



**SR. CONSEJERO DE MEDIO AMBIENTE, PLANIFICACIÓN  
TERRITORIAL Y VIVIENDA**

El Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, en la sesión del día 10 de julio de 2019, con la asistencia de los miembros que al margen se expresan, ha examinado su **consulta**, registrada con el nº 91/2019, relativa al **anteproyecto de Ley de Administración ambiental de Euskadi (Ref.: DNCG\_LEY\_479/18\_05)**.

Tras su deliberación, ha emitido por unanimidad el siguiente dictamen. Expresa el parecer de la Comisión, el vocal Sr. Zubizarreta Arteche.

**PRESIDENTE:**

D. Sabino Torre Díez.

**VICEPRESIDENTE:**

D. Xabier Unanue Ortega.

**VOCALES:**

D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Teresa Astigarraga Goenaga.

D. Luis M<sup>a</sup> Eskubi Juaristi.

D. Iñaki Beitia Ruiz de Arbulo.

D<sup>a</sup> Fátima Saiz Ruiz de Loizaga.

D. Imanol Zubizarreta Arteche.

D. Ion Gurutz Echave Aranzabal.

D.<sup>a</sup> Miren Izaskun Iriarte Irureta.

**SECRETARIO:**

D. Jesús M<sup>a</sup> Alonso Quilchano.

## DICTAMEN N° 126/2019

ANTECEDENTES .....	3
DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO .....	6
INTERVENCIÓN DE LA COMISIÓN .....	12
EL PROCESO DE ELABORACIÓN .....	12
I    La memoria justificativa y económica del anteproyecto .....	13
II   Trámites de audiencia, información pública, participación y consulta a otras Administraciones .....	16
III  Informes preceptivos .....	20
IV  El informe de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi (CGLE).....	22
ASPECTOS COMPETENCIALES .....	24
I    En relación con el Estado .....	25
II   En relación con los territorios históricos .....	32



III	En relación con las entidades locales.....	33
IV	Conclusión.....	35
MARCO NORMATIVO.....		35
I	En materia de derecho a la información y participación pública .....	35
II	En cuanto a la ordenación de actividades con afección en el medio ambiente .....	36
III	En cuanto a la evaluación ambiental .....	36
IV	En materia de responsabilidad medioambiental.....	37
V	Otras materias .....	37
EXAMEN DEL CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO.....		38
I	La unificación del Consejo Asesor de Medio Ambiente y la Comisión Ambiental del País Vasco .....	39
II	Intervención ambiental .....	40
A)	La concurrencia de los regímenes de intervención ambiental con la evaluación de impacto ambiental 40	
B)	Actividades clasificadas .....	46
III	Evaluación Ambiental .....	47
A)	Planes, programas y proyectos excluidos de evaluación ambiental .....	48
B)	Cómputo del plazo para resolver en determinados trámites .....	62
IV	Instrumentos de impulso de la mejora ambiental .....	62
A)	Acuerdos medioambientales .....	63
B)	Contratación pública verde .....	63
C)	Fiscalidad ambiental .....	66
V	Entidades colaboradoras y función inspectora .....	68
VI	Restauración de la legalidad ambiental y responsabilidad por daños medioambientales.....	69
VII	Disciplina ambiental.....	72
A)	Calificación de infracciones y sanciones .....	74
B)	El decomiso de los efectos provenientes de la infracción .....	76
C)	Multas coercitivas y ejecución subsidiaria .....	77
D)	La prohibición para contratar.....	78
E)	Publicidad de las personas infractoras y de las sanciones .....	79
VIII	Otras cuestiones de carácter puntual.....	85
IX	Otras observaciones de técnica legislativa.....	89
CONCLUSIÓN .....		90



## ANTECEDENTES

1. Por Orden de 20 de mayo de 2019 del Consejero de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda (con fecha de entrada del mismo día) se somete al dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi el anteproyecto de ley señalado.
2. A dicha orden se acompaña el expediente en el que, junto con el texto definitivo del proyecto, figuran los siguientes documentos relevantes:
  - a) Orden de inicio de 13 de febrero de 2018
  - b) Orden de consulta previa.
  - c) Documentación aportada en el proceso de consulta pública previa por: don Álvaro Cerezo Ibarrondo, la Asociación Clúster Industrias Medio Ambiente de Euskadi (ACLIMA) y la Asociación Basquegur.
  - d) Informe de impacto de género del anteproyecto
  - e) Memoria justificativa y económica del anteproyecto.
  - f) Versión del anteproyecto de 21 de mayo de 2018.
  - g) Orden de aprobación previa de 25 de mayo de 2018.
  - h) Anuncio del trámite de información pública (BOPV de 28 de mayo de 2018).
  - i) Alegaciones efectuadas por EUSKAL NEKAZARIEN BATASUNA (ENBA).
  - j) Alegaciones presentadas por Registradores de la Propiedad y Mercantiles del País Vasco.
  - k) Informe de alegaciones del Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras.
  - l) Alegaciones presentadas por la Diputación Foral de Gipuzkoa (dos escritos).
  - m) Alegaciones presentadas por MERCADONA S.A.
  - n) Alegaciones presentadas por la Asociación BASKEGUR.



- o) Alegaciones presentadas por ACLIMA, Basque Enviroment Clúster.
- p) Alegaciones realizadas por la Diputación Foral de Bizkaia, Dirección General de Medio Ambiente.
- q) Alegaciones presentadas por EUSKAL ARIDOS.
- r) Alegaciones presentadas por IBERDROLA DISTRIBUCION ELECTRICA, S.A.U.
- s) Alegaciones presentadas por el Ayuntamiento de Bilbao.
- t) Alegaciones presentadas por don José Mariano Travel Cotrina.
- u) Alegaciones presentadas por la Diputación Foral de Álava (Dirección de Agricultura).
- v) Alegaciones presentadas por don José Alberto Arrate Sauto.
- w) Alegaciones presentadas por el Ayuntamiento de Astigarraga.
- x) Alegaciones presentadas por la Asociación Medioambiental Jaizkibel Geonature.
- y) Alegaciones presentadas por el Ayuntamiento de Pasaia.
- z) Alegaciones presentadas por el Ayuntamiento de Hernani.
- aa) Informe de alegaciones del Departamento de Salud.
- bb) Alegaciones de la Sociedad Pública de Gestión Ambiental IHOBE S.A.
- cc) Informe de impacto de género de Emakunde.
- dd) Informe de alegaciones del Departamento de Hacienda y Economía.
- ee) Alegaciones de la Diputación Foral de Álava (Dirección de Medio Ambiente y Urbanismo).
- ff) Alegaciones del Consejo de Ingenieros Industriales del País Vasco.
- gg) Alegaciones presentadas por el Ayuntamiento de Bermeo.
- hh) Alegaciones presentadas por EHNE - Euskal Herriko Nekazarien Elkartasuna.



- ii) Alegaciones presentadas por la Diputación Foral de Bizkaia (Dirección General de Medio Ambiente).
- jj) Informe de alegaciones complementarias del Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras.
- kk) Alegaciones presentadas por Ayuntamiento de San Sebastián.
- ll) Informe de la Junta Asesora de Contratación Pública.
- mm) Alegaciones presentadas por la Confederación Empresarial Vasca (Confebask).
- nn) Informe jurídico de la Dirección de Servicios.
- oo) Informe de la Dirección de Administración Tributaria.
- pp) Alegaciones presentadas por el Colegio de la Abogacía de Bizkaia.
- qq) Informe de normalización lingüística.
- rr) Informe de la Autoridad Vasca de la Competencia.
- ss) Informe de la Dirección de Función Pública.
- tt) Alegaciones del Ministerio para la Transición Ecológica.
- uu) Certificación de la Comisión Ambiental del País Vasco (COMA).
- vv) Certificado del Consejo Asesor Medio Ambiente (CAMA).
- ww) Informes de respuesta y memoria sobre las alegaciones y sugerencias.
- xx) Memoria sucinta sobre la tramitación, de 7 de enero de 2019.
- yy) Informe de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi.
- zz) Informe del Consejo Económico y Social Vasco.
- aaa) Memoria sucinta del procedimiento, incorporando la respuesta a los informes recibidos, de 7 de marzo de 2019.
- bbb) Texto del anteproyecto de ley, de 7 de marzo de 2019.



ccc) Certificación del Consejo Asesor de Conservación de la Naturaleza del País Vasco-Naturzaintza

ddd) Segundo informe de la Dirección de Administración Tributaria.

eee) Informe de la Dirección de Presupuestos.

fff) Informe de la Oficina de Control Económico (OCE).

ggg) Texto del anteproyecto de 16 de mayo de 2019.

hhh) Memoria sucinta del procedimiento de 16 de mayo de 2019.

## DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

3. El anteproyecto de Ley de Administración ambiental consta de una parte expositiva, ciento dieciocho artículos, recogidos en nueve títulos, subdivididos a su vez en capítulos. La parte final consta de una disposición adicional, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y seis disposiciones finales. Contiene asimismo un total de doce anexos.
4. La exposición de motivos avanza los objetivos de la norma proyectada afirmando que “establece un marco jurídico garante de un alto nivel de protección del medio ambiente adaptado a la realidad económica y social vasca actual. Es por ello que la norma incorpora los últimos desarrollos normativos y aporta nuevas técnicas de intervención administrativa en aras a la simplificación y agilización del procedimiento administrativo y con el objetivo de lograr una efectiva protección del medio ambiente compatibilizando las distintas actividades económicas con el entorno en el que se desarrollan.”
5. Señala también que “determina los derechos y los deberes de las personas físicas y jurídicas, públicas y privadas, subrayando el derecho de las ciudadanas y ciudadanos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de las personas, toda vez que promueve una economía sostenible mediante la gestión eficiente de los recursos naturales, en aras al fomento de una sociedad hipocarbónica que limite la influencia del cambio climático. Alcanzar estos objetivos requiere de acciones decididas que cuenten con una base normativa firme que les confiera seguridad jurídica y máxima eficacia.” (...) “persigue impulsar la corresponsabilidad público-privada en la protección del medio ambiente, ya que la búsqueda de soluciones a los retos medioambientales a los que se enfrenta la sociedad vasca requiere, de forma ineludible, la ejecución de actuaciones conjuntas entre las administraciones públicas, el sector económico y la ciudadanía en general, habida cuenta de los objetivos comunes perseguidos, como una oportunidad para lograr la mejora de la calidad de vida y el bienestar general, pretendiendo un decidido cambio de modelo de producción y consumo que sitúe a la Comunidad Autónoma del País Vasco como referente a nivel europeo.”



6. También afirma que “la Ley se articula bajo la premisa del concepto de normativa inteligente enunciado por la Comisión Europea, que promueve una aprobación de normas por parte de los Estados miembros que refuercen el papel de la ciudadanía, analicen los impactos de la normativa en la vida socioeconómica en general y tiendan a una simplificación administrativa unificando procedimientos y suprimiendo trámites innecesarios” y que, por ello, “son fundamentales las medidas diseñadas por esta Ley para agilizar y simplificar el funcionamiento de la Administración Ambiental con el objeto de reducir y simplificar la intervención administrativa”.
7. Se alude asimismo al principal título competencial que fundamenta la norma y describe su estructura y contenido.
8. En cuanto a la parte dispositiva, su título primero contiene las disposiciones generales. En él se regulan: el objeto de la norma (artículo 1); las definiciones necesarias para la comprensión del resto de la norma (artículo 2); principios (artículo 3); la posibilidad de que las actividades encaminadas a la consecución de los fines de la norma puedan ser declaradas de utilidad pública o interés social (artículo 4); y los derechos y deberes de las personas en el marco de la ley (artículos 5 y 6).
9. El título segundo, intitulado “Competencias y coordinación de la política ambiental”, establece la distribución interna de las competencias en materia de medio ambiente (artículo 7) y el ejercicio de competencias por las administraciones públicas (artículo 8). El artículo 9 se refiere al Programa Marco Ambiental y los artículos 10 y 11 regulan el Consejo Asesor de Medio Ambiente y su composición.
10. El título tercero contiene las disposiciones referidas a “Información, participación pública y acceso a la Justicia en materia ambiental”. Contiene los artículos 12 a 17 referidos a la información ambiental, la difusión de la información ambiental, la solicitud de información ambiental; la participación ambiental; la acción pública y, finalmente, un artículo dedicado a la Administración electrónica.
11. El título cuarto, intitulado “Ordenación de las actividades con incidencia en el medio ambiente”, consta, a su vez, de cinco capítulos.
12. El capítulo I contiene las disposiciones generales de este título en sus artículos 18 a 29. El artículo 18 establece los regímenes de intervención ambiental. El artículo 19 los plazos para el inicio de las actividades autorizadas. El artículo 20 las finalidades del régimen de intervención. El artículo 21, las consultas previas. El artículo 22 contempla la concurrencia de los regímenes de intervención ambiental con la evaluación de impacto ambiental. El artículo 23, las obligaciones de las administraciones públicas en los procedimientos de intervención ambiental. El artículo 24, las obligaciones de los titulares de las actividades e instalaciones. El artículo 25, la capacidad técnica y responsabilidad de las personas que



realicen los proyectos y documentación técnica, que formen parte de las solicitudes de inicio de los procedimientos previstos en este título. El artículo 26, el régimen de confidencialidad de la información presentada por el promotor. El artículo 27, la transmisión de los títulos de intervención para el desarrollo de las actividades. El artículo 28, el cese de la actividad y cierre de la instalación. El artículo 29, por último, la modificación de las actividades e instalaciones.

13. El capítulo II de este cuarto título se titula “Autorizaciones ambientales”. Define en los artículos 30 y 31 la autorización ambiental integrada y la autorización ambiental única.
14. El capítulo III, intitulado “Disposiciones comunes a la autorización ambiental integrada y a la autorización ambiental única”, contiene los artículos 32 a 47. El artículo 32 se refiere al informe de compatibilidad urbanística del ayuntamiento. El artículo 33, al contenido de la solicitud. El artículo 34, a la subsanación de la solicitud. El artículo 35, al trámite de información pública. El artículo 36, al informe municipal en las actividades sujetas a autorización ambiental integrada y autorización ambiental única. El artículo 37, al informe de los organismos competentes en materia de vertidos y el artículo 38, a otros posibles informes. El artículo 39 se refiere a la propuesta de resolución y audiencia del interesado. El artículo 40, a la resolución. El artículo 41, a los valores límite de emisión de las autorizaciones ambientales. El artículo 42, al contenido de la autorización ambiental integrada y de la autorización ambiental única. El artículo 43, a la vigencia y revisión de las autorizaciones. El artículo 44, al procedimiento de modificación sustancial de las autorizaciones ambientales integradas. El artículo 45, al procedimiento de modificación sustancial de las autorizaciones ambientales únicas y el artículo 46, al procedimiento de modificación no sustancial. El artículo 47, por último, a la comunicación de inicio de funcionamiento o apertura.
15. El capítulo IV regula la licencia de actividad clasificada en los artículos 48 a 54. Comienza por determinar el alcance de la licencia de actividad clasificada (artículo 48). A continuación, regula la solicitud de la licencia (artículo 49); la información pública y la emisión de informes (artículo 50); el informe de imposición de medidas protectoras y correctoras (artículo 51); la concesión de la licencia de actividad (artículo 52); la comunicación de inicio de actividad clasificada o apertura (artículo 53); y la revisión de la licencia de actividad clasificada (artículo 54).
16. El capítulo V regula la comunicación previa de actividad clasificada. El artículo 55 se refiere específicamente a la comunicación previa de actividad clasificada. El artículo 56, a la presentación de la comunicación previa de actividad clasificada. El artículo 57, al contenido y efectos de la comunicación previa de actividad clasificada, y el artículo 58, a la modificación de la actividad.





17. El título quinto, intitulado “Evaluación ambiental”, se divide, a su vez, en tres capítulos.
18. El capítulo I comprende los artículos 59 a 70 y contiene las disposiciones comunes a la evaluación ambiental estratégica y a la evaluación de impacto ambiental. El artículo 59, referido a la evaluación ambiental, establece que se someterán preceptivamente al correspondiente procedimiento de evaluación ambiental los planes, programas y proyectos, y sus modificaciones y revisiones, que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente. El artículo 60 se refiere a los procedimientos de evaluación ambiental. El artículo 61 a las competencias que corresponden al órgano ambiental frente a los órganos sustantivos. El artículo 62 regula la nulidad de planes, programas y proyectos no evaluados. El artículo 63, a la capacidad técnica y responsabilidad. El artículo 64, a la confidencialidad. El artículo 65, a los planes, programas y proyectos excluidos de evaluación ambiental. El artículo 66, a los proyectos que pueden ser excluidos de evaluación ambiental caso por caso. El artículo 67, a la determinación del alcance de las evaluaciones ambientales ordinarias. El artículo 68, a la publicidad. El artículo 69, a las relaciones intercomunitarias y transfronterizas y el artículo 70, al registro de personas jurídicas interesadas en los procedimientos de evaluación ambiental.
19. El capítulo II regula la evaluación ambiental estratégica de planes y programas en los artículos 71 a 74. El artículo 71 se refiere al ámbito de la evaluación ambiental estratégica. El artículo 72, a la información pública y consultas. El artículo 73, a la naturaleza y contenido de la declaración ambiental estratégica y el artículo 74, a la naturaleza y contenido del informe ambiental estratégico.
20. El capítulo III, intitulado “De la evaluación de impacto ambiental de proyectos”, comprende los artículos 75 a 78. El artículo 75 se refiere al ámbito de la evaluación de impacto ambiental. El artículo 76, a la información pública y consultas. El artículo 77, a la naturaleza y contenido de la declaración de impacto ambiental y el artículo 78, a la naturaleza y contenido del informe de impacto ambiental.
21. El título sexto contempla diversos instrumentos de impulso de la mejora ambiental y comprende los artículos 79 a 88. El artículo 79 se refiere a los acuerdos medioambientales. El artículo 80, al fomento de la participación en el Sistema comunitario de gestión y auditorías medioambientales (EMAS). El artículo 81, al fomento de la utilización de la etiqueta ecológica de la Unión Europea. El artículo 82, a la huella ambiental. El artículo 83, a la compra pública verde. El artículo 84, a la ecoinnovación. El artículo 85, a la fiscalidad ambiental. El artículo 86, a la investigación, educación y formación. El artículo 87, al voluntariado ambiental y el artículo 88, a las medidas de reconocimiento público.



