



En Logroño, el día 30 de mayo de 2024, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. José Ignacio Pérez Sáenz, y de las Consejeras, D.^a Amelia Pascual Medrano y D.^a Ana Reboiro Martínez-Zaporta y D.^a M.^a Belén Revilla Grande, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Serrano Blanco, y siendo ponente D. José Ignacio Pérez Sáenz emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

23/24

Correspondiente a la consulta elevada al Consejo Consultivo de La Rioja por la Excm. Sra. Consejera de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja sobre el *Anteproyecto de Decreto por el que se aprueba el Plan de Acción contra el ruido de los Grandes Ejes viarios de La Rioja (Fase IV)*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

La precitada Consejería actuante remite, para dictamen, el expresado Anteproyecto de Decreto, junto con el expediente correspondiente al procedimiento de elaboración de la referida disposición general, que consta de la siguiente documentación de interés:

- Acta de la sesión ordinaria del Consejo Asesor de medio Ambiente, celebrada el 9-10-2023.
- Ficha y trámite de Consulta previa con anterioridad a la elaboración del anteproyecto de Decreto por el que se aprueba el Plan de Acción contra el Ruido, de 29-11-2023 al 21-12-2023.
- Certificado de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno, de 22-12-2023.
- Resolución de inicio de la Dirección General de Calidad Ambiental, Cambio Climático y Agua, de 02-01-2024.
- Borrador inicial del Decreto por el que se aprueba el Plan de Acción contra el Ruido de los Grandes Ejes Viarios de La Rioja (Fase IV), de 02-01-2024.
- Información pública/ trámite de audiencia, de 08-01-2024 a 08-02-2024.
- Certificado de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno, de 9-02-2024.



- Memoria justificativa de la Dirección General Calidad Ambiental, Cambio Climático y Agua, de 19-02-2024.
- Memoria justificativa de la Dirección General de Calidad Ambiental, Cambio Climático y Agua que sustituye y completa la memoria enviada con fecha 19 de febrero de 2024, con fecha 26-02-2024.
- Resolución de la Secretaría General Técnica por la que se declara formado el expediente, de 01-03-2024.
- Memoria Inicial de la Secretaría General Técnica, de 05-03-2024.
- 1º Anteproyecto de Decreto por el que se aprueba el Plan de Acción contra el Ruido de los Grandes Ejes Viarios de La Rioja (Fase IV) (2º Borrador de decreto), de 05-03-2024 (según índice).
- Oficio de la Secretaría General Técnica por el que se informa a la Dirección General de Control Presupuestario, de 05-03-2024.
- Informe de la Dirección General de Control Presupuestario, de 13-03-2024.
- Solicitud de informe complementario solicitado por la Secretaría General Técnica a la Dirección General de Calidad Ambiental, Cambio Climático y Agua, de 12-03-2024.
- Informe de la Dirección General de Calidad Ambiental, Cambio Climático y Agua y programación de actuaciones, de 14-03-2024.
- Oficio de la Secretaría General Técnica por el que se solicita informe a la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de 15-03-2024.
- Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de 17-04-2024.
- Memoria de la Secretaría General Técnica previa al Dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja, de 19-04-2024.
- Anteproyecto de Decreto por el que se aprueba el Plan de Acción contra el Ruido de los Grandes Ejes Viarios de La Rioja (Fase IV), de 19-04-2024.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 22-04-2024 y registrado de entrada en este Consejo el día siguiente, el Excm. Sra. titular de la Consejería actuante remitió, al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 24-04-2024, 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

Asumida la ponencia por el Consejero señalado en el encabezamiento, la misma 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*”; expresándolo de igual modo el art.12, b), de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

Habida cuenta de la naturaleza de la norma sometida a nuestra consideración, que se dicta en desarrollo de la Ley estatal 37/2003 de 17 de noviembre, del Ruido y del Real Decreto 1513/2005, en lo referente a la evaluación y gestión del ruido ambiental, resulta clara la aplicación de los citados preceptos y por tanto la preceptividad del presente dictamen.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 LCCR que, en el ejercicio de nuestra función, debemos velar por “*la observancia de la CE, el Estatuto de Autonomía de La Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen. Excepcionalmente, valorará aspectos de oportunidad y conveniencia, si así lo solicita expresamente la autoridad consultante*”. Como se ha señalado en otros dictámenes, debemos examinar la adecuación del Anteproyecto de Decreto al bloque de constitucionalidad, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas.

