



INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO AL PROYECTO DE ORDEN DE LA CONSEJERA DE DESARROLLO ECONÓMICO, SOSTENIBILIDAD Y MEDIO AMBIENTE, POR LA QUE SE APRUEBA EL PROGRAMA DE ACTUACIÓN PARA LAS ZONAS VULNERABLES A LA CONTAMINACIÓN DE LAS AGUAS POR LOS NITRATOS PROCEDENTES DE LA ACTIVIDAD AGRARIA EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO.

19/2021 IL - DDLCN

I.-ANTECEDENTES

Se ha solicitado a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo la emisión del preceptivo informe de legalidad en relación con el Borrador de Orden de referencia.

El presente informe se emite en virtud de lo dispuesto en el artículo 5.1 de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, en el artículo 11.2 a) del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco y, en el artículo 15.1 c) del Decreto 8/2021, de 19 de enero, por el que se aprueba la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno

Además del borrador definitivo del texto de la Orden, se acompañan un conjunto de documentos del proceso seguido en la elaboración y tramitación de la iniciativa normativa proyectada:

- Resolución del Director de Agricultura y Ganadería de 16 de julio de 2020, por el que se sometió al trámite de consulta pública, con carácter previo a su elaboración, el proyecto de orden por la que se aprueba el programa de actuación para las zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por los nitratos procedentes de la actividad agraria en la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- Orden de la Consejera de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente de 28 de octubre de 2020, por la que acordó el inicio del procedimiento de elaboración de una disposición de carácter general.
- Orden de la Consejera de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente de aprobación previa del proyecto de orden.
- Informe de la asesoría jurídica del Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente
- Informe de la Dirección de Normalización lingüística aportado el 14/10/2020.
- Informe aportado el 21 de diciembre de 2020 de ausencia de relevancia de impacto en función del género elaborado por Emakunde.

- Memoria económica.
- Alegaciones presentadas en el trámite de información pública por la Diputación Foral de Álava, la Diputación Foral de Bizkaia y el Ayuntamiento de Lantarón.

Además, se aporta una memoria del proyecto, de 5 de febrero de 2021, que responde a los objetivos de la misma, al procedimiento de elaboración seguido y justifica las modificaciones, introducidas en la iniciativa normativa propuesta después de analizar el informe jurídico del Departamento y el resto de alegaciones evacuadas.

II. MARCO LEGAL

El proyecto de norma que se informa es una disposición de carácter general de naturaleza reglamentaria que actualiza, en consideración a los nuevos datos científicos y técnicos disponibles, una serie de medidas técnicas asociadas al programa de actuación sobre las zonas declaradas como vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de la actividad agraria. Las medidas que integran este plan se declaran de obligado cumplimiento en dichas zonas calificadas como vulnerables y van dirigidas a reducir y prevenir la contaminación debida a dichas sustancias.

Dichas medidas de protección de las aguas tienen un claro encaje constitucional y legal a partir del artículo 10, puntos 9 y 11 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, que determina que corresponde a esta Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de agricultura, de acuerdo con la ordenación general de la economía y en materia de aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos cuando las aguas discurren íntegramente dentro del País Vasco, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149.1.25 de la Constitución.

El Real Decreto 261/96, de 16 de febrero, sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias, incorpora a nuestro ordenamiento la Directiva 91/676/CEE, de conformidad con las competencias atribuidas al Estado por el artículo 149.1.13.^a, 22.^a y 23.^a de la Constitución, en materia de planificación general de la economía, de legislación sobre recursos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma y de legislación básica sobre protección del medio ambiente, respectivamente. De conformidad con la Disposición final primera de este reglamento, esta disposición es de carácter básico, con base en las competencias constitucionales recién citadas.

En uso de estas facultades estatutarias, se publicó el Decreto 390/1998, de 22 de diciembre por el que se dictan normas para la declaración de Zonas Vulnerables a la contaminación de las aguas por los nitratos procedentes de la actividad agraria, y se aprobó el primer Código de Buenas Prácticas Agrarias de la Comunidad Autónoma del País Vasco. El Decreto 112/2011, de 7 de junio aprobó un nuevo Código de Buenas Prácticas Agrarias, que sustituyó al establecido en el artículo 2 del anterior reglamento.