22. El título séptimo, intitulado “Inspección y control ambiental”, se divide, a su vez, en dos capítulos.
23. El capítulo I regula las entidades de colaboración ambiental en el artículo 89.
24. El capítulo II regula la inspección ambiental en los artículos 90 a 95. El artículo 90 se refiere a la finalidad de la inspección ambiental y competencias inspectoras. El artículo 91, al deber de sometimiento a la actuación inspectora. El artículo 92, al ejercicio de la actividad de inspección ambiental. El artículo 93, al acta e informe de inspección ambiental. El artículo 94, a la planificación de la inspección ambiental y el artículo 95, a la publicidad de las actuaciones de inspección ambiental.
25. El título octavo, intitulado “Restauración de la legalidad ambiental y responsabilidad por daños medioambientales”, se divide, igualmente, en dos capítulos.
26. El primero de los capítulos regula la restauración de la legalidad ambiental en los artículos 96 a 100. El artículo 96 se refiere a las actividades sin autorización, licencia o comunicación previa. El artículo 97, a la corrección de incumplimientos o deficiencias. El artículo 98, a la suspensión de actividades. El artículo 99, al procedimiento de restauración de la legalidad ambiental y el artículo 100, a la ejecución forzosa de las medidas de restauración de la legalidad ambiental.
27. El capítulo II de este título regula la responsabilidad por daños medioambientales significativos en los artículos 101 y 102, que se refieren a la responsabilidad por daños medioambientales significativos y de su amenaza inminente, el primero, y al régimen competencial, el segundo.
28. El título noveno, intitulado “Disciplina ambiental”, comprende los artículos 103 a 118. En este título se regulan las infracciones (artículo 103), su tipificación (artículo 104) y prescripción (artículo 105). Las sanciones (artículo 106), su graduación (artículo 107). El decomiso (artículo 108). La prescripción de las sanciones (artículo 109). Las competencias en el ejercicio de la potestad sancionadora (artículo 110). Las medidas de carácter provisional (artículo 111). La obligación de reponer e indemnización (artículo 112). Las multas coercitivas y ejecución subsidiaria (artículo 113). La prohibición de contratar (artículo 114). El procedimiento sancionador (artículo 115). La publicidad de las resoluciones sancionadoras (artículo 116), la prestación ambiental sustitutoria (artículo 117) y el destino de las sanciones económicas (artículo 118).
29. La disposición adicional única obliga a las administraciones vascas a dotarse de los recursos humanos y materiales suficientes para garantizar el cumplimiento de los objetivos establecidos en la ley.



30. La disposición transitoria primera se refiere a los procedimientos en curso.
31. La disposición transitoria segunda, a las instalaciones existentes.
32. La disposición derogatoria deroga la Ley 3/1998, de 27 de febrero, general de protección del medio ambiente del País Vasco (LGPMA), y cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan, contradigan o resulten incompatibles con lo dispuesto en la ley.
33. La disposición final primera modifica el artículo 7.c).6 de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus territorios históricos (LTH).
34. La disposición final segunda modifica el artículo 7.4 de la Ley 4/2019, de 21 de febrero, de sostenibilidad energética de la Comunidad Autónoma Vasca.
35. La disposición final tercera se refiere a la adecuación al régimen establecido en el Texto refundido de la Ley de aguas, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio.
36. La disposición final cuarta, a la adecuación al régimen establecido en la Ley 1/2006, de 23 de junio, de aguas.
37. La disposición final quinta contiene una habilitación normativa para adecuar los anexos.
38. La disposición final sexta se refiere a la entrada en vigor el día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del País Vasco.
39. En cuanto a los anexos, el anexo I.A detalla las instalaciones sometidas a autorización ambiental integrada. El anexo I.B detalla las actividades e instalaciones sometidas a autorización ambiental única. El anexo I.C detalla las actividades e instalaciones sometidas a licencia de actividad clasificada. El anexo I.D detalla las actividades e instalaciones sometidas a comunicación previa de actividad clasificada, y el anexo I.E contiene los criterios para la consideración de una modificación de una actividad o instalación como sustancial.
40. El anexo II.A detalla los planes y programas que deben someterse al procedimiento de evaluación ambiental estratégica ordinaria. El anexo II.B detalla los planes y programas que deben someterse al procedimiento de evaluación ambiental estratégica simplificada. El anexo II.C contiene los criterios para determinar cuándo un plan o programa sometido a evaluación ambiental estratégica simplificada debe someterse a evaluación ambiental estratégica ordinaria. El anexo II.D detalla los proyectos que deben someterse al procedimiento de evaluación de impacto ambiental ordinaria. El



anexo II.E detalla los proyectos que deben someterse al procedimiento de evaluación de impacto ambiental simplificada. El anexo II.F contiene los criterios para determinar cuándo un proyecto sometido a evaluación de impacto ambiental simplificada debe someterse a evaluación de impacto ambiental ordinaria, y el anexo II.G incluye las definiciones a efectos de la evaluación ambiental.

## INTERVENCIÓN DE LA COMISIÓN

41. Este dictamen se emite de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3.1.a) de la Ley 9/2004 de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, que incluye como ámbito de la función consultiva de la Comisión los anteproyectos de ley, cualquiera que sea la materia y objeto de los mismos, siempre que no se encuentren incursos en las excepciones que contempla, lo que no es el caso.

## EL PROCESO DE ELABORACIÓN

42. Siempre que esta Comisión analiza el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales, se advierte que la exigencia procedimental responde fundamentalmente a un requisito material; de ahí que el examen del procedimiento consista en comprobar su cumplimiento sustantivo y no el meramente formal o ritual.
43. Esta afirmación debe intensificarse en el caso de los anteproyectos de ley, dada la radical diferencia entre la potestad legislativa y la reglamentaria, que condiciona sustancialmente dicho análisis [“el legislador no ejecuta la Constitución, sino que crea derecho en libertad dentro del marco que ésta ofrece, en tanto que en el ejercicio de la potestad reglamentaria se opera ‘de acuerdo con la Constitución y las leyes (art. 97 CE)’ (entre otras, STC 209/1987, de 22 de diciembre), salvo los casos en que la CE, el EAPV o, en ocasiones, las leyes orgánicas, prevean algún trámite específico —supuestos ciertamente excepcionales en nuestro ordenamiento—“].
44. El Parlamento es el lugar donde se desarrolla con plenitud el procedimiento legislativo y, salvo supuestos específicos en los que la Constitución (CE) o el Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV) o, en algunos casos, las leyes orgánicas impongan condiciones a su adopción, la única exigencia que han de cumplir es que se acompañen de los antecedentes necesarios para que aquel pueda pronunciarse: al menos, memoria general, anejo de financiación e informe de control económico —si comportan un gravamen al presupuesto—; el dictamen de este órgano consultivo y de los demás informes que, con arreglo a la legislación aplicable, sean preceptivos (artículo 57 de la Ley de Gobierno y artículo 133.2 del Reglamento de la Cámara).



45. Cuando el producto elaborado va a ser una ley, el camino seguido por el ejecutivo en su elaboración se estudia, no para evitar defectos que puedan afectar a su validez, sino para comprobar que se traslada al Parlamento una regulación racional —fruto de una decisión meditada— y razonable —en sintonía con las pautas axiológicas de nuestro ordenamiento—.
46. Con los señalados parámetros se analiza a continuación el procedimiento que ha desembocado en el texto del anteproyecto, atendiendo a lo previsto en la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general (LEPDG).
47. Mediante Orden de 13 de febrero de 2018 del Consejero de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda se acordó el inicio del procedimiento para la elaboración del anteproyecto de Ley de Administración ambiental de Euskadi (en adelante, el anteproyecto).
48. En la misma fecha, y con carácter previo a la elaboración del borrador del texto normativo, se planteó una consulta previa a la ciudadanía con la información relativa a: 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. La consulta se inició el 13 de febrero de 2018 y se publicó mediante anuncio en el tablón de anuncios de la Sede electrónica de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
49. Con fecha 25 de mayo de 2018, se dictó la Orden del Consejero de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda por la que se acordó la aprobación previa del texto del anteproyecto.

#### I LA MEMORIA JUSTIFICATIVA Y ECONÓMICA DEL ANTEPROYECTO

50. El anteproyecto viene acompañado de una memoria justificativa y económica, si bien está fundamentalmente dirigida a analizar sus repercusiones económicas.
51. En lo que atañe a lo que debería responder la memoria explicativa, esto es, las características de la realidad sobre la que va a proyectarse la norma, los objetivos que persigue para el concreto sector cuya regulación se aborda, las distintas opciones que se presentan para su consecución o las razones que avalan las soluciones acogidas finalmente, presenta lagunas justificativas que, con posterioridad, al analizar las cuestiones planteadas en las diferentes alegaciones e informes, el departamento promotor sí ha analizado y motivado.