Segundo

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para dictar la norma proyectada

1. La competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR) para dictar la norma proyectada constituye el primer y esencial requisito para la validez de cualquier clase



de disposición, legal o reglamentaria, que pretenda dictar los órganos autonómicos competentes.

En relación con la norma que nos ocupa, el artículo 9.1 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, aprobado por Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, establece que le corresponde a la CAR las competencias de desarrollo legislativo y ejecución en *“Protección del medio ambiente, normas adicionales de protección del medio ambiente y paisaje, espacios naturales protegidos y protección de los ecosistemas”*.

La disposición final primera de la Ley 6/2017, de 8 de mayo, de Protección de Medio Ambiente de la CAR, faculta al Gobierno de La Rioja para que dicte las disposiciones necesarias para su desarrollo y aplicación de la citada ley.

2. En cuanto a la **cobertura legal**, el Anteproyecto la encuentra en la Ley estatal 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido; el R.D. que la desarrolla 1513/2005, de 16 de diciembre y en la Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental.

3. En lo atinente al **rango normativo formal** de la disposición proyectada, el art. 23 de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros preceptúa que *“corresponde al Consejo de Gobierno: ...i) aprobar, mediante Decreto, los Reglamentos para (...) el desarrollo con rango reglamentario de la legislación básica del Estado cuando así proceda y ejercer en general, la actividad reglamentaria, sin perjuicio de la que corresponda a otros órganos”* por lo que el rango de la disposición examinada es exactamente el querido por la Ley ya que, tratándose obviamente de un reglamento, se presenta en la forma de Decreto.

Tercero

Cumplimiento de los trámites de elaboración de disposiciones de carácter general

La importancia de observar las prescripciones previstas en la ley, en relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, no sólo viene a contribuir al acierto en su elaboración, sino que tiende a evitar que su incumplimiento produzca distorsiones en su desarrollo en tanto que, en caso de recurso, los órganos de la jurisdicción contencioso pueden apreciarlo como causa de invalidez de la norma reglamentada aprobada. Constituye este criterio fundamento del examen del cumplimiento de tales trámites que, en sus dictámenes, este Consejo Consultivo, viene efectuando al respecto.



En base a ello, se deberá examinar si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 32 *bis* a 42 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja (LFAR). Procede, por ello, comprobar el grado de cumplimiento, en el presente caso, de dichos trámites o requisitos.

1. Consulta previa

El art. 32 *bis* de LFAR, bajo tal concepto, establece que:

“1. Con carácter previo a la elaboración del anteproyecto de ley o reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web del Gobierno de La Rioja, en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: a) los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) la necesidad y oportunidad de su aprobación; c) Los objetivos de la norma; d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

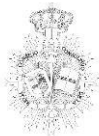
2. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse este trámite de consulta. Tampoco será exigible la consulta previa en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración general de la Comunidad Autónoma o de los entes integrantes de su sector público, salvo que, en alguno de estos casos, se regule la participación de los ciudadanos o de sus organizaciones y asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Podrá prescindirse de este trámite cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen”.

El trámite que nos ocupa puede ser evitado cuando la propuesta normativa incurra en alguno de los cinco supuestos recogidos en el precitado art. 32 *bis*.2 LFAR: i) que no tenga impacto significativo en la actividad económica; ii) que no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios; iii) que regule aspectos parciales de una materia; iv) que tenga relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias, o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración pública de la CAR o de los entes integrantes de su Sector público; o v) que concurran razones graves de interés público.

Por su parte, el art. 133 LPACAP (Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común), sobre participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos, prescribe que:

“1. Con carácter previo a la elaboración del Proyecto o Anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: a) los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) la necesidad y oportunidad de su aprobación; c) los objetivos de la norma; y d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto



en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.

4. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta pública regulada en el ap. primero. Si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una Administración prevé la tramitación urgente de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella”.

