



MEMORIA INICIAL

Expediente: Anteproyecto de Ley de Protección del Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de La Rioja

Referencia: VPC/vzg

Fecha: 4 de agosto de 2016

Asunto: **MEMORIA INICIAL RELATIVA AL ANTEPROYECTO DE LEY DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA**

I.- Marco normativo del anteproyecto

La normativa europea en materia de medio ambiente, basada en el artículo 191 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, tiene por objeto la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente, garantizando un desarrollo sostenible del modelo europeo de sociedad.

La prevención en materia de medio ambiente es uno de los pilares fundamentales de la construcción normativa europea.

La Directiva 2010/75/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales, nace como respuesta a la necesidad de obtener mejoras ambientales asegurando y fomentando la innovación técnica, reiterando la necesidad de evitar, reducir y, en la medida de lo posible, eliminar la contaminación de las actividades industriales. Esta Directiva constituye el nuevo marco general para el control de actividades industriales, aportando como principio básico la prioridad de intervención en la fuente del origen de la contaminación. Asimismo, constata la necesidad de revisar la legislación sobre instalaciones industriales a fin de simplificar y esclarecer las disposiciones existentes y reducir cargas administrativas innecesarias.

En esta línea de simplificación administrativa, la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, puso de relieve que, para fomentar el crecimiento económico y la creación de puestos de trabajo, resulta esencial un mercado competitivo de servicios. Con ese fin, la Directiva considera que las normas de procedimientos administrativos no deben tener por objeto la armonización de los mismos, sino la supresión de regímenes de intervención administrativa previa, excesivamente onerosos para los operadores, que obstaculizan la libertad de establecimiento y la creación de nuevas empresas de servicios.

En el marco normativo interno, la Constitución Española establece en su artículo 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 el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.



Gobierno de La Rioja

En este sentido, sin ánimo de exhaustividad, se refieren a continuación las disposiciones normativas que, de una u otra forma, conducen a la aprobación del presente anteproyecto:

- la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera;
- la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad;
- la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados;
- la Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifica la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación;
- la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental;
- el Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de emisiones industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio;

Entre las normas citadas, cabe destacar por su importancia las dos normas básicas de reciente aprobación en materia de prevención y control integrados de la contaminación (Ley 5/2013, de 11 de junio, y Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre), así como la reciente Ley 21/2013, de 9 de diciembre, reguladora de la evaluación ambiental de planes, programas y proyectos, que establece, en su disposición final undécima, un plazo de un año desde su entrada en vigor para que las Comunidades Autónomas con legislación propia en materia de evaluación ambiental adapten dicha legislación a lo dispuesto en la citada ley estatal.

Por su parte, el Estatuto de Autonomía de La Rioja, aprobado por Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, en su nueva redacción dada por Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero, atribuye en su artículo 9.uno a esta Comunidad Autónoma, en el marco de la legislación básica del Estado, el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de medio ambiente.

En virtud del Decreto 28/2015, de 21 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente y sus funciones en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo de organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja, corresponde a la Dirección General de Calidad Ambiental las siguientes funciones:

- la evaluación ambiental de planes, programas, proyectos y actividades así como la declaración de impacto ambiental.
- la gestión, control y registro de las entidades de acreditación y verificadores medioambientales.
- la Autorización ambiental integrada y el control integrado de la contaminación y vertidos al agua, aire y suelo.
- la inspección, vigilancia y control del cumplimiento de la normativa sobre protección del medio ambiente.

II.- Justificación del anteproyecto

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



Gobierno de La Rioja

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. En concreto, la disposición final undécima de la Ley 21/2013, establecía el plazo de un año desde la fecha de entrada en vigor para que las comunidades autónomas adaptasen su legislación propia en materia de evaluación ambiental a lo estipulado en la citada ley.