52. No obstante, en esa memoria sí se avanza las novedades del anteproyecto aludiendo a las siguientes cuestiones:
- a) La creación del “Consejo de Medio Ambiente” con lo que se pretende integrar, en un único el actual “Consejo Asesor de Medio Ambiente” y la actual “Comisión Ambiental del País Vasco”.
  - b) La mejora del conocimiento y la información sobre el medio ambiente. Se crea, por ejemplo, “INGURUNET”, Sistema de información ambiental del País Vasco.
  - c) Se prevé un nuevo sistema de intervención administrativa para las actividades con incidencia en el medio ambiente.
  - d) Se crea un nuevo régimen jurídico de intervención ambiental: la Autorización ambiental única (AAU), que, junto con la Autorización ambiental integrada (AAI), la Licencia de actividad clasificada (LAC) y la Comunicación previa de actividad clasificada (CPAC), constituyen el marco de alternativas de intervención ambiental que puede requerir una actividad para ponerse en marcha, en función de su grado de incidencia potencial y real en el medio ambiente.
  - e) Se elimina la obligación legal de obtención de la Licencia de actividad clasificada (LAC) como requisito previo a la puesta en marcha de actividades que ya han obtenido la Autorización ambiental integrada (AAI) o Autorización ambiental única (AAU).
  - f) Se extienden a la LAC y a la CPAC los criterios de modificación “sustancial” y “no sustancial” de autorizaciones ambientales, de forma análoga al tratamiento que se da a la AAI y a la AAU.
  - g) En materia de evaluación ambiental, se pretende promover la participación del público interesado y del público en general en los procedimientos de evaluación ambiental. A efectos de garantizar esta participación se prevé crear el “Registro de personas interesadas en los procedimientos de evaluación ambiental”.
  - h) Las declaraciones e informes estratégicos y de impacto ambiental, emitidas por el órgano ambiental, pasan a ser vinculantes en Euskadi, en lugar de ser determinantes, tal y como establece la normativa básica estatal.
  - i) Entre las acciones de promoción planteadas en el anteproyecto cabe destacar:
    - El fomento de la participación en el “Sistema comunitario de gestión y auditorías medioambientales” (EMAS).



- La “compra y contratación pública verde”, estableciéndose las obligaciones a seguir por los órganos de contratación de las administraciones públicas y de los demás entes del sector público en sus contratos de obras, servicios y suministros, y concretando un porcentaje mínimo de utilización de subproductos, materias primas secundarias, materiales reciclados o provenientes de procesos de preparación para la reutilización.
  - Fiscalidad ambiental: el anteproyecto establece la “obligación” de que los ingresos recaudados por las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV), a través de la aplicación de medidas de “fiscalidad ambiental”, integren una partida presupuestaria en sus respectivos presupuestos generales del año siguiente con afectación específica a los objetivos fijados por el órgano que ostente la competencia en materia ambiental en cada una de ellas.
- j) En cuanto al régimen disciplinario, se plantean medidas como:
- El aumento de las infracciones tipificadas como “muy graves”.
  - El carácter finalista de los ingresos por sanciones.
  - La creación de un “Registro de personas infractoras de normas ambientales en la Comunidad Autónoma del País Vasco”.
53. El análisis económico, sin embargo, es más ambicioso y permite conocer la realidad sobre la que se proyecta la norma, ofreciendo datos sobre las actuaciones en materia de prevención y control integrados de la contaminación (IPPC), en materia de evaluación de impacto ambiental e, incluso, en materia de residuos y vertidos.
54. Asimismo, se aprecia un importante esfuerzo en tratar de determinar los efectos que tendrá la norma sobre sus destinatarios —administraciones implicadas y particulares— analizando las cargas que se contemplan o eliminan, traduciendo esa información en términos económicos, siempre estimativos. Desde luego, con esa información sí se ha dado correcto cumplimiento, como expresa la propia memoria, a la exigencia de una evaluación del impacto de la norma en la constitución, puesta en marcha y funcionamiento de las empresas prevista en la Ley 16/2012, de 28 de junio, de apoyo a las personas emprendedoras y a la pequeña empresa del País Vasco.
55. Junto a ese reconocimiento debemos constatar, por un lado, la insatisfacción mostrada en su informe por la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi (CGLE); órgano que no comparte la valoración de la memoria en lo que respecta al ámbito local. No obstante,



sobre esta cuestión volveremos cuando analicemos este informe, en el que se plantean algunas discrepancias de considerable calado en cuanto al tratamiento que se da a las entidades locales en el marco de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi (LILE).

56. Por otro lado, es de destacar la clara necesidad que muestra el departamento promotor de ampliar sus medios, fundamentalmente personales, para poder hacer frente a las nuevas funciones que deberá desempeñar el órgano ambiental de la Comunidad Autónoma.
57. Tras la aprobación previa del anteproyecto, su texto se ha enriquecido con las aportaciones realizadas tanto por las alegaciones recibidas como por los informes recibidos e incorporados al procedimiento.

## **II TRÁMITES DE AUDIENCIA, INFORMACIÓN PÚBLICA, PARTICIPACIÓN Y CONSULTA A OTRAS ADMINISTRACIONES**

58. El anteproyecto ha sido sometido a los trámites preceptivos de audiencia, información pública y participación y consulta a otras administraciones.
59. El trámite de información pública para la ciudadanía en general fue anunciado a través del BOPV, el día 4 de junio de 2018.
60. Al mismo tiempo, se abrió un trámite de audiencia individualizado llegando a un amplio número de organizaciones representativas de intereses colectivos afectados por la norma, cuyo detalle, por su extensión, no vamos a reproducir. Basta con decir que entre ellas se encontraban asociaciones ecologistas, sindicatos, patronales, colegios profesionales, cámaras de comercio, clústeres, consorcios municipales, etc.
61. Se ha ofrecido participar, asimismo, a distintas administraciones que podrían verse afectadas directamente por la regulación prevista: Administración del Estado, a través del Ministerio para la Transición Ecológica, y las confederaciones hidrográficas, las tres diputaciones forales y los ayuntamientos de Euskadi, a través de EUDEL.
62. Teniendo en cuenta la incidencia que la regulación tiene en sus respectivos ámbitos competenciales, la iniciativa normativa se puso a disposición de varios departamentos de la Administración General de la CAPV mediante la herramienta de tramitación telemática de disposiciones de carácter general (*Tramitagune*) para que la analizaran y, si fuera el caso, realizaran aportaciones.





63. Todas estas actuaciones y trámites se han ido incorporando tanto en la sede electrónica del Gobierno, como en *Irekia* y la página web departamental <http://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/medio-ambiente/>. Todo ello, se dice, “en cumplimiento de los principios informadores de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente” (en adelante, LAPMA).

64. Asimismo, la memoria informa que el departamento promotor, a fin de favorecer y facilitar el cumplimiento del derecho de la ciudadanía a participar en la elaboración de normas relacionadas con el medioambiente consagrado en el artículo 16 de la citada LAPMA, ha llevado a cabo un proceso de participación presencial dirigido a dar a conocer en mayor medida el proyecto normativo, dinamizar a los agentes más directamente afectados y a recabar de manera directa su punto de vista y sus propuestas de mejora:

Durante este proceso se han llevado a cabo cinco sesiones participativas en los tres Territorios Históricos dirigidas a empresas, clústeres, asociaciones empresariales y sindicatos agrarios; colegios profesionales, centros tecnológicos y universidades (Foro empresas); otros Departamentos del Gobierno Vasco, entidades públicas y Diputaciones Forales (Foro DDF) y, finalmente, con Ayuntamientos (Foro ayuntamientos). De todo ello se dio cuenta en el documento “Proceso de participación del anteproyecto de Ley de Administración Ambiental de Euskadi. Informe Final de Síntesis. Julio 2018”, en el que se documenta sistematizada y sintéticamente el devenir del proceso participativo.

65. Todo este proceso, dada la sensibilización de todos los elementos y sectores de la sociedad en esta materia, merece la valoración positiva de esta Comisión.

66. Como resultado de estos trámites de participación abiertos a la ciudadanía, los diferentes agentes y las instituciones afectadas, se han recibido escritos de alegaciones, observaciones y propuestas de mejora por parte de las siguientes personas e instituciones interesadas:

- ACLIMA/Basque Environment Cluster.
- Ayuntamiento de Astigarraga.
- Ayuntamiento de Bermeo.
- Ayuntamiento de Bilbao.



- Ayuntamiento de San Sebastián.
- Ayuntamiento de Hernani.
- Ayuntamiento de Pasaia.
- BASQUEGUR.
- Colegio de la Abogacía de Bizkaia/ICAB.
- Colegio de Registradores de la propiedad y mercantiles.
- Colegio Oficial Geólogos.
- Colegio Oficial Ingenieros Industriales del País Vasco.
- CONFEBASK.
- Don José Alberto Arrate Sauto.
- Don M.S.
- Don José Mariano Travel Cotrina.
- Ministerio para la Transición Ecológica.
- Diputación Foral de Álava-Departamento de Agricultura.
- Diputación Foral de Álava-Departamento de Medio Ambiente y Urbanismo
- Diputación Foral de Bizkaia-Dirección de Infraestructuras.
- Diputación Foral de Bizkaia-Dirección de Medioambiente.
- Diputación Foral de Gipuzkoa.
- ENBA/Euskal Nekazarien Batasuna.
- EHNE-Euskal Herriko Nekazarien Elkartea.
- EUSKAL ARIDO.
- MERCADONA, S.A.
- MICHELIN ESPAÑA PORTUGAL, S.A.