En relación con este precepto, aunque la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 55/2018 (FJ 7-b y c) ha declarado que el art. 133 LPACAP resulta contrario al orden constitucional de distribución de competencias, ha dejado a salvo de esta declaración el primer inciso del ap. 133.1 LPACAP, el cual resulta de aplicación, no sólo a las iniciativas legislativas y reglamentarias del Gobierno central, sino también a las de las Comunidades Autónomas (CCAA).

Pues bien, este trámite ha sido adecuadamente satisfecho. Con carácter previo al inicio del procedimiento de elaboración del Anteproyecto del Decreto, según queda acreditado, mediante un certificado de la Secretaría General Técnica, de la Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía de Gobierno, obrante en el expediente, se habilitó en el Portal *web* del Gobierno de La Rioja una “*consulta previa*”, que se desarrolló entre los días 29 de noviembre a 21 de diciembre de 2023, no recibéndose comentarios y aportaciones ciudadanas.

2. Órgano competente y Resolución de inicio

A) En cuanto a la **competencia** administrativa, según el art. 33.2 LFAR:

“El procedimiento para la elaboración de los reglamentos podrá iniciarse, en cualquier caso, mediante Resolución de la Consejería competente por razón de la materia. También podrá iniciarse mediante Resolución del Director General competente por razón de la materia o, en el caso de que la norma afecte a competencias de varias Direcciones Generales, de su Secretario General Técnico.”



En el presente caso, la Resolución de inicio, de 2 de enero de 2024, fue dictada por el Director General (DG), de Calidad Ambiental, Cambio Climático y Agua de la Consejería actuante, la cual, tiene atribuidas sus funciones en virtud del Decreto 56/2023, de 14 de julio.

En definitiva, el DG era competente para dictar la antedicha Resolución de inicio.

B) Desde el punto de vista del **contenido**, el art. 33.3 LFAR dispone que:

“La Resolución de inicio expresará sucintamente el objeto y finalidad de la norma, las normas legales que, en su caso, deba desarrollar, así como el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida. La Resolución podrá señalar la Unidad administrativa a la que se encomienda la elaboración del borrador o constituir una Comisión de trabajo con ese fin, designando a los miembros que la integrarán”.

A este respecto, la Resolución de 2 de enero de 2024, dictada, como se ha dicho, por el órgano competente: i) describe el objeto y finalidad de la norma; y ii) contiene el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida, en relación con la competencia administrativa del órgano que aprueba la resolución de inicio.

3. Elaboración del borrador inicial

El art. 34 de la LFAR dispone que:

“1. El borrador inicial estará integrado por una parte expositiva y por el texto articulado del proyecto de ley o reglamento que incluirá, en su caso, una disposición derogatoria de las normas anteriores que resulten afectadas.

2. 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 seguirse de su aplicación. Incluirá también, en su caso, 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.

3. En los casos de creación de nuevos servicios o de modificación de los existentes, o aquellos en los que de la aplicación de la norma se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, deberá adjuntarse al expediente un estudio del coste y de su financiación”.

Consta en el expediente una primera Memoria inicial justificativa, de 19 de febrero de 2024, y una segunda que la sustituye y complementa con fecha 26 de febrero de 2024, ambas de la DG de Calidad Ambiental, Cambio Climático y Agua, que examina los aspectos a los que se refiere el art. 34.2 LFAR.



En cuanto al **estudio económico** previsto por el art. 34.3 de la LFAR se justifica en la Memoria que:

“Según consta en el apartado 12 (valoración económica) del Plan de Acción contra el Ruido que se aprueba, los gastos de ejecución de las intervenciones previstas y de las labores de control de resultados de las mismas ascienden a 145.470,88 euros”.

En cuanto al **impacto de género** previsto en el artículo 22.1 de la Ley 7/2023 de 20 de abril, de igualdad efectiva de mujeres y hombres de La Rioja, ya dijimos en nuestro dictamen D.59/23 que la ley deja clara la obligación de incorporar un informe de impacto de género en todos los proyectos de disposición general, y establece un contenido mínimo de tales informes, de suerte que su ausencia podría fundamentar la impugnación y eventual anulación judicial de éstos.

En el presente caso, la memoria justificativa de la DG de Calidad Ambiental, Cambio Climático y Agua de 26 de febrero de 2024 incluye una valoración del impacto de género y llega a la conclusión de que no se genera impacto negativo.