Posteriormente, en desarrollo del Decreto 390/1998, se han aprobado dos programas de actuación: la Orden de 18 de diciembre de 2000, que estableció el primero, y que fue sustituida por la Orden de 15 de octubre de 2008, de la Consejera de Medio Ambiente y Ordenación del

Territorio y del Consejero de Agricultura, Pesca y Alimentación, por la que se aprueba el siguiente plan de actuación sobre las zonas declaradas vulnerables a la contaminación de las aguas por los nitratos procedentes de la actividad agraria en la Comunidad Autónoma del País Vasco, que ahora deroga el proyecto de Orden que informamos.

Así mismo, se han ido sucediendo las declaraciones de nuevas zonas vulnerables desde la entrada en vigor del Decreto 390/1998, y destacamos la última, que es la Orden de 4 de agosto de 2020.

Apreciamos que el contenido del Decreto 390/1998 es muy sintético, constando únicamente de dos artículos. El artículo 2 aprueba el primer Código de Buenas Prácticas Agrarias, tal y como exige artículo 5 del RD 261/96, y el artículo 1 está destinado a señalar la jerarquía del instrumento normativo autonómico que debe aprobar las zonas vulnerables y los programas de actuación, así como los Departamentos implicados en las competencias que se ejercen. Este Reglamento de desarrollo de la legislación básica no establece ninguna medida adicional que articule el contenido de los programas de actuación o de la declaración de zonas vulnerables, por lo que el contenido material que afecta a estos extremos, de singular relevancia en el contexto que informamos, viene referido directamente a la citada legislación básica.

A propósito de esta circunstancia, es inevitable hacer un recordatorio de la principal doctrina constitucional acerca del modo de proceder que conlleva las remisiones a la legislación básica que se repiten, tácita o explícitamente, en el texto que informamos. De esta manera, transcribimos el resumen que hace la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, en el Dictamen 126/2018, a este respecto (singularmente, en los apartados 82 a 86 y 90) y, a la vista de ello, valoraremos su aplicación cuando analicemos el contenido de los preceptos de la parte dispositiva que los materializan:

“En cuanto a la forma en que lleva a cabo esa regulación ajustada a la LAJG, procede efectuar un comentario general referido a que se producen numerosas remisiones a esa ley y, en otros casos, una reproducción de su contenido (no siempre completa o con cita del precepto de la LAJG en que se regula la materia en cuestión). Asimismo, se integran preceptos del Real Decreto 996/2003 que, en su artículo 1.3 declara aplicables en todo el territorio nacional.

El Tribunal Constitucional ha acuñado la doctrina en torno a la técnica de la lex repetita y viene insistiendo en que “la mera reiteración de reglas procesales generales en la legislación autonómica no hace buena, sin más, una tal previsión” (SSTC 71/1982, y 173/1998, de 23 de julio), pero añade, como recuerda la STC 2/2018 de 11 de enero, que esa “proscripción de la reiteración o reproducción de normas procesales por el legislador autonómico (leges repetitae) no es absoluta, y hemos admitido la reiteración cuando solo persigue dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento autonómico dentro de sus competencias (STC 47/2004, FJ 8)”.

En ese sentido, la STC 62/2017, de 25 de mayo, recuerda la STC 73/2016, de 14 de abril, en la que se explicita que “la legislación autonómica puede incurrir en inconstitucionalidad mediata, no sólo cuando contradice la normativa básica estatal, también cuando penetra el espacio normativo que ha ocupado el legislador básico, aunque se limite a parafrasear o reproducir literalmente lo establecido en las

bases. Tal es la doctrina constitucional relativa a las *leges repetitae*. Conforme a ésta, la legislación autonómica puede introducirse en el terreno de lo básico, pero sólo por excepción, cuando se limite a repetir las bases y únicamente si de ese modo contribuye a hacer inteligible el régimen autonómico de desarrollo [por todas, SSTC 154/1989, de 5 de octubre, FJ 6; 62/1993, de 18 de febrero, FJ 4; 162/1996, de 17 de octubre, FJ 4; 172/1996, de 31 de octubre, FJ 2; 73/1997, de 11 de abril, FJ 4; 47/2004, de 25 de marzo, FJ 8; 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 10 a); y 18/2011, de 13 de marzo, FJ 18”.