- IBERDROLA DISTRIB. ELEC, S.A.U.
  - IHOBE.
  - JAIZKIBEL GEONATURE.
  - HAZI.
  - AZTI.
  - HP PRINTING AND COMPUTING SOLUTIONS, S.L.U.
  - Participantes del Foro Empresas.
  - Participantes del Foro Ayuntamientos.
  - Participantes del Foro Diputaciones Forales.
67. En el ámbito interno de la Administración General de la Comunidad Autónoma han realizado aportaciones los departamentos de Desarrollo Económico e Infraestructuras, de Hacienda y Economía y de Salud.
68. Se da cuenta, asimismo, de que con fecha 28 de diciembre de 2018, esto es, transcurridos más de seis meses desde la apertura del plazo de alegaciones, la Diputación Foral de Álava remitió en papel un documento de alegaciones complementarias a las ya realizadas con fechas 4 y 12 de julio de 2018, que, por su carácter extemporáneo, no fueron analizadas ni incorporadas al informe de respuesta a las alegaciones.
69. El 5 de abril de 2019, el Colegio Oficial de Arquitectos Vasco-Navarro remitió un escrito de valoración del anteproyecto en el que, con matizaciones, mostraba su opinión favorable, indicando que el grado de afección directa de las disposiciones del anteproyecto en el ejercicio profesional del arquitecto es alto. Esta Comisión entiende, no obstante, que estas afirmaciones no tuvieron efecto alguno en el texto sometido a dictamen.
70. Las abundantes alegaciones y aportaciones realizadas en tiempo y forma fueron analizadas, elaborándose el informe de respuesta a las alegaciones y propuestas de mejora recibidas durante la fase de instrucción del anteproyecto de fecha 7 de enero de 2019. En este amplio informe se analizan todas las alegaciones recibidas, tanto las que han sido total o parcialmente estimadas e incorporadas al anteproyecto como las que han sido rechazadas. En todo caso, de forma motivada.



71. El referido informe de respuesta a las alegaciones fue puesto en conocimiento de los propios interesados que las presentaron. Asimismo, se puso a disposición del público en general en el portal de la normativa vasca (*Legegunea*) del área de transparencia y participación ciudadana del Gobierno Vasco, junto con el texto del anteproyecto modificado.

### III INFORMES PRECEPTIVOS

72. El anteproyecto ha sido objeto de diferentes informes preceptivos elaborados desde diferentes perspectivas, lo cual, dada la complejidad y transversalidad de la materia en cuestión, constituye sin duda una mayor garantía de acierto en las opciones incorporadas a la norma.
73. En el ámbito específico del medio ambiente, con fecha 6 de noviembre de 2018, el anteproyecto fue informado favorablemente tanto por la Comisión Ambiental del País Vasco como por el Consejo Asesor de Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Asimismo, con fecha 28 de enero de 2019, el Consejo Asesor de Conservación de la Naturaleza del País Vasco-Naturzaintza mostró también su opinión favorable a la iniciativa.
74. Desde las diferentes perspectivas que corresponde a cada uno de ellos, en esta fase de instrucción han sido solicitados y emitidos los informes preceptivos de la Dirección de Servicios del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda (informe jurídico), Emakunde, la Junta Asesora de Contratación Pública, la Dirección de Administración Tributaria del Departamento de Hacienda y Economía, la Autoridad Vasca de la Competencia, la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas del Departamento de Cultura y Política Lingüística y la Dirección de Función Pública del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.
75. Se ha solicitado también el informe del Consejo del Agua del País Vasco, si bien se hace constar que su informe no fue recibido en la fecha en la que se analizaron el resto de informes y se elaboró la memoria con el resultado de ese análisis.
76. Se ha solicitado y emitido el informe de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi (CGLE), que analizaremos en un apartado específico, dada la específica problemática surgida en torno al mismo. En este apartado consideramos suficiente señalar que, tras la recepción del informe, se celebró una reunión a solicitud de la CGLE. De esa reunión, a la que en representación de la CGLE acudieron dos de sus miembros, un trabajador de EUDEL y un consultor privado, se levantó acta en la que cada una de las partes mantuvieron sus posturas discrepantes. Posteriormente, el departamento promotor ha



analizado en detalle las conclusiones y discrepancias con el anteproyecto mostradas en el informe de la CGLE en la memoria sobre el procedimiento.

77. El Consejo Económico y Social Vasco ha emitido su Dictamen 4/19 relativo al anteproyecto sobre el que realiza una valoración favorable en su globalidad, sin perjuicio de cuestiones específicas sobre las que realiza algunas consideraciones.
78. El 14 de mayo de 2019 se incorpora también el informe de la Oficina de Control Económico para su incorporación al expediente tramitado. Para su elaboración ha vuelto a requerir un segundo informe a la Administración Tributaria, que también se ha incorporado al expediente.
79. Asimismo, la citada oficina ha recabado, por un lado, un nuevo informe de la Dirección de Función Pública, órgano que se ha remitido a posteriores procedimientos que, en su caso, se tramiten, para emitir un nuevo posicionamiento. Por otro, ha solicitado un informe de la Dirección de Presupuestos, al amparo de lo dispuesto en las normas que rigen la actividad de control interno, el cual se ha emitido por dicha dirección con fecha 2 de abril de 2019 y se ha incorporado al expediente del proyecto.
80. En todo este proceso se echa en falta únicamente la perspectiva que podía ofrecer la Agencia Vasca de Protección de Datos en un asunto concreto, como es la publicidad de las sanciones impuestas por la comisión de infracciones y la identidad de sus responsables. En este caso, el departamento promotor ha justificado la medida, en respuesta a las dudas planteadas desde el informe jurídico, aludiendo al carácter preventivo de la medida y a la existencia de supuestos similares consolidados, por ejemplo, en materia tributaria o de residuos.
81. Las observaciones, sugerencias y propuestas de mejora de todos estos informes han sido debidamente analizadas, motivando en cada caso su aceptación e incorporación al texto o su rechazo.
82. Como dato relevante, el propio departamento promotor señala que, fruto del proceso participativo, de los análisis de las alegaciones y observaciones recibidas y con el fin de obtener el mayor grado de consenso de los sectores afectados, ha sido modificado, con un mayor o menor alcance, en torno al 60 % del articulado, así como la totalidad de los anexos inicialmente redactados.
83. De entre las modificaciones más destacables, aludiendo a razones de técnica legislativa, se ha decidido por parte del órgano proponente proceder a la supresión de una disposición final que planteaba una modificación de la Ley 1/2006, de 23 de junio, de aguas.



#### IV EL INFORME DE LA COMISIÓN DE GOBIERNOS LOCALES DE EUSKADI (CGLE)

84. Tal y como hemos adelantado, el informe emitido por la CGLE, su finalidad y consecuencias, merecen un análisis específico.
85. El propio informe comienza manifestando que se expide tras solicitud realizada por el departamento de acuerdo con lo establecido en el artículo 91 de la LILE, el cual establece que serán objeto de informe previo preceptivo por la CGLE los anteproyectos o proyectos de disposiciones de carácter general que afecten específicamente a competencias propias de los municipios.
86. El informe advierte, no obstante, que, al tratarse de un anteproyecto de ley, se debe tener especialmente en cuenta el artículo 90 LILE “en cuanto que prevé el ‘funcionamiento de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi cuando actúa como órgano de alerta temprana’, cuya regulación es especialmente importante teniendo en cuenta que la propuesta normativa objeto de análisis por esta Comisión es, en esta ocasión, un anteproyecto de Ley, que se despliega sobre una materia especialmente sensible al ámbito de la autonomía municipal y de las competencias propias de tales entidades locales”.
87. Incluye un primer epígrafe centrado en el papel y función de la CGLE en relación con los anteproyectos de ley, y resalta la importancia de este caso por ser el primer anteproyecto de ley que se somete a su consideración.
88. La intervención como órgano de alerta temprana, contemplada en los artículos 88.1.a) y 90 de la LILE, se caracteriza tanto por el rango de las iniciativas que deben ser sometidas a esa intervención como por el objeto de esa intervención, dirigido a “concluir sí, a su juicio, se produce o no una merma o vulneración de la autonomía local”.
89. Añade, asimismo, que “en el supuesto de que el anteproyecto de ley atribuya competencias propias a los municipios, el informe deberá determinar, además si han sido asignadas adecuadamente las facultades o potestades que corresponden a cada ámbito material, conforme a lo dispuesto en el apartado primero del artículo 17 de la presente ley”.
90. Pues bien, esta Comisión Jurídica estima, atendiendo a la coherencia interna de la LILE, así como a la finalidad explicitada en su artículo 1, que la expresión “exclusivamente a competencias propias municipales” no excluye del mecanismo de alerta temprana la normativa sectorial que ordena un sector y establece —como es el caso— la ordenación de las competencias entre los diferentes niveles administrativos de la Comunidad Autónoma.