4. Formación del expediente

El art. 35 LFAR dispone lo siguiente:

“1. Una vez elaborado el borrador inicial, así como la documentación complementaria a que se refiere el artículo anterior y, en su caso, practicado el trámite de audiencia, el expediente se remitirá a la Secretaría General Técnica de la consejería, cuyo titular, a la vista de su contenido, declarará, en su caso, formado el expediente de anteproyecto y acordará la continuación del procedimiento por la propia Secretaría General Técnica.

2. La Secretaría General Técnica de la Consejería determinará los trámites e informes que resulten necesarios para garantizar el acierto y legalidad de la disposición.

3. Cuando se observaran defectos en la formación del expediente, la Secretaría General Técnica podrá devolverlo al centro directivo que lo remitió a efectos de que se proceda a su subsanación”.

La declaración de la SGT actuante a que se refiere este artículo se contiene en su Resolución de 1 de marzo de 2024, que resulta conforme con el precepto transcrito.

5. Trámite de audiencia

La LFAR regula expresamente este trámite de audiencia en su art. 36, a cuyo tenor:

“1. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la disposición afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, la dirección general competente en fase de elaboración del borrador inicial o la Secretaría General Técnica en fase de tramitación del anteproyecto, publicará el texto en el Portal web del Gobierno de La Rioja, con el objeto de dar



audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

2. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración general de la Comunidad Autónoma o de los entes integrantes de su sector público, salvo que en alguno de estos casos se regule la participación de los ciudadanos o de sus organizaciones y asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Tampoco será exigible el trámite de audiencia en relación con aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de derecho público. Podrá prescindirse del trámite de audiencia cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.

3. El plazo de la audiencia debe ser adecuado a la naturaleza de la disposición, y no inferior a quince días. Por razones justificadas, y mediante acuerdo o resolución debidamente motivados, este plazo podrá reducirse a siete días hábiles”.

Sobre la manera en que haya de garantizarse esa audiencia, debe ponerse de manifiesto que, tras la modificación operada por la Ley 2/2018, el art. 36.1 LFAR contempla dos formas diferentes de sustanciarla.

-Una, que podría denominarse audiencia pública, o general: *“la Dirección General competente en fase de elaboración del borrador inicial o la Secretaría General Técnica en fase de tramitación del Anteproyecto, publicará el texto en el portal web del Gobierno de La Rioja, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados...”*.

-Y otra, que responde a la concepción clásica de la audiencia corporativa: *“Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las Organizaciones o Asociaciones reconocidas por Ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto”*.

A este respecto, conviene subrayar que la interpretación estricta de la redacción del art. 36.1 LFAR parece excluir la posibilidad de configurar esos dos cauces como alternativos, de modo tal que, cuando hubiera de verificarse dicho trámite de audiencia, la Consejería tramitadora pudiera optar libremente entre una u otra fórmula. Más bien parece, por el contrario, que el propósito del legislador de 2018 fue atribuir carácter obligatorio a la audiencia pública (*“la Dirección General competente... publicará...”*), y optativo a la audiencia corporativa (*“Asimismo, podrá también...”*).

En el presente procedimiento, la Consejería actuante dio correcto cumplimiento al art. 36,1 LFAR, pues, según consta en el Certificado emitido por la SGT de la Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno, de 8 de enero



de 2024 se publica en el Portal de Participación del Gobierno de La Rioja el borrador inicial del Decreto durante el período de un mes, del 8 de enero al 8 de febrero de 2024, dándose cumplimiento así también al trámite de información pública según lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido.

Igualmente, se cumple con la audiencia corporativa a través del Consejo Asesor del Medio Ambiente. Según consta en los antecedentes el plan de acción contra el ruido se trató el 9 de octubre de 2023, concediendo a los miembros del órgano *“20 días para hacer observaciones sobre el documento circulado”*.

La Ley 6/2017 de 8 de mayo, de Protección del Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de La Rioja (art. 8) define este Consejo como *“el órgano consultivo superior en materia de medio ambiente, que canaliza la participación pública colectiva y tiene como funciones principales las de asesorar e informar la toma de decisiones en materia ambiental”*.