La concertación en todo el territorio nacional de la normativa en materia de evaluación ambiental y de prevención y control integrados de la contaminación hace necesario derogar la Ley 5/2002, de 8 de octubre, y formular una nueva haciendo una remisión en bloque a la normativa estatal en las materias anteriormente citadas, sin perjuicio de la regulación de aspectos concretos en materia competencial o procedimental. Asimismo, el anteproyecto de la nueva ley establece una novedosa figura de intervención administrativa, llamada “declaración responsable de apertura”, cuyo principio es la simplificación administrativa para los proyectos, instalaciones o actividades que se considera que pueden tener menor incidencia en el medio ambiente, derivado de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, y de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

De esta forma, el presente anteproyecto supone la completa adaptación de la legislación riojana al marco normativo básico del Estado español, tanto en materia de prevención y control integrados de la contaminación como en lo que se refiere a la evaluación ambiental de planes, programas y proyectos. Asimismo, supone una reducción de cargas administrativas para los promotores y ciudadanos. Los instrumentos de intervención contenidos en la ley son respetuosos con los principios que deben garantizar la unidad de mercado, el libre establecimiento y la libre circulación, manteniéndose solamente aquellos que resultan necesarios y proporcionados, así como justificados por una correcta protección del medio ambiente, siendo conformes, además, con los previstos en la normativa básica, todo ello, por tanto, de acuerdo con la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

Es en la modificación de las mencionadas normas y en las últimas Directivas europeas anteriormente citadas donde se encuentran las bases de la nueva regulación de los instrumentos de intervención administrativa ambiental regulados en la presente ley.



Ili.- Estructura y contenido

La ley consta de exposición de motivos y un texto de 61 artículos estructurados en un Título Preliminar y tres Títulos con el siguiente contenido:

Título Preliminar. Disposiciones Generales

Título Primero: Intervención Administrativa

Capítulo I: Disposiciones Generales

Capítulo II: Evaluación Ambiental

Sección I: Evaluación del impacto ambiental

Sección II: Evaluación ambiental estratégica

Sección III: Resolución de discrepancias en el procedimiento de evaluación ambiental

Capítulo III: Autorización ambiental integrada de proyectos y actividades

Capítulo IV: Licencia ambiental

Capítulo V: Declaración responsable de apertura

Título II: Instrumentos de Actuación

Capítulo I: Planes y programas de protección ambiental

Capítulo II: Sistemas de gestión y auditorías ambientales

Capítulo III: Distintivos de garantía de calidad ambiental

Capítulo IV: Instrumentos económicos y de gestión

Título III: Disciplina medioambiental

Capítulo I: Inspección, control y vigilancia

Capítulo II. Régimen sancionador

Sección 1ª. Del régimen sancionador en materia de evaluación de impacto ambiental y de autorización ambiental integrada.

Sección 2ª. Del régimen sancionador en materia de licencia ambiental y declaración responsable de apertura

Capítulo III. Medios de ejecución y otras medidas

Además contiene una disposición adicional, tres disposiciones transitorias, una derogatoria y dos finales.

IV.- Disposiciones afectadas y tabla de vigencias

Con la aprobación del texto propuesto se prevé la derogación de la Ley 5/2002, de 8 de octubre, de Protección del Medio Ambiente de La Rioja, 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 de La Rioja, excepto el procedimiento administrativo regulado en el Título IV, referido a la concesión de la licencia ambiental. Asimismo, también se prevé la derogación expresa del Decreto 20/2009, de 3 de abril, por el que se regula el procedimiento administrativo de evaluación ambiental de Planes y Programas.



V.- Estudio económico

La aprobación de la norma propuesta no supone la aprobación de gasto, careciendo de contenido económico.