91. El anteproyecto que nos ocupa, por tanto, se encuentra en el ámbito de aplicación del artículo 90.1 de la LILE dado que incide de modo significativo sobre una de las competencias propias de los municipios previstas en el artículo 17.1 de la LILE. Concretamente, la prevista en su apartado 8: ordenación complementaria, promoción, gestión, defensa y protección del medio ambiente y desarrollo sostenible, incluida la protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.
92. En este contexto, la actuación a seguir por el órgano promotor debería haber sido la prevista en los párrafos 3, 4 y 5 del artículo 90:
  3. En el supuesto de que no fueran acogidas todas o parte de las propuestas elevadas por la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi, deberá convocarse una comisión bilateral entre la administración promotora de la propuesta normativa y una delegación de tres miembros de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi.
  4. De no alcanzar acuerdo ambas delegaciones, y transcurrido en todo caso el plazo de un mes desde la fecha de la solicitud de emisión del informe previsto en el apartado primero, el órgano promotor proseguirá con la tramitación, debiendo elaborar un informe motivado de las razones del rechazo de las propuestas de modificación planteadas por la omisión de Gobiernos Locales de Euskadi, valorando en este caso expresamente su no afectación a la autonomía local o el grado de afectación a la autonomía local.
  5. En el caso de los anteproyectos de ley o de decreto legislativo, tras su aprobación como tales proyectos, el texto que se remita al Parlamento deberá ir acompañado del informe en el que se justifiquen las razones del rechazo y de las actas de la sesión o sesiones celebradas por la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi.
93. El órgano promotor ha insistido en todo momento en ubicar la intervención de la CGLE en el marco de lo dispuesto en los artículos 88.1.b) y 91 de la LILE y, por tanto, no ha considerado seguir formalmente los pasos previstos para la resolución de conflictos en el sistema de alerta temprana.
94. No obstante, se ha seguido materialmente las principales pautas previstas en ese sistema ya que: 1) se ha celebrado una reunión, aunque sin convocatoria ni orden del día, en la que han participado, por un lado, la Viceconsejera de Medio Ambiente, el Director de Administración Ambiental y el letrado instructor del procedimiento de elaboración y, por parte de la CGLE, dos de sus miembros, un empleado de EUDEL y un consultor



privado. En esa reuni3n no se ha llegado a acuerdos ni ha dado lugar a ninguna modificaci3n del anteproyecto; y II) se ha incorporado en la memoria sobre la tramitaci3n un apartado espec3fico donde se motivan las razones del rechazo de las propuestas planteadas por la CGLE, valorando expresamente su no afectaci3n a la autonom3a local.

95. Por 3ltimo y sin perjuicio de las anteriores consideraciones, hemos de recordar, por un lado, la perspectiva fundamentalmente material desde la que esta Comisi3n Jur3dica concibe el procedimiento de elaboraci3n —que consiste en comprobar su cumplimiento sustantivo y no el meramente formal o rituario—.
96. Por otro lado, igualmente hemos de insistir en la diferente connotaci3n que ostentan los diferentes tr3mites e informes en el marco del procedimiento de elaboraci3n de los anteproyectos de normas que han de ser remitidas para su aprobaci3n al Parlamento, tal y como hemos apuntado en nuestra aproximaci3n inicial al an3lisis del procedimiento.
97. Dicho esto, no nos detenemos en este punto en el fondo de las cuestiones planteadas en el informe de la CGLE ya que ese an3lisis encuentra mejor ubicaci3n en el an3lisis competencial.

## **ASPECTOS COMPETENCIALES**

98. A la hora de realizar el correspondiente deslinde competencial, resulta necesario partir del principio rector de la pol3tica econ3mica y social contenido en el art3culo 45 de la Constituci3n (CE), que obliga a los poderes p3blicos a defender y restaurar el medio ambiente.
99. La protecci3n del medio ambiente constituye asimismo un principio de actuaci3n asumido por la Uni3n Europea, recogido en el art3culo 37 de la Carta de derechos fundamentales de la Uni3n Europea y desarrollado en los art3culos 11 y 191 a 193 del Tratado de Funcionamiento de la Uni3n Europea.
100. El Tribunal Constitucional, en la Sentencia (STC) 102/1995, de 26 de junio, ya expres3 que la Constituci3n no define el medio ambiente, pero que en su art3culo 45 se3ala como elementos del medio ambiente los recursos naturales, aun cuando tampoco los define ni enumera.
101. As3, el medio ambiente como objeto de conocimiento desde una perspectiva jur3dica estar3a compuesto por los recursos naturales, con el soporte f3sico donde nacen, se desarrollan y mueren, a3adiendo que:





La flora y la fauna, los animales y los vegetales o plantas, los minerales, los tres «reinos» clásicos de la Naturaleza con mayúsculas, en el escenario que suponen el suelo y el agua, el espacio natural. Sin embargo, ya desde su aparición en nuestro ordenamiento jurídico el año 1916, sin saberlo, se incorporan otros elementos que no son naturaleza sino Historia, los monumentos, así como el paisaje, que no es sólo una realidad objetiva sino un modo de mirar, distinto en cada época y cada cultura

(...) Un paso más en el camino de la síntesis, extrayendo de lo anterior su componente dinámico, donde subyace la idea de «sistema» o de «conjunto», pondrá de manifiesto que el medio ambiente no puede reducirse a la mera suma o yuxtaposición de los recursos naturales y su base física, sino que es el entramado complejo de las relaciones de todos esos elementos que, por sí mismos, tienen existencia propia y anterior, pero cuya interconexión les dota de un significado trascendente, más allá del individual de cada uno. Se trata de un concepto estructural cuya idea rectora es el equilibrio de sus factores, tanto estático como dinámico, en el espacio y en el tiempo.

102. En el marco de esa concepción amplia del medio ambiente, el principal título competencial que habilita el dictado de la norma informada es el mismo que fundamentó el de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, general de protección del medio ambiente del País Vasco: el relativo al desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado en “medio ambiente y ecología”, recogido en el artículo 11.1.a) del EAPV; competencia que ha de ser debidamente encuadrada, por un lado, en relación con el Estado y, por otro lado, en relación con los territorios históricos y los ayuntamientos.

#### I **EN RELACIÓN CON EL ESTADO**

103. El alcance de las competencias en materia de medio ambiente ha sido perfilado y delimitado por diversas sentencias del Tribunal Constitucional (entre otras, 102/1995 y 306/2000), y ha sido también analizado por esta Comisión en varios dictámenes, de entre los que podemos citar, los dictámenes 257/2008, 123/2009, 114/2003, 122/2008, 14 y 270/2011 o 226/2012.
104. De lo allí expuesto sobre el alcance del reparto competencial en materia de medio ambiente entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco, es destacable que la materia medioambiental adquiere un carácter complejo y polifacético, por afectar a los más variados sectores del ordenamiento jurídico [STC 156/1995 (F.J.4)]; y que, como ha puesto de manifiesto la STC 102/1995, F.J.3, incluso hacen difícil en la práctica la pacífica y funcional distribución de competencias.



105. Asimismo, se viene recordando, enlazando con la doctrina de las SSTC 170/1989 y la citada 102/1995, “que lo básico «cumple más bien una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas con competencia en la materia establezcan niveles de protección más altos (...). Lo básico tiene aquí simultáneamente carácter mínimo, como patrón indispensable para la protección del medio ambiente, fuera de cuyo núcleo entran en juego las normas que lo complementan y lo desarrollan, con la ejecución, sin fisura alguna de ese entero grupo normativo. Se trata pues, de una estratificación de la materia por niveles, donde el estatal ha de ser suficiente y homogéneo, pero mejorable por así decirlo para adaptarlo a las circunstancias de cada Comunidad Autónoma” (doctrina posteriormente reiterada, entre otras, en las SSTC 13/1998, 90/2000, 306/2000).
106. En ese marco general corresponde al legislador estatal en su ámbito interno (artículo 149.1.23 CE) proceder a un encuadramiento de una política global de protección ambiental mediante una ordenación de mínimos, que permite, no obstante, a las comunidades autónomas el establecimiento de criterios más rigurosos de carácter medioambiental como requisitos previos al ejercicio de una determinada actividad.
107. Más recientemente, la Sentencia 118/2017, de 19 octubre, vuelve a recapitular el contenido y alcance del título competencial estatal, recordando que:
- a) En cuanto a los criterios de orden material que este Tribunal ha destacado como característicos de la legislación básica de medio ambiente, sus elementos esenciales fueron sistematizados en la STC 101/2005, de 20 de abril (RTC 2005, 101), FJ 5 –a la que se alude en la STC 53/2017, de 11 de mayo (RTC 2017, 53), FJ 4–, en los siguientes términos:
- «El primero de estos criterios se concreta en que “en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica, aun siendo menor que en otros ámbitos, no puede llegar, frente a lo afirmado en la STC 149/1991 (RTC 1991, 149) [FJ 1 D) in fine] de la cual hemos de apartarnos en este punto, a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de medio ambiente, vaciándolas así de contenido” ( STC 102/1995 (RTC 1995, 102) , FJ 8).
- El segundo criterio consiste en “que lo básico, como propio de la competencia estatal en esta materia, cumple más bien una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia establezcan niveles de protección más altos, como ya se dijo en la STC 170/1989 (RTC 1989, 170).” ...



El tercer criterio a tener en cuenta ... es el relativo al alcance de la “afectación transversal” que las directrices básicas medioambientales pueden tener, no ya sobre las normas de desarrollo legislativo y la ejecución en la propia materia de medio ambiente, sino sobre las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas con las que se entrecruzan y que están directamente implicadas.»

b) Por otra parte, «hemos subrayado que el contenido normativo de lo básico en esta materia no significa la exclusión de otro tipo de actuaciones que exijan la intervención estatal. Entre ellas pueden incluirse funciones ejecutivas, ésta es una solución excepcional a la cual sólo podrá llegarse cuando no quepa establecer ningún punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas o cuando además del carácter supraautonómico del fenómeno objeto de la competencia, no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre él y, aun en este caso, siempre que dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o de coordinación y, por ello, requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado, y cuando sea necesario recurrir a un ente supraordenado con capacidad de [armonizar] intereses contrapuestos de sus componentes parciales, sin olvidar el peligro inminente de daños irreparables, que nos sitúa en el terreno del estado de necesidad» (STC 141/2016, de 21 de julio (RTC 2016, 141), FJ 6).