El Decreto 43/2010, de 30 de julio, por el que se por el que se establece la naturaleza, funciones y composición del Consejo Asesor de Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de La Rioja confirma esas dos funciones principales de canalizar la participación e informar en materia de medio ambiente. El artículo 3, así señala como funciones específicas:

“a) Canalizar la participación pública colectiva de los sectores representativos de los intereses sociales y medioambientales.

...

e) Ser consultado sobre los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general en materia de medio ambiente que adopten la forma de Decreto...”.

6. Intervención de las Entidades Locales

El art. 37 LFAR establece que *“el órgano responsable de la tramitación adoptará las medidas que hagan posible la participación de los entes locales de la Comunidad Autónoma de La Rioja en el procedimiento cuando el anteproyecto de disposición afecte a las competencias de estos”*.

En este caso, del expediente remitido no se desprende que las Corporaciones Locales de la CAR hayan tenido participación en el procedimiento reglamentario, cuando, conforme al precepto citado, esta participación sí debería haberse procurado, dado que el anteproyecto de reglamento puede afectar a competencias locales.

Según el art. 25.2.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, el municipio ejerce competencias propias en *“Medio ambiente urbano: en particular, parques*



y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas”. Además, el artículo 4.4-b) de la Ley 37/2003 del Ruido reconoce la competencia específica en la materia a los ayuntamientos dentro de su término municipal.

Aunque la competencia autonómica se define por contraposición cuando los ejes viarios superan un término municipal (mismo artículo 4.4-b) Ley 37/2003), parece evidente la confluencia competencial, y la necesidad de recabar informe de las entidades locales concernidas por el Plan.

Siendo ello así, la Consejería tramitadora debería asegurar la participación de los entes locales en la tramitación del procedimiento de elaboración de esta disposición general, tal como prescribe el art. 37 LFAR.

A tal efecto, se recuerda que esa participación también puede hacerse efectiva mediante la remisión del proyecto reglamentario al Consejo Riojano de Cooperación Local, órgano *“deliberante y consultivo... de colaboración y cooperación entre la Administración autonómica y las entidades locales de La Rioja”* (art. 108.1 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración Local de La Rioja, LALR), que cuenta entre sus funciones las de *“emitir informe sobre los anteproyectos de... decretos que conciernan al régimen local”* así como *“Conocer e informar cuantos asuntos, no previstos expresamente en este artículo, convengan a la mejor coordinación entre ambas Administraciones Públicas”* (arts. 109.a) y 109.h) LALR).

7. Informes y dictámenes preceptivos

Según el artículo 38 de la LFAR:

“1. Los informes preceptivos y los dictámenes de los órganos consultivos se solicitarán en el momento y en la forma que determinen sus disposiciones reguladoras. El plazo para su emisión será el previsto en ellas, y, a falta de previsión expresa, el de diez días.

En el momento de solicitarse el primero de los informes o dictámenes preceptivos, se procederá a publicar, en el portal de transparencia, el Anteproyecto, como norma en tramitación.

2. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de las responsabilidades en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones, cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la tramitación de la norma, en cuyo caso podrá interrumpirse la misma en tanto no se emitan e incorporen al expediente. El plazo de espera no podrá exceder en ningún caso de tres meses, salvo disposición legal que determine un plazo menor o establezca otros efectos ante la falta de emisión.



3. El Anteproyecto será informado por la Dirección General de los Servicios Jurídicos una vez cumplimentados todos los trámites y previamente a la emisión de los dictámenes que, en su caso, resulten procedentes”.

Pues bien, en el procedimiento que nos atañe obran emitidos los informes de:

1/ La Dirección General de Control Presupuestario (DGCP), de 12 de marzo de 2024, relativo a las repercusiones presupuestarias del Anteproyecto en el déficit y regla de gasto, concluyendo que:

“Se estima un impacto en las cifras de déficit público y regla de gasto derivado de este decreto por importe de 145.470,88 euros. No obstante, no se concreta en el expediente su impacto por años, por lo que se invita al centro gestor a completar esta información”.

2/ La Dirección General de Calidad Ambiental, Cambio Climático y Agua de 14 de marzo de 2024. Ley, en contestación a la petición formulada por la DGCP.