VI.- Trámites seguidos en la elaboración del borrador

El artículo 45 de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e Incompatibilidades de sus miembros, dispone que el el Gobierno ejercerá la iniciativa legislativa prevista en el artículo 20 del Estatuto de Autonomía de La Rioja mediante elaboración, aprobación y posterior remisión de los Proyectos de Ley al Parlamento de La Rioja y que dicho procedimiento se iniciará por el titular de la Consejería competente por razón de la materia. De conformidad con lo anterior, por Resolución de 21 de octubre de 2014 del Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, se acuerda el inicio del procedimiento para la elaboración de un borrador de Ley de Protección de Medio Ambiente en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

La Dirección General de Calidad Ambiental ha elaborado el borrador de la ley de acuerdo con lo anterior, así como el informe de fecha 3 de noviembre de 2014 en el que se justifica su necesidad de aprobación y el resto de cuestiones a las que se refiere.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 105 de la Constitución española, el artículo 36 de la Ley 4/2005, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja y el artículo 19 de la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja, se ha sometido el borrador del texto al trámite de audiencia a las entidades y sectores representativos de los intereses potencialmente interesados por el texto, en concreto al Colegio de Aparejadores y Arquitectos Técnicos; Colegio de Arquitectos; Colegio de Ingenieros Agrónomos; Colegio de Ingenieros Técnicos Agrícolas; Colegio de Ingenieros Técnicos Industriales; Colegio de Ingenieros de Montes; Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos; Ecologistas en Acción; Cámara de Comercio.

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 celebrada el 20 de febrero de 2015.

La Dirección General de Calidad Ambiental y Agua ha emitido un informe de valoración sobre el trámite de audiencia en fecha 15 de abril de 2016 en el que se valoran las propuestas realizadas sobre el borrador del texto, razonando su admisión o inadmisión. Dicho informe se acompaña de un nuevo texto sobre el que se continúa la tramitación.

VII.- Trámites realizados por la Secretaría General Técnica

Se ha sometido el borrador del texto del anteproyecto a **información pública** mediante la publicación del correspondiente anuncio en el Boletín Oficial de La Rioja de fecha 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 pueda presentar las alegaciones que considere oportunas al texto.



Fruto del trámite de participación pública, se han recibido diversas alegaciones que han sido estudiadas por la Dirección General de Calidad Ambiental como órgano proponente en informe de fecha 20 de julio de 2016 incorporado al expediente junto con la última versión del borrador de ley propuesto por ese centro gestor.

De las alegaciones presentadas, sin perjuicio del estudio más pormenorizado que de ellas se realiza en el mencionado informe del centro gestor, interesa destacar aquí las siguientes:

- En cuanto a las presentadas por el Servicio de Ordenación de Territorio de la Dirección General de Urbanismo y Vivienda de la Consejería de Fomento y Política Territorial:
 - o Este unidad administrativa proponía en sus alegaciones que se aquilataran **los casos de fuerza mayor** a los que se refiere el artículo 23.2.b) del borrador, de forma análoga a lo dispuesto en la legislación de contratos del Sector Público. Si bien el centro gestor en un primer momento aceptó la propuesta introduciendo los supuestos allí recogidos en la redacción del artículo 23.2.b), en reunión posterior mantenida con el Director General de Calidad Ambiental se decidió suprimirlos por ser la fuerza mayor un concepto de determinación jurisprudencial y por realizarse el examen de su concurrencia *ad casum*.
 - o Asimismo, también refirió en su informe que el artículo 43.2 parece girar exclusivamente alrededor del saneamiento y este concepto debiera darse encaje y/o articular diversos aspectos, como el impuesto sobre la eliminación de residuos en vertederos u otros. Dicha alegación ha sido aceptada por la Dirección General competente, de forma que se ha introducido un nuevo inciso en la redacción de dicho apartado con objeto de dar cabida al impuesto referido u otros.
- De las alegaciones presentadas por el Servicio de Urbanismo de la Dirección General de Urbanismo y Vivienda interesa referir lo siguiente:
 - o En cuanto a la predeterminación de quien debe ser el **órgano sustantivo** en cada caso, debe significarse que dicha propuesta parece poco razonable, porque es difícil predeterminar quien debe ser en cada caso el órgano sustantivo, por ello, se decide mantener la mencionada nomenclatura que además trae causa de la legislación estatal básica.
 - o Se pide aclaración sobre si los ayuntamientos pueden seguir exigiendo **licencia de apertura** expresa para las licencias comunicadas que no afecten al medioambiente. Dicha alegación debe ser desestimada por cuanto el apartado cuarto del artículo 10 es meridianamente claro al determinar que *“queda suprimida la licencia de apertura en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja, sin perjuicio de la exigibilidad de la licencia de primera ocupación cuando sea preceptiva según la normativa urbanística”*.
 - o En cuanto a la posible **simplificación del trámite de exposición pública** del Estudio Ambiental Estratégico dado que los contenidos de los Planes Generales Municipales son