La Comisión se ha pronunciado en relación con los supuestos de *lex repetita* (dictámenes 113/2015, 224/2011, 50/2011, 227/2008, 163/2007, 17/2006, 114/2004, 28/1999, entre otros) de acuerdo con lo declarado por el Tribunal Constitucional y hemos estimado que la reproducción de normas básicas puede ser “constitucionalmente aceptable siempre que se respeten los respectivos ámbitos competenciales y se cumplan las exigencias de la seguridad jurídica, respeto y cumplimiento que puede concretarse en los siguientes requisitos: a) Que la reproducción se justifique en la mejor comprensión de la regulación que nace de la colaboración normativa entre Estado (normas básicas) y Comunidad Autónoma (normas de desarrollo). b) Que se exprese con claridad en la norma autonómica el carácter de básica de la norma estatal reproducida y la fuente concreta de la que procede. c) que la reproducción se haga con total fidelidad, sin omisión ni alteración alguna. d) que quede claramente diferenciado lo que es reproducción de la norma básica de lo que es añadido o desarrollo propio de la competencia autonómica de desarrollo”.

En otro caso, hemos entendido que, “Si no se cumplen estos requisitos, podría incurrirse en inconstitucionalidad, bien por invasión de la competencia estatal (caso de la reproducción con omisiones o alteraciones de la norma básica), bien por vulneración del principio de seguridad jurídica (caso de falta de claridad suficiente acerca del derecho estatal aplicable), bien por ambos motivos a la vez”.

.....

Según lo expuesto, han de cumplirse, por tanto, en estos y en otros casos semejantes, los requisitos exigibles para que la técnica de *lex repetita* no produzca los efectos indeseados que conlleva. Aunque la LAJG opera en lo que dispone con carácter básico, de forma que resulta superflua la reiteración en la disposición reglamentaria, una vez que se ha optado por la decisión de trasladarlo al texto reglamentario, debería hacerse en toda su extensión.”

Lo cierto es que no se puede decir que el contenido del borrador no se ajuste al Decreto 390/1998, de 22 de diciembre, aunque siendo éste tan parco y poco innovador, el examen de legalidad vendrá referido necesariamente a la propia legislación básica estatal, lo que materialmente se escaparía de las funciones de esta Dirección para integrarse en las de la Comisión Jurídica Asesora de la CAE (artículo 3.1 d de la ley 9/2004, de 24 de noviembre). Sin embargo, considerando también que, formalmente, el reglamento ejecutivo que desarrolla dicha normativa básica es el Decreto 390/98, atenderemos a la interpretación más acorde con esta circunstancia para sostener nuestra competencia en la emisión de este informe de legalidad.

Hay que destacar, como también lo hace el informe jurídico del Departamento, la incoherencia que supondría que la orden proyectada actualmente se dictara por los responsables de los Departamentos que señala el artículo 1 del Decreto 390/1998. Extremo éste que nos da pie para criticar lo desaconsejable de la fórmula que fija tal artículo, citando los Departamentos que en tal momento ostentan las competencias que se actúan, en vez de citar los ámbitos materiales concernidos que pueden ser asignados por el Lehendakari a diferentes Departamentos en cada legislatura.

En tal sentido, debe prevalecer lo establecido en el actual Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos. Con arreglo a lo establecido en su artículo 8, el departamento que aglutina las competencias en materia de Aguas y Agricultura es ahora el Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente, por lo que el desarrollo actual ha de ceñirse a las competencias que ostenta éste.