3/ La Dirección General de los Servicios Jurídicos (DGSJ), de 17 de abril de 2024, que no plantea ninguna objeción a la tramitación y contenido del Anteproyecto y, por ende, lo informan favorablemente. Por lo demás, su intervención ha tenido lugar con el carácter preceptivo y último que, como hemos recordado en numerosos dictámenes (por todos, el D.89/18 o el D.75/19), exige el art. 39.3 LFAR.

4/ Se estima que falta recabar informe del Consejo Asesor del Medio Ambiente. El comienzo del presente expediente viene precedido del Acta de la sesión ordinaria del Consejo Asesor del Medio Ambiente celebrada el 9 de octubre de 2023, en la que se recoge como punto cuarto: Propuesta de Plan de Acción contra el Ruido de la Red de Carreteras de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Se recoge las explicaciones de las intervenciones del Director General de Calidad Ambiental, Cambio Climático y Agua y del Director General de Infraestructuras, finalizándose este punto recordando a los miembros del Consejo que tienen un plazo de 20 días para hacer observaciones.

Al tratar de la audiencia ya se ha hecho referencia a que el Consejo Asesor del Medio Ambiente de La Rioja, tiene por función principal “*informar la toma de decisiones en materia medioambiental.*” (art. 8 Ley 6/2017, y art. 3-e) Decreto 43/2010). El citado Consejo se define en la Ley como “*órgano consultivo superior en materia de medio ambiente*”, por lo que es lógico que emita informe en la tramitación del plan que nos ocupa.

5/ Falta informe de la Comunidad Foral Navarra.

El artículo 12 .2 del R.D. 1513/2005, de 16 de diciembre dice:



“En los supuestos de elaboración por parte de una comunidad autónoma de mapas estratégicos de ruido que afecten a una zona limítrofe con otra comunidad autónoma, la administración pública responsable de su elaboración solicitará informe de la comunidad autónoma afectada”.

El Plan identifica cinco unidades del mapa estratégico (UME), de las cuales dos (LR-131 y LR-134) discurren, en parte, limítrofes con la Comunidad Foral Navarra:

*“3.2 La carretera LR-131 presenta en su tramo de estudio una longitud de 3757 m, desde los PP.KK. 0+000 al 3+800. Discurre desde el Puente de Piedra en el municipio de Logroño hasta el límite con la Comunidad Foral de Navarra, atravesando los Polígonos Industriales Cantabria I y II.
(...)”*

3.3 La UME LR134 tiene una longitud de estudio de 4.290 m desde los PP.KK. 12+570 A 16+860. Se encuentra en el municipio de Calahorra y une la vía N-232 con la localidad de San Adrián de la Comunidad Foral de Navarra”.

En aplicación de la previsión del Reglamento de la Ley del ruido, debería haberse pedido informe a la Comunidad foral vecina.

8. Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto

Finalmente, según el art. 39 LFAR:

“1. Concluidas las actuaciones de instrucción y con carácter previo a la emisión del dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja que, en su caso, deba emitirse, la Secretaría General Técnica encargada de la tramitación elaborará una memoria sucinta de todo el procedimiento, en la que se reseñarán los antecedentes, los trámites practicados y su resultado, las modificaciones introducidas en el texto del Anteproyecto como consecuencia del contenido de los documentos e informes resultantes de los trámites de consulta previa, audiencia, e informes preceptivos, así como una exposición motivada de aquellas que hayan sido rechazadas. La Memoria deberá recoger expresamente una declaración motivada de la adecuación al ordenamiento jurídico del texto del Anteproyecto.

2. El expediente de elaboración se ordenará a partir de la Resolución de inicio seguido del Anteproyecto y documentación correspondiente, así como de los estudios y consultas evacuados y demás actuaciones practicadas. En el caso de que la Resolución de inicio se apruebe como consecuencia de la petición razonada de otros órganos, el expediente se ordenará a partir de la documentación que integre dicha petición.

3. En aquellos casos en que proceda la emisión de dictámenes por el Consejo Consultivo, y una vez recibido el mismo, se procederá a introducir las modificaciones que procedan en el texto del Anteproyecto, formulándose por la Secretaría General Técnica correspondiente, la Memoria final del Anteproyecto, en aquellos casos en que la misma resulte necesaria, que precederá, en todo caso, a la formalización del Anteproyecto de Ley o Proyecto de reglamento”.