similares en todos los casos, se decide que tal cuestión debería determinarse, por ser un aspecto puramente procedimental, en la fase de desarrollo reglamentario de la ley. La misma consideración debe realizarse respecto a la posibilidad de simplificar la tramitación de las modificaciones a efectos de la Evaluación Ambiental Estratégica cuando éstas no sean sustanciales.

- o Se ha incluido una **disposición transitoria tercera**, con la intención de clarificar cual debe ser el procedimiento de evaluación ambiental estratégica a seguir con respecto al planeamiento urbanístico y demás instrumentos de ordenación del territorio de La Rioja hasta que se apruebe el desarrollo reglamentario de la Ley, que se ha sometida a una modificación en su redacción respecto del texto inicialmente propuesto por el centro gestor en coordinación con el Servicio de Urbanismo de la Consejería de Fomento y Política Territorial.

De las alegaciones presentadas por el Colegio Oficial de Arquitectos de La Rioja (COAR) mediante correo electrónico de fecha 15 de junio de 2016, interesa destacar las referidas a la **caducidad de las licencias**. Respecto al artículo 23, se acoge la propuesta de incluir una mención expresa a que la caducidad deberá declararse habiendo dado trámite de audiencia al interesado. En cuanto a la Disposición Transitoria Primera, debe referirse que en un primera redacción, el texto era del siguiente tenor: *“Se producirá la caducidad de las licencias ambientales vigentes de aquellas actividades, instalaciones o proyectos que a la entrada en vigor de esta Ley hayan cesado o cesen temporalmente su actividad por plazo superior a dos años”*. El centro gestor en versión del texto remitida a esta parte el 20 de julio de 2016 propuso añadir a ese texto la mención *“previo trámite de audiencia en su caso”*. Sin embargo, en reunión mantenida de forma posterior con el Director General proponente, se concluyó que la redacción del texto podía inducir a error, por lo que ha sido sustituida por la siguiente: *“Se producirá la caducidad de las licencias ambientales vigentes de aquellas actividades, instalaciones o proyectos que desde la entrada en vigor de esta ley cesen temporalmente su actividad por plazo superior a dos años, previo trámite de audiencia al interesado en su caso.”*

Por lo que a las alegaciones presentas por la Asociación Española de Fabricantes de Ladrillos y Tejas se refiere, resulta conveniente significar que se ha accedido a lo solicitado dando nueva redacción al artículo 13.1 que resultaba confuso en su redacción original y que finalmente se redacta del siguiente modo *“Cuando por una modificación de una instalación o actividad, el conjunto de la misma quede sometido a un nuevo régimen de intervención administrativa, debe someterse la totalidad de la instalación o la actividad, es decir, tanto la parte inicial como la modificada, a dicho régimen.”*