III. ELABORACIÓN DEL PROYECTO

La necesidad de abordar una nueva norma se justifica muy sucintamente en el expediente de tramitación y en la exposición de motivos del proyecto. De hecho, no se aporta una memoria que justifique la necesidad del proyecto, ni las variaciones que introduce respecto del anterior, lo que dificulta entender, en ocasiones, el sentido de lo acometido en el proyecto.

Por otra parte, de acuerdo con el concepto y la naturaleza en la que se inserta este proyecto y que ya hemos establecido anteriormente, a esta disposición le resulta de aplicación la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, de acuerdo con lo estipulado en sus artículos 2 y 3.

A la vista de la amplia y variada documentación que consta en el expediente administrativo, y que damos por reproducida, consideramos que la tramitación del proyecto que se informa satisface los requerimientos contemplados tanto en la Ley 8/2003, como en los apartados 1 y 2 del artículo 5 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible, relativos a la mejora de la calidad regulatoria y a la aplicación de los principios de sostenibilidad y buena regulación.

Se han instruido debidamente los trámites de audiencia e información pública, y de participación y consulta a otras administraciones, previstos en los artículos 8 y 9 LPEDG. La información pública fue objeto de anuncio en el BOPV de 14 de diciembre de 2020 y se abrió un trámite de audiencia individualizada a diversas administraciones públicas, entre ellas las tres Diputaciones Forales y diversos Ayuntamientos, así como a organizaciones representativas de intereses colectivos afectados por el proyecto.

Así mismo, cabe destacar que se ha configurado satisfactoriamente el trámite de consulta previa que dispone el artículo 133 de la Ley 39/2015, mediante la Resolución de 16 de julio de 2020 del Director de Agricultura y Ganadería, publicada en el portal web de la Administración de la CAE.

Dado que se han vertido todos los informes sectoriales precisos, con los que mostramos nuestro acuerdo general, no redundaremos en las cuestiones que ya se han estudiado en otros informes, a menos que necesitemos realizar alguna precisión o que no se hayan implementado en el último borrador y consideremos relevante insistir en su traslación al texto.

IV. CONTENIDO

El borrador informado contiene 7 artículos en su parte dispositiva y 2 anexos, mientras que la Orden de 15/10/08 contenía 2 artículos y 1 anexo. Entre las similitudes que nos interesan, están el artículo 1 de ambas órdenes que aprueban el programa de actuación que se desarrolla igualmente en ambos Anexos 1. El contenido de este Anexo 1 es el que incorpora la regulación técnica adicional y específica que realmente innova el ordenamiento jurídico, pues acoge las medidas que integran el programa de actuación.

Esta cualidad también alcanza al Anexo 2, que realiza una determinación cartográfica de las zonas vulnerables que habían sido declaradas hasta el momento, lo que sistemáticamente es muy positivo dado que una misma norma aglutina ambos contenidos esenciales de la materia, a saber, el programa de actuación y las zonas vulnerables de la CAE a estos efectos.

Precisamente, la índole eminentemente técnica de estos Anexos determina que este informe nada puede señalar al respecto, ya que carece de la especialización requerida para su enjuiciamiento. En cualquier caso, el único contraste con la norma básica que nos resulta exigible es el que permite comprobar si trata los epígrafes que suponen el contenido mínimo obligatorio del Anejo 2 del RD 261/96, de conformidad con lo previsto en el 7.1 del mismo texto reglamentario. Desde tal perspectiva, el análisis resulta ajustado a derecho.

Ahora bien, la parte dispositiva que acoge los artículos 1 a 7 sí son objeto de nuestra valoración en derecho, y a ellas nos referiremos a continuación.

Con carácter previo, hemos de señalar que podría haber dos técnicas correctas para desarrollar la legislación básica.

Por un lado, se podría optar por realizar una ordenación eminentemente remisiva a lo dispuesto en el Real Decreto 261/1996, lo cual es aceptable pues de esa forma se evita la *lex repetita*, y se añaden únicamente aquellos mensajes que completan el régimen estatal o lo adaptan a las especialidades organizativas autonómicas.

También hubiera sido una técnica correcta incluir una ordenación completa, para que en un único texto sus destinatarios tengan noticia exacta del entero contenido de la regulación, sin que tengan que acudir a distintas fuentes normativas, estatales y autonómicas, para ello. En tal caso, eso sí, se ha de procurar garantizar la fiabilidad en la reproducción de la normativa estatal aplicable (Dictamen 113/2015 de la Comisión Jurídica Asesora de la CAE).

Como veremos, el borrador sometido a informe no opta claramente por una metodología u otra, lo que plantea diversas objeciones que iremos señalando en cada concreto apartado.

Los apartados novedosamente introducidos incluyen: una relación de definiciones de cinco conceptos (art.2), el establecimiento de muestreos y seguimiento de la calidad de las aguas (art. 3), la realización de acciones de formación, información y asesoramiento de los contenidos del programa (art. 4), el plan de controles administrativos en las explotaciones agrarias (art. 5) y las condiciones de revisión del programa (art. 6.).

Se definen 5 conceptos en **el artículo 2** que nos sugieren varios comentarios.

En primer lugar, que son conceptos clave en la materia que nos ocupa, cuya utilización deriva de la originaria regulación comunitaria que ya se habían incorporado para su uso habitual en el ordenamiento jurídico, tanto estatal como autonómico, por lo que no vemos que el texto exija incorporarlos para su mejor comprensión o que añada un plus de conocimiento.

En segundo lugar, las definiciones efectuadas reproducen, aunque no sea literalmente, la descripción que realiza el RD 261/1996, de 16 de febrero, que enmarca la legislación básica de referencia, aunque ni siquiera se cite expresamente tal referencia normativa –salvo el apartado 2.4-. O, incluso, con peor suerte, se remita a la Directiva de 12 de diciembre de 1991 que, desde la transposición, carece de cualquier valor normativo. Lo que, por tal razón, debe ser proscrito de la parte dispositiva del borrador.

Destacamos, también, que la definición del concepto informe cuatrienal, se refiere en realidad al informe de situación que acoge el artículo 9 del RD 261/1996, que debe ser elaborado por los Ministerios de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente y de Agricultura, Pesca y Alimentación cada cuatro años, y que ha de ser comunicado a la Comisión Europea. Para ello, tal y como determina el artículo 6.6, los órganos competentes de las Comunidades Autónomas enviarán a la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda los programas de actuación elaborados o modificados. La información recogida por esta definición es parcial y los preceptos básicos implican un mandato claro, por lo que su inclusión bajo otra denominación sólo añade inseguridad a la regulación y es objetable desde la perspectiva constitucional de reproducción de la legislación básica.

En suma, consideramos innecesario este precepto por las razones aludidas, ahora bien, si el Departamento proponente decide mantenerlo, debería hacerlo correctamente remitiéndose al artículo del RD 261/1996 que regula cada concepto. En tal caso, el artículo 2.1 debe remitirse al 4.1, el 2.2 al 5, el 2.3 al 6, y el 2.5 al 9 (aunque en este caso, además, sería más aconsejable ajustarse a la denominación correcta).

El **artículo 3** del borrador, intitulado “programa de muestreo y seguimiento de la calidad de las aguas”, desarrolla el artículo 8 del RD 261/1996, sin expresarlo explícitamente y sin abordar completamente toda su regulación. De hecho, el citado artículo 8 establece unos límites temporales para el ejercicio de estos programas, que no son modificados por la norma autonómica dentro del margen que competencialmente tiene atribuidos, lo que genera dudas acerca de su aplicación que no deberían ser suplidos, con carácter general, por la regla de la supletoriedad que parece acoger la Disposición Adicional Única.

Comprobamos que, en la Orden sustituida, las medidas que respondían a este programa de muestreo y seguimiento estaban recogidas dentro del plan de actuación –apartado 3.10 del Anexo 1-, lo que ahora pasa a integrar la parte dispositiva con un contenido más general, que presenta los reparos ya citados.

En este sentido, se echa de menos una memoria que explique, precisamente, qué justifica estas variaciones en la regulación propuesta, si bien al tratarse de una materia que no pertenece al contenido mínimo obligatorio de los programas de actuación (Anejo 2 del RD 261/96), tal decisión tiene acomodo en la norma básica.

El **artículo 4** no lleva encabezado ningún título, a diferencia de la técnica utilizada en el resto de preceptos. Debería corregirse esta circunstancia para dar mayor coherencia al texto. Ya en el terreno de las hipótesis, si lo que se ha pretendido es que el contenido del artículo 4 deba estar integrado por el mismo título que el artículo 3 - “programa de muestreo y seguimiento de la calidad de las aguas”- debería modificarse la estructura, dividiendo este artículo 3 en dos apartados, reconfigurando la numeración del resto de preceptos en consonancia.

Este artículo 4 parece tener un contenido desligado de la legislación básica, que tampoco es de signo contrario a ésta, lo que no encuentra objeción alguna en este informe.

El **artículo 5** conlleva también una regulación autónoma de la legislación básica, que no choca con ésta en la medida que establece un plan de control adicional sobre las explotaciones agrarias y ganaderas que se ven concernidas por el programa de actuación establecido. Al igual que ocurre con el artículo 3, estas medidas de control pertenecían, en la regulación anterior – apartado 3.9 Anexo 1-, al ámbito del plan de actuación. Y ahora se desgajan de éste, sin que se justifique porqué. Ahora bien, tampoco es una materia que pertenezca al contenido mínimo aplicable a los programas de actuación (Anejo 2 del RD 261/1996), por lo que tal decisión tiene acomodo en la norma básica.

El **artículo 6**, intitulado “Revisión”, pretende articular el mandato del artículo 6.4 del RD 261/96 y lo hace, no sólo parcialmente, sino modificando su enunciado, en tanto cambia el inciso “al menos” por “como máximo”. Esta discrepancia no conlleva ninguna objeción legal *per sé*, siempre y cuando la interpretación que haya querido imprimirse a la redacción propuesta, sobre la que no vamos a elucubrar, no implique rebajar el mínimo que establece la legislación básica. Además, tampoco alcanzamos a comprender las razones que avalan este cambio, lo que debería ser explicado convenientemente en el expediente de elaboración de la norma para evitar la gran dosis de inseguridad que genera.

El **artículo 7** atiende al régimen sancionador aplicable a las infracciones y sanciones por incumplimiento de las medidas establecidas en el programa de actuación de las zonas declaradas como vulnerables. Ciertamente, la legislación básica no refiere ningún régimen sancionador, en tanto éste ha de venir conferido por las leyes autonómicas que desarrollen las materias concernidas.

A diferencia de la regulación que dispuso el artículo 2 de la orden que se deroga con este borrador, se hace una remisión general al régimen de infracciones y sanciones de la Ley 3/1988, de 27 de febrero, General de Protección de Medio Ambiente del País Vasco, que vemos más ajustado al principio de legalidad.

De la misma forma, se remite a la aplicación del procedimiento sancionador de la ley 2/1998, de 20 de febrero, en tanto encaja en su ámbito de aplicación, en los términos establecidos en su artículo 1. Tal decisión es coherente con lo dispuesto en el artículo 23 de dicha Ley, mediante el cual el legislador vasco establece un único procedimiento “para el ejercicio de la potestad sancionadora por los entes y en el ámbito contemplados en el artículo

1.2”. Ahora bien, también introduce una modulación al remitirse a las normas del procedimiento común —entonces establecidas en la Ley 30/1992— “o en la legislación básica estatal que la sustituya”. De esa forma, puede decirse que el procedimiento se encuentra ya configurado por la Ley 2/1998, que debe ser interpretado a la luz de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (LPAC)

La **Disposición Adicional Única** adopta un contenido más propio de una Disposición Final, en cuanto determina el ámbito de integración de las lagunas de la norma autonómica, con referencia a la legislación básica en la que se enmarca, estableciendo lo que puede llamarse una regla de supletoriedad.

Ahora bien, ésta podría ser una disposición innecesaria, no ilegal, por cuanto el único parámetro de referencia en la interpretación completa del ámbito material que se regula es el de la legislación básica que desarrolla, y ninguna duda recae sobre la normativa a la que nos referimos en tanto citada en numerosos apartados del texto y en la exposición de motivos.

En cualquier caso, lo relevante para el que ejerce la potestad reglamentaria es determinar los límites en los que entiende debe entrar a aplicarse directamente la norma estatal, en tanto renuncia a regular el margen que se atribuye a la competencia autonómica, y ello requiere una técnica normativa que ofrezca la mayor seguridad jurídica posible, que una cláusula remisiva general como ésta no aporta.

Respecto de la **Disposición Final Primera**, vemos que reproduce explícitamente el artículo 6.6 del RD 261/1996 y, en tal sentido, no añade nada al desarrollo del régimen de protección que implementa, ni es materia propia de una Disposición Final. Por lo que, o se integra en la parte dispositiva, o debería suprimirse.

En lo que respecta a la **Disposición Final Tercera**, que lleva por título “Aplicación”, cabe señalar que dispone sobre el retraso en la producción de los efectos derivados de la Orden que se aprueba a unas determinadas zonas vulnerables, concretamente las que se declararon por primera vez en la Orden de 4 de agosto de 2020.

Como sugerencia para mejorar la comprensión de la norma, se establece lo siguiente: Considerando que coinciden las fechas de entrada en vigor y de producción de efectos para las zonas vulnerables declaradas con anterioridad a la Orden de 4 de agosto de 2020, no vemos necesario introducir una tercera Disposición Final. De esta forma, lo único que cabe hacer para excepcionar de los efectos de la Orden a unas determinadas zonas vulnerables es introducir un segundo párrafo a la DF 2ª que diga, por ejemplo:

“No obstante, la aplicación de esta Orden a las nuevas zonas vulnerables designadas a partir de la Orden de 4 de agosto de 2020 producirá efectos a partir del 12 de agosto de 2021”.

Así mismo, no cabe olvidar que esta salvedad conlleva la pervivencia temporal de la norma derogada hasta el momento en el que la nueva Orden se aplique en su totalidad, lo que es propio de una disposición transitoria, que habría de redactarse en tal sentido, dotando de la debida congruencia la sistemática de aplicación de la Orden.

Una última precisión, que invita a la reflexión sobre la **oportunidad de la norma**, a partir de cierta información recabada del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

Hemos constatado que se han iniciado los trámites para modificar el RD 261/1996, habiendo finalizado el 11 de enero de 2021 el trámite de consulta previa del proyecto de reglamento. Las razones que aduce el Ministerio se vinculan con el Dictamen Motivado 2018/2250 C (2020) 3783 final, de la Comisión Europea de 2 de julio de 2020, dirigido al Reino de España por incumplimiento de las obligaciones contenidas en la Directiva 91/676/CEE, de 12 de diciembre de 1991, instando a que se adopten las medidas requeridas para ajustarse al mismo.

Se aducen también razones de seguridad jurídica vinculadas con sentencias del Tribunal de Justicia de la UE, que permiten ahora una mejor interpretación de la directiva. Por ejemplo, en los aspectos relativos a los programas de seguimiento, la designación de aguas afectadas o la necesidad de someter a evaluación ambiental estratégica los programas de actuación, que deberían tratarse en un texto actualizado.

No sabemos, porque no se dice en el expediente de elaboración de la norma, si detrás del propósito y del contenido de esta modificación de la norma se hallan similares razones a las expuestas. En cualquier caso, una inminente modificación de la legislación básica aconseja ser prudentes al acometer el desarrollo que nos ocupa, para evitar que se quede obsoleto antes de lo previsto.

V. CONCLUSIÓN

En definitiva, estimamos que deberían revisarse las cuestiones apuntadas, especialmente, las que implican una objeción de legalidad que suponen informar desfavorablemente la legalidad del proyecto.

En Vitoria-Gasteiz, a 24 de febrero de 2021

LA LETRADA DEL SERVICIO JURÍDICO CENTRAL