En el expediente sometido a nuestra consideración, consta la referida Memoria final de la SGT actuante, de 9 de abril de 2024, que da cumplimiento a las exigencias del citado art, 39 LFAR.

9. Recapitulación.

A juicio del Consejo, las deficiencias padecidas en la tramitación del procedimiento de elaboración de la disposición general deberían subsanarse del modo que sigue:

1/ En primer lugar, debería corregirse el defecto en el trámite de audiencia respecto de las Entidades Locales.

2/ Después, tanto si ese primer trámite no da lugar a modificación alguna del Anteproyecto, como si propiciase un nuevo borrador, tendrían que solicitarse los informes omitidos.

3/ Si las dos actuaciones anteriores no supusieran modificación alguna, por un elemental principio de economía procedimental podrían conservarse, conforme al art. 51 LPACAP tanto los informes preceptivos ya emitidos, como la Memoria previa al dictamen del Consejo Consultivo, y nuestro propio dictamen. Si bien, con carácter previo a elevar el Anteproyecto al Consejo de Gobierno, debería redactarse por la Secretaría General Técnica una nueva “*Memoria Final*” que diera cuenta de los nuevos trámites observados hasta ese momento.

4/ Por el contrario, si los trámites referidos en los apartados 1/ y 2/ propiciaran la redacción de una nueva versión, resultaría necesario –salvo que las modificaciones introducidas no fueran meramente formales– reproducir, por su orden, la fase de informes preceptivos (dejando para el último lugar el del Servicio Jurídico), confeccionar una nueva Memoria final, y someter otra vez el texto a dictamen del Consejo Consultivo.

Cuarto

Observaciones al Anteproyecto

En términos generales, el texto objeto de este dictamen merece a este Consejo Consultivo un juicio favorable, y, por su contenido, se acomoda correctamente al marco legal, sin perjuicio de las observaciones que a continuación se realizan.

Según dijimos en nuestro dictamen D.2/24, a menudo los planes se justifican por el propio proceso planificador. De hecho, se puede considerar como plan, el fruto de la planificación, poniendo todo el foco en el proceso de elaboración, en sus distintas fases, y en la participación que normalmente le acompaña.



La Ley del Ruido insiste en la información pública por un periodo mínimo de un mes en la elaboración de los mapas de ruido, en la elaboración de los planes de acción, y en la revisión de los mismos (arts. 14, 22 y 24). Junto a la información pública hay que dar importancia a los trámites de audiencia e informe. Por esa razón, al tratarse de la aprobación de un plan administrativo, las consideraciones procedimentales tienen también incidencia de fondo. Constituyen el método para la ponderación entre alternativas que debe observarse siempre durante la elaboración de un plan administrativo.

En el presente caso, se parte de unos mapas de ruido ya elaborados y aprobados, sobre los que se construye el plan objeto de análisis.

1. A la parte expositiva

1. Se estima conveniente incluir, en el párrafo en el que se alude a la revisión de los Mapas estratégicos del Ruido (MER), la referencia de su aprobación. (Resolución 868/2023, de 17 de junio).

2. La cita de la “*Directiva europea INSPIRE*” debería hacerse con su denominación oficial, Directiva 2007/2/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2007, por la que se establece una infraestructura de información espacial en la Comunidad Europea. Ello, sin perjuicio de añadir esa referencia de uso más habitual (INSPIRE).

2. Al articulado

A) Observación relativa al Artículo 3. “Ámbito de aplicación”.

El ámbito de aplicación de la norma, quedaría mejor definida si se incluyera una referencia espacial. Se podría hacer añadiendo al final del artículo:

“... en la Comunidad Autónoma de La Rioja”.

B) Observación relativa al Artículo 4. “Integración en el Plan Regional de Carreteras”.

El Plan de carreteras 2022-2030 fue objeto de nuestro dictamen D.71/22 al que nos remitimos en lo que corresponda. Se nos sometió a dictamen un anteproyecto de Ley, y consta que el Gobierno de La Rioja aprobó el proyecto el pasado 13 de febrero de 2024. Sin embargo, no se ha llegado a aprobar la Ley, y con ella el referido Plan de Carreteras 2022-2030.