108. Con respecto a las actividades clasificadas, en nuestro Dictamen 123/2009 recordamos la doctrina constitucional dictada sobre el reparto de competencias entre CAPV-Estado en dicha submateria medioambiental:

El reparto competencial en esta materia —art. 11.1 a) EAPV y art. 149.1.23 CE— sólo resulta determinante respecto a aquellas intervenciones administrativas cuya razón de ser consiste en la protección del medio ambiente: es decir, cuando el acto administrativo tiene como finalidad y efecto la preservación y la restauración del ambiente afectado por la actividad intervenida, como es el caso de la autorización de actividades calificadas... (STC 13/1998, FJ 8, recordado en STC 101/2006, FJ 4).

109. Por otra parte, en nuestro Dictamen 172/2012, en relación con el reparto competencial Estado-Comunidad Autónoma en materia de evaluación de impacto ambiental, abordamos lo establecido en la STC 13/1998, de 22 de enero, que explicaba el objeto del contencioso de la siguiente forma:



En el conflicto constitucional se impugnan los artículos del Real Decreto 1131/1988 que permiten que la Administración general del Estado evalúe el impacto ambiental de sus propias obras, instalaciones o actividades, o de los proyectos promovidos por empresas o sujetos particulares que se encuentran sometidos a intervención administrativa estatal. La representación del Gobierno Vasco sostiene que los proyectos localizados en su territorio deben ser evaluados ambientalmente por la Administración autonómica, por lo que a ella corresponde formular la declaración de impacto ambiental de todos los proyectos, aunque la Administración competente para aprobarlos o autorizarlos sea la estatal; y que el órgano ambiental llamado a adoptar dicha declaración de impacto debe ser el que designe la Comunidad Autónoma de entre sus autoridades administrativas, mediante sus propias disposiciones, y no un órgano de la Administración general del Estado. Todo ello, en virtud de las competencias legislativas y ejecutivas sobre el medio ambiente que han sido asumidas en su Estatuto de Autonomía [art. 11.1, a) EAPV].

110. Destacábamos del fallo, por sorprendente, la afirmación de que:

La evaluación de impacto ambiental no puede caracterizarse como ejecución o gestión en materia de medio ambiente... el reparto competencial en esta materia [art. 11.1, a) EAPV y art. 149.1.23.ª CE] sólo resulta determinante respecto a aquellas intervenciones administrativas cuya razón de ser consiste en la protección del medio ambiente: es decir, cuando el acto administrativo tiene como finalidad y efecto la preservación y la restauración del ambiente afectado por la actividad intervenida, como es el caso de la autorización de actividades calificadas. Pero cuando la Administración general del Estado ejerce sus competencias exclusivas en distintos ámbitos materiales, como son administración de justicia, aeropuertos y puertos, ferrocarriles, aguas continentales, instalaciones eléctricas, obras públicas de interés general, minas y energía, patrimonio cultural y seguridad pública, hay que atenerse a la distribución de competencias que efectúan los Estatutos de Autonomía en el marco del art. 149 CE (y, singularmente, de los números 4, 20, 21, 22, 24, 25, 28 y 29 del apartado 1 de ese art. 149).

Por consiguiente, es conforme con el orden constitucional de competencias que la normativa impugnada confíe la evaluación del impacto ambiental a la propia Administración que realiza o autoriza el proyecto de una obra, instalación o actividad que se encuentra sujeta a su competencia, a tenor del bloque de la constitucionalidad. La Administración está ejerciendo sus competencias sectoriales propias cuando



asegura que el organismo o la empresa que promueve la obra u otra actividad proyectada realiza el estudio de impacto ambiental; cuando somete el proyecto, y el estudio de impacto, a información pública; cuando realiza consultas con otras autoridades, y les pide informes; y cuando finalmente, a la vista del resultado del estudio, de las alegaciones de los particulares y de los puntos de vista de los restantes Departamentos y Administraciones públicas, formula la declaración de impacto ambiental, la cual viene a formar parte de la autorización final del proyecto.

111. La STC 101/2006, de 30 de marzo, repite los mismos razonamientos, insistiendo en que:

la evaluación de impacto ambiental no puede caracterizarse, por consiguiente, como ejecución o gestión en materia de medio ambiente. La finalidad, contenido y efecto de la norma básica estatal conduce a que todas las Administraciones públicas valoren el medio ambiente cuando ejercen sus competencias sobre cualquiera de las obras, instalaciones u otras actividades de su competencia. Muchas de esas obras, instalaciones y actividades forman parte de materias sometidas por la Constitución y los Estatutos de Autonomía a reglas específicas de reparto de competencias, que son títulos que por su naturaleza y finalidad atraen a la de medio ambiente, cuyo “carácter complejo y multidisciplinar afecta a los más variados sectores del ordenamiento (STC 64/1982, F. 3)» (STC 13/1998, F. 7).

112. Sentencias más recientes (como la 53/2017, de 11 de mayo, o la 107/2017, de 21 de septiembre) insisten en el mismo encuadramiento competencial en lo que se refiere a la evaluación de impacto ambiental. Concretamente, interesa reproducir parcialmente parte de la fundamentación jurídica de la Sentencia 53/2017, que aglutina la doctrina de este tribunal en la materia:

Refiriéndose ya, tanto a la legislación estatal sobre evaluación de impacto ambiental anteriormente en vigor (texto refundido de la Ley de evaluación de impacto ambiental de proyectos aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2008), como a la vigente en la actualidad (Ley 21/2013 de evaluación ambiental), este Tribunal ha precisado que el procedimiento de evaluación de impacto ambiental «supone un preceptivo trámite de información pública, consultas a las Administraciones públicas afectadas y a personas interesadas sobre el proyecto y el estudio de impacto ambiental presentado (que ha de comprender las medidas adecuadas para que permitan prevenir, corregir y, en su caso, compensar, los posibles efectos adversos de la actividad sobre el medio ambiente, así como un programa de vigilancia ambiental para garantizar el



cumplimiento de las medidas preventivas, correctoras y compensatorias, en todas las fases del proyecto)» ( STC 106/2014, de 24 de junio , FJ. 8; reiterada en la STC 134/2014, de 22 de julio, FJ 2, y STC 73/2016, de 14 de abril, FJ 8, entre otras).

Finalmente, hay que tener en cuenta que, al hacer tales pronunciamientos, este Tribunal «ha sido muy consciente... del encuadramiento de la evaluación de impacto ambiental en el seno de un procedimiento administrativo y de su consideración como un trámite esencial en un procedimiento complejo de aprobación de obras y proyectos» (STC 57/2015, de 18 de marzo, FJ 4).

Pues bien, no hay duda de que esta doctrina –que, como hemos advertido, se pronuncia en relación con la figura de la evaluación de impacto ambiental– es aplicable mutatis mutandi a lo que ahora la Ley 21/2013 define como «evaluación ambiental» y que, conforme a su artículo 5, incluye tanto la evaluación ambiental de planes y programas («evaluación ambiental estratégica») como la de proyectos («evaluación de impacto ambiental»).

d) En definitiva, estamos ante un instrumento de tutela ambiental preventiva fundamental y con un importante cariz procedimental. Esta característica es consustancial, de hecho, a su propia concepción y finalidad, ya que la evaluación ambiental se articula como un trámite complejo y esencial para cohesitar el desarrollo económico con el deber de protección del medio ambiente que tienen todos los poderes públicos, conforme al artículo 45 CE, en aras de un desarrollo sostenible. Su fin es garantizar la adecuada integración de los aspectos ambientales en el marco de los distintos procedimientos administrativos que rigen la elaboración y adopción, aprobación o autorización de los planes, programas y proyectos que estén sometidos a dicha evaluación, para que las autoridades competentes conozcan y valoren las repercusiones que éstos pueden tener en el medio ambiente, consideren las alternativas ambientalmente viables, y establezcan las necesarias medidas de prevención, corrección y, en su caso, compensación de los efectos adversos para el medio ambiente. Ello con independencia de que dichos planes, programas o proyectos sean –en función del ámbito material en los que se adopten– competencia estatal, autonómica o local. Es desde esta perspectiva desde la que hay que entender la definición de la evaluación ambiental dispuesta en el artículo 5.1 de la Ley 21/2013, según el cual estamos ante un «procedimiento administrativo instrumental respecto del de aprobación o de adopción de planes y programas, así como respecto del de



autorización de proyectos o, en su caso, respecto de la actividad administrativa de control de los proyectos sometidos a declaración responsable o comunicación previa, a través del cual se analizan los posibles efectos significativos sobre el medio ambiente de los planes, programas y proyectos».

e) Consecuentemente, atendiendo a su finalidad y contenido, las disposiciones articuladoras de la evaluación ambiental se encuadran en la materia de medio ambiente, en la que el Estado tiene competencia para regular con carácter básico este instrumento, conforme al artículo 149.1.23 CE, y la Generalitat de Cataluña para establecer normas de desarrollo y adicionales de protección, conforme al artículo 144 y los artículos 111 y 113 EAC. Es obvio, asimismo, que no cabe encuadrarlo, como señala la representación procesal de la Generalitat, en el artículo 149.1.18 CE, que otorga al Estado la competencia exclusiva para regular el «procedimiento administrativo común», ya que no regula la estructura general del iter procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración, ni establecen con carácter general y abstracto, para toda suerte de procedimientos, las garantías generales del particular o el régimen de elaboración, validez, ejecución y revisión de los actos administrativos (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 32).