En cuanto a las alegaciones presentadas por el ciudadano particular B.L.R a través del Canal Participa, interesa destacar lo indicado respecto al artículo 7 *“Información y participación ciudadana”*, ya que en este punto el centro gestor remite la cuestión planteada a la consideración de esta Secretaría General Técnica. Refiere el dicente en la redacción del mencionado artículo debería referirse que la obligatoriedad que se establece para las empresas previstas para la aportación de los datos precisos con el fin de elaborar el informe anual sobre el estado del medio ambiente estará limitada o moderada por el respeto a la legislación vigente en materia de protección de datos y secreto industrial. Desde esta Secretaría General Técnica se considera que dicha alegación debe ser desestimada por la casi nula probabilidad de que los datos que sean requeridos a las empresas para elaborar el mencionado informe puedan entrar en



colisión con la mencionada normativa, sin perjuicio de que se adopten las cautelas oportunas en el momento de efectuar tal requerimiento al quedar vinculada la Administración Pública en su actuación al ordenamiento jurídico en toda su extensión, sin que sea necesario que se prevea específicamente en las diferentes leyes sectoriales.

Asimismo, debe referirse que se ha modificado la ubicación de **la suspensión de actividades** que estaba regulada en el artículo 16 en la redacción original. Esta cuestión ya fue propuesta durante el trámite de alegaciones por la Dirección General de Salud Pública y Consumo e inicialmente rechazada por la Dirección General de Calidad Ambiental, según consta en su informe de fecha 15 de abril de 2016. Habida cuenta de que se trataba de un artículo único que no encajaba en ninguna sección de las previstas en el capítulo II "Evaluación ambiental" del Título I, y que además la suspensión de actividades se regulaba en otros artículos en materia de licencia ambiental y de declaración responsable de apertura, se ha considerado más adecuado eliminar el artículo 16, el apartado 4 del artículo 21 y el artículo 25, todos ellos referidos a la suspensión de actividades cuando no se haya sometido la actividad al régimen de intervención administrativa que resulte preceptivo de acuerdo con lo previsto en la ley, llevando dicha regulación al Título III referido a la Disciplina Ambiental, en concreto, al artículo 46. Esta unificación de la regulación referida a la suspensión de actividades, obras o proyectos en caso de que no se ajusten a la intervención administrativa correspondiente ha motivado la reenumeración de gran parte de los artículos del anteproyecto.

Por último debe significarse que por parte de esta Secretaría General Técnica se ha efectuado **un estudio de fondo y una revisión de la forma del texto propuesto**, teniendo en cuenta para esto último las Directrices de Técnica Normativa aprobadas mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 22 de julio de 2005 y a las que se dio publicidad mediante Resolución de fecha 28 de julio de 2005 del Ministerio de la Presidencia (BOE nº 180, de 29 de julio de 2005).

Viii.- Trámites a seguir para su aprobación

Como se ha señalado anteriormente, de conformidad con lo establecido en el artículo 45 de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, de Gobierno e Incompatibilidades de sus miembros, el Gobierno ejercerá la iniciativa legislativa mediante la elaboración, aprobación y posterior remisión de los proyectos de ley al Parlamento de La Rioja.

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 deberán ser informados por la Dirección General de Servicios Jurídicos y por la Secretaría General Técnica de la Consejería que inició el expediente.

En el presente informe de la Secretaría General Técnica se recoge lo relativo al marco normativo en que se inserta la norma propuesta, justificación de su oportunidad, adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persiguen y estudio económico.

A los efectos de lo dispuesto en el artículo 5.b) del Decreto 21/2006, de 7 de abril, por el que se regula la organización y funcionamiento de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, resulta preceptivo solicitar informe a la Dirección General de los Servicios Jurídicos.



Gobierno de La Rioja

Una vez recibido el referido informe y emitida la Memoria Final de la Secretaría General Técnica, el anteproyecto de ley definitivo y el resto de la documentación será elevado por el titular de la 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.

Es todo cuanto ha de informarse sin perjuicio de mejor criterio en Derecho

En Logroño, a 4 de Agosto de 2016.



Verónica Pérez-Caballero Maestro
Jefa de Sección

Vº Bº



Florencio Larrea Villarroya
Secretario General Técnico