Aunque el Plan de acción contra el ruido esté sujeto a una modificación temporal, y la referencia al Plan de Carreteras 2022-2030 podría abarcar el periodo de vigencia que tiene previsto (5 años), se recomienda que se suprima la referencia temporal “2022-2030”. Por dos razones: el Plan de Carreteras 2022-2030 no está aprobado; y una remisión genérica al Plan de Carreteras sería suficiente para acudir al que resulte aplicable en cada momento.

C) Observación relativa al Artículo 5. “Seguimiento y revisión”.

1/ El primer párrafo dedicado al seguimiento, tiene una redacción confusa. Debiera ajustarse su redacción, sencillamente, a declarar que el seguimiento del Plan y la prioridad y control de eficacia de las actuaciones se establecerá mediante un Índice de Categorización del Ruido Ambiental (ICRA), que figura en el anexo I.

2/ El segundo párrafo dedicado a la revisión y modificación del Plan de Acción, incluye también el de los Mapas estratégicos de ruido.

La revisión de los Mapas Estratégicos del Ruido (MER) viene establecida en el art. 16 de la Ley estatal 37/2003.

“Artículo 16. Revisión de los mapas.

Los mapas de ruido habrán de revisarse y, en su caso, modificarse cada cinco años a partir de su aprobación”.

La revisión de los Planes de Acción viene establecida en el artículo 24 de la misma Ley 37/2003.

“Artículo 24. Revisión de los planes.

Los planes habrán de revisarse y, en su caso, modificarse previo trámite de información pública por un período mínimo de un mes, siempre que se produzca un cambio importante de la situación existente en materia de contaminación acústica y, en todo caso, cada cinco años a partir de la fecha de su aprobación”.

En consecuencia, incluir el procedimiento de revisión conjuntamente de los MER y los planes de acción, tiene el inconveniente de mezclar dos regulaciones distintas.

El Consejo, en este sentido, ha reiterado en numerosos dictámenes la doctrina del TC (por todas, STC 147/1993, FJ4), sobre la técnica de la “*lex repetita*” por ser una práctica legislativa que genera confusión competencial y puede conducir a la inconstitucionalidad sobrevenida de la norma autonómica.



3. Disposición final primera

En la citada Disposición se habilita al desarrollo del Plan a dos “*Consejeros*” distintos, “*dentro del ámbito de sus competencias*”.

Se trata de una previsión típica que no plantea ningún problema jurídico. No obstante, la técnica utilizada para prever dicho desarrollo podría mejorarse. En primer lugar, la habilitación debería hacerse al titular de la Consejería respectiva. En segundo lugar, debería incluirse algún sistema de coordinación entre las Consejerías afectadas por esta materia para evitar que se hagan desarrollos en paralelo, o que pudieran contradecirse.

4. Al Plan de Acción

Este Consejo no se pronuncia sobre cuestiones técnicas que superen aspectos jurídicos en los que deben moverse estos dictámenes, no obstante, como el articulado del anteproyecto tiene una vinculación expresa con el contenido del Anexo, debemos precisar que, conforme al Art. 10.2 del R.D. 1513/2005, de 16 de diciembre, referente a la evaluación y gestión del Ruido ambiental, los planes de acción se deberán elaborar: “*de acuerdo con los requisitos mínimos establecidos en el anexo V.*”.

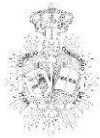
Esas exigencias que deben cumplir los Planes de acción contra el ruido, en su elaboración consideramos que han sido respetadas adecuadamente.

CONCLUSIÓN

Única

Para la correcta tramitación del procedimiento de elaboración de la disposición general, deberían observarse los trámites indicados en el F. Jco. Tercero de este dictamen, a cuyo efecto se sugiere proceder en la forma señalada por el Apartado 9 del propio fundamento.

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada, la cual cuenta con la necesaria cobertura legal, tiene el adecuado rango normativo y, en su contenido, es ajustada a Derecho, con las precisiones contenidas en este dictamen.



CONSEJO CONSULTIVO
DE
LA RIOJA

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.

José Ignacio Pérez Sáenz
PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO