo 9.c) ha de hacerse al artículo 9.1.c) (o 9.2.c si se sigue la recomendación de este informe de invertir el orden de los apartados).

Además ha de tenerse en cuenta que el artículo 9, al referirse al Decreto que recoja las instalaciones y actividades sujetas a licencia ambiental, recoge que las previstas en tal Decreto serán a modo orientativo, mientras que el artículo 20 dice taxativamente que serán las previstas en el mencionado Decreto. Con ello hay una contradicción dentro de la propia norma que debe eliminarse.

i) El apartado 2 del artículo 20 tiene 3 subapartados, si bien el c) está tras un punto y seguido del b), cuando debería ser punto y aparte.

j) Las remisiones al artículo 9.d) que hace el artículo 23 deben hacerse al artículo 9.1.d) (o 9.2.d si se sigue la recomendación de este informe de invertir el orden de los apartados).

k) El artículo 42, al regular el Fondo de Conservación Ambiental, establece que “*estará dirigido a financiar actuaciones de prevención, protección y restauración ambiental, y a cubrir, en la medida de sus posibilidades:*

- a) *Las indemnizaciones a terceros por los daños causados al medio ambiente cuando no se haya podido identificar al responsable.*
- b) *Las indemnizaciones a terceros por los daños causados al medio ambiente cuando el responsable de los mismos sea declarado insolvente.”*

El fondo que se crea se destina a cubrir una serie de gastos y unas posibles indemnizaciones a terceros:

- En el ámbito estatal la Ley 26/2007 creó un fondo análogo que se destina a sufragar los costes derivados de medidas de prevención, de evitación o de reparación de los bienes de dominio público de titularidad estatal, si bien sólo para el supuesto de que en virtud de lo dispuesto en la legislación de aguas y en la de costas, corresponda a la Administración General del Estado velar por la protección de los bienes de dominio público de titularidad estatal. En cambio, el fondo del proyectado se destina en general a prevención protección y restauración ambiental (sin acotar si se trata o no de bienes autonómicos ni si conforme a la normativa corresponde a la Administración velar por esos bienes). Por ello se recomienda valorar la conveniencia de acotar los costes a sufragar por el fondo, y, en particular cuando se trate de restauración ambiental, o si el fondo se va a utilizar para “adelantar” los gastos a efectuar en lo que se determina el responsable, pero luego se recuperan. Y es que, aunque

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES . Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 6 / 8
Expediente	Tipo	Procedimiento		Nº Documento
00860-2016/45823	Informe	Solicitudes y remisiones generales		2016/0207057
Cargo	Firmante / Observaciones			Fecha/hora
1 Letrada Servicios Jurídicos en la Consejería de Obras Públicas, Po	Paloma Sanz de la Fuente			29/08/2016 16:40:09
2	SELLADO ELECTRÓNICAMENTE por Gobierno de La Rioja con CSV: IL4JRU6FTAOCTC Dirección de verificación: http://www.larioja.org/verificacion			29/08/2016 16:40:25



la ley básica estatal 26/2007 recoge los supuestos de responsabilidad, con la redacción de la ley autonómica que se propone se abre la puerta a que la Administración sufrague costes sin recuperarlos. Al menos debería incluirse alguna indicación relativa a “*sin perjuicio de la repetición que proceda sobre los responsables*” o algo similar.

- En el último supuesto (las indemnizaciones a terceros) se establece por medio de la Ley una especie de responsabilidad subsidiaria del fondo a través de la Ley sin acotar el supuesto y sin establecer ningún tipo de cautela en caso de que esa declaración de insolvencia cambiara después (por poner un ejemplo). De forma no muy clara, pero sujeto a una posible interpretación en tal sentido por perjudicados y por los órganos judiciales, se establece que el fondo en cuestión se dedicará a indemnizar a terceros por daños en el medio ambiente, sin que exista previamente algún tipo de responsabilidad patrimonial de la Administración por la que la Administración deba responder. Se entiende que no procede la inclusión de esta función del fondo, aunque se señale “en la medida de sus posibilidades”, por cuanto entraña un riesgo cierto de que se acabe declarando una especie de responsabilidad subsidiaria sin limitación de la Administración autonómica a través de este fondo y en virtud de esta disposición legal. A lo sumo habría que indicar, “en la medida de sus posibilidades, **y siempre que se haya declarado la responsabilidad subsidiaria de la Administración autonómica de la Comunidad Autónoma de La Rioja tras la tramitación del correspondiente procedimiento administrativo:**”

I) El artículo 53 se refiere a sanciones en materia de licencia ambiental o declaración responsable, el artículo 54 a la prescripción de las sanciones en materia de licencia ambiental o declaración responsable, y el 59 a la competencia para el ejercicio de la potestad sancionadora en materia de licencia ambiental o declaración responsable, mientras que los artículos 51 y 52 y 55 a 58 se refieren en general a infracciones y sanciones reguladas en la ley. Se considera por ello que mientras los actuales artículos 53, 54 y 59 deberían ir a continuación del artículo 50 y en la misma sección segunda del capítulo II del Título III de la Ley, los artículos 51 y 52 así como 55 a 58, referidos en general a todas las infracciones y sanciones regulados en la ley deberían constituir una sección independiente con disposiciones comunes a ambas secciones del capítulo II.

II) El artículo 56.2, al referirse a la concurrencia de sanciones hace referencia a las que pudieran ser “delito o falta”. Pero ha de tenerse en cuenta que la figura penal de las faltas ha desaparecido. Actualmente existen sólo los delitos más o menos graves pero delitos. Por ello debería sustituirse “delito o falta” por “delito” o por “infracción penal”.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES . Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 7 / 8
Expediente	Tipo	Procedimiento		Nº Documento
00860-2016/45823	Informe	Solicitudes y remisiones generales		2016/0207057
Cargo		Firmante / Observaciones		Fecha/hora
1 Letrada Servicios Jurídicos en la Consejería de Obras Públicas, Po		Paloma Sanz de la Fuente		29/08/2016 16:40:09
2 SELLADO ELECTRÓNICAMENTE por Gobierno de La Rioja con CSV: IL4JRU6FTAOCTC		Dirección de verificación: http://www.larioja.org/verificacion		29/08/2016 16:40:25



m) El artículo 60.2 parece tener alguna omisión en su redacción “Las multas coercitivas podrán ser reiteradas por lapsos de tiempo no inferior a un mes no superará un tercio de la multa prevista para el tipo de infracción cometida” Tal vez lo que se quería señalar es “Las multas coercitivas podrán ser reiteradas por lapsos de tiempo no inferior a un mes y su cuantía no superará un tercio de la multa prevista para el tipo de infracción cometida”.

Es cuanto ha de informarse al respecto, sin perjuicio de mejor criterio en Derecho.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 8 / 8
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento	
00860-2016/45823	Informe	Solicitudes y remisiones generales	2016/0207057	
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora	
1 Letrada Servicios Jurídicos en la Consejería de Obras Públicas, Po	Paloma Sanz de la Fuente		29/08/2016 16:40:09	
2	SELLADO ELECTRÓNICAMENTE por Gobierno de La Rioja con CSV: IL4JRU6FTATOCTC Dirección de verificación: http://www.larioja.org/verificacion		29/08/2016 16:40:25	