113. Además del título correspondiente a medio ambiente, y aunque su papel en el anteproyecto es en este caso accesorio a aquel, también tiene incidencia en el anteproyecto, dado el peso que en el mismo adquiere el ámbito procedimental, la competencia prevista en el artículo 10.6 del EAPV correspondiente a “normas procesales y de procedimientos administrativo y económico-administrativo que se deriven de las especialidades del derecho sustantivo y de la organización propia del País Vasco”.
114. Con carácter puntual, el anteproyecto introduce también aspectos relacionados con la contratación pública; materia en la que la Comunidad Autónoma ostenta competencia de desarrollo legislativo y la ejecución dentro de su territorio de la legislación básica del Estado [artículo 11.1.b) EAPV].
115. Finalmente, en atención a lo dispuesto sobre fiscalidad ambiental, la posible creación de impuestos propios de la Comunidad Autónoma se encuentra expresamente prevista en el artículo 42.b) EAPV, como posible ingreso de la hacienda general del País Vasco, fuente de recursos que se configura al margen del sistema tradicional de concierto económico que regula las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco, artículo 41 EAPV, y del que se nutren las aportaciones que percibirá de las diputaciones forales, ex artículo 42 a) EAPV.



116. El artículo 17.1.A).b) LTH incluye entre los ingresos ordinarios de la hacienda general del País Vasco, para el adecuado ejercicio y financiación de todas las competencias que correspondan a las instituciones comunes, a “los rendimientos de los impuestos propios de la Comunidad Autónoma, que establezca el Parlamento Vasco, así como los recargos que este pudiera implantar”. De forma esclarecedora, a su vez, el artículo 34.1.a) de la Ley de principios ordenadores de la hacienda general del País Vasco —cuyo texto refundido fue aprobado por el Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre—, menciona como tributos propios de la Comunidad Autónoma los impuestos propios que “no estando comprendidos o previstos en el Concierto Económico y no recayendo sobre hechos imposables gravados por el Estado pueda establecer, en su caso, aquella de acuerdo con lo dispuesto en el apartado b) del artículo 42 del Estatuto de Autonomía”.
117. Esta posible creación de impuestos propios por parte del Parlamento Vasco se encuentra constreñida en el precepto estatuario, pues ha de serlo “de acuerdo con lo establecido en el artículo 157 de la Constitución y en la Ley Orgánica sobre financiación de las Comunidades Autónomas”.

## II EN RELACIÓN CON LOS TERRITORIOS HISTÓRICOS

118. La Ley 27/83, de 25 de noviembre, de relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus territorios históricos (LTH) atribuye a estos últimos algunas competencias relacionadas con el medio ambiente.
119. Con carácter exclusivo, el número 9 del artículo 7.a) les atribuye la competencia en materia de montes, aprovechamientos, servicios forestales, vías pecuarias y pastos, en los términos del artículo 10.8 del Estatuto de Autonomía; guardaría forestal y conservación y mejora de los suelos agrícolas y forestales.
120. Sobre esta competencia, en nuestro Dictamen 226/2012 ya hicimos referencia a la Decisión 2/2011, de 8 de noviembre, de la Comisión Arbitral, emitida en relación con el Proyecto de Ley de cambio climático. Aunque en ese caso su incidencia se producía en un soporte físico concreto, como son los montes, consideramos que su argumentación resultaba trasladable a otros soportes físicos contemplados en el artículo 7.a).9 de la LTH. No reproducimos aquí sus argumentos para no extendernos en una cuestión que no está afectada por el anteproyecto
121. Sin embargo, el anteproyecto sí plantea expresamente una modificación del artículo 7.c).6 de la LTH. Actualmente, este artículo atribuye a los órganos forales las facultades de calificación, señalización de medidas correctoras, inspección y sanción en relación con actividades molestas insalubres, nocivas y peligrosas, que puedan establecerse, en





suelo urbano residencial, siempre que no afecte a más de un Territorio histórico o ente público extracomunitario, y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la ley a los entes municipales.

122. Lo que propone el anteproyecto en su disposición final primera es redefinir la competencia foral en esta materia atribuyendo a los órganos forales la imposición de medidas protectoras y correctoras en actividades sujetas a LAC en los municipios de menos de 10.000 habitantes y en los que, con población superior a ese número, así lo solicite el ayuntamiento correspondiente, manteniendo sin cambios el inciso final del precepto.
123. En este caso, por tanto, sí se produce una alteración competencial interna, pero tampoco constituye un obstáculo para la viabilidad de la norma puesto que esa modificación se materializaría mediante ley y de acuerdo con los requisitos exigidos por la Comisión Arbitral en su Decisión 05/2003: “una norma con rango de ley dictada por el Parlamento Vasco, que articule de forma directa, expresa y fundada dicha modificación, ya que de lo contrario, la propia LTH se veía desprovista de su propia función de encaje competencial básico en la Comunidad Autónoma del País Vasco”.
124. Tampoco se aprecia que exista conflicto competencial en la apertura que el anteproyecto plantea a la fiscalidad ambiental, ya que esta se contempla en términos generales, y cuando se propone la inclusión de medidas concretas, como, por ejemplo, la afectación de los ingresos obtenidos por medio de la fiscalidad ecológica, los mandatos se limitan al ámbito de la Administración General de la Comunidad Autónoma, respetando el ámbito de actuación de los territorios históricos en materia fiscal.

### III EN RELACIÓN CON LAS ENTIDADES LOCALES

125. El anteproyecto tiene incidencia en un área de orden tradicionalmente local, como es el de las actividades clasificadas.
126. Por un lado, se contempla que aquellas actividades o instalaciones sujetas a la obtención de una Autorización ambiental integrada o a una Autorización ambiental única no precisarán obtener, como actualmente ocurre, la Licencia de actividad clasificada.
127. Por otro lado, tal y como hemos avanzado en el apartado anterior, el anteproyecto propone en su disposición final primera redefinir la competencia foral en esta materia atribuyendo a los órganos forales la imposición de medidas protectoras y correctoras en actividades sujetas a LAC en los municipios de menos de 10.000 habitantes y en los que, con población superior a ese número, así lo solicite el ayuntamiento correspondiente.



128. La atribución a los municipios de la competencia en materia de medio ambiente —ordenación complementaria, promoción, gestión, defensa y protección del medio ambiente y desarrollo sostenible, incluida la protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas (artículo 17.1.8 LILE)— se realiza “en el marco de lo dispuesto en la presente ley y en la legislación que sea de aplicación”, por lo que el reconocimiento de la autonomía local no impide que las instituciones comunes puedan ejercer su propias competencias —en este caso legislativas— en materia de medio ambiente.
129. Cabe recordar que también la vigente Ley 3/1998 (LGPMA) atribuye a las instituciones comunes la elaboración y aprobación de la normativa en materia de medio ambiente en el marco de lo establecido en la presente ley, así como el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado en materia de medio ambiente y ecología, de conformidad con lo previsto en el Estatuto de Autonomía para el País Vasco.
130. Profundizando en el detalle de las novedades del anteproyecto que afectan al ámbito local, esta Comisión considera que los efectos sobre la actual actividad municipal en el área de las actividades clasificadas resultan razonables e, incluso, ineludibles, ya que son consecuencia de la unificación de las autorizaciones que convergen en la Autorización ambiental integrada y en la Autorización ambiental única. Vienen condicionadas, por un lado, por lo dispuesto en la legislación básica y, por otro lado, por el objetivo de eliminar cargas en los particulares, facilitando y simplificando en lo posible los trámites a realizar ante las administraciones públicas. Todo ello, además, sin desplazar a los ayuntamientos, que siguen participando en el procedimiento para otorgar esas autorizaciones mediante un informe preceptivo.
131. En cuanto a la competencia atribuida a las diputaciones forales en el artículo 7.2.b) del anteproyecto, por la cual deben asistir a los ayuntamientos en relación con las actividades e instalaciones sometidas al procedimiento de licencia o comunicación previa de actividad clasificada, supone, de acuerdo con la modificación planteada en la LTH por la disposición final segunda del anteproyecto, que la función de emitir el informe de medidas correctoras se impone con carácter general a las diputaciones forales, cuando actualmente esta función se reparte entre estas y la Administración de la Comunidad Autónoma teniendo en cuenta el suelo en el que se ubica la actividad. Únicamente los ayuntamientos de más de 10.000 habitantes que así lo deseen podrán asumirlo. En este caso, por tanto, no se plantea como una imposición y tampoco se aprecia, por tanto, colisión alguna con el principio de autonomía local.



132. En suma, al margen de lo analizado en el procedimiento de elaboración, el texto sometido a dictamen resulta respetuoso con las competencias locales y, en concreto, con las competencias propias de los municipios que contempla la LILE.

#### IV CONCLUSIÓN

133. La Comisión considera, en definitiva, que la regulación que afronta el anteproyecto se extiende a la materia de la intervención administrativa respecto de las actividades con incidencia en el medio ambiente, por lo que dispone del amparo competencial preciso en el título invocado.

#### **MARCO NORMATIVO**

134. La exposición de motivos del anteproyecto señala que una de las señas de identidad de la normativa ambiental en los últimos años ha sido la profusión de normas promulgadas desde distintos ámbitos y niveles, adaptándose, de esta forma, a las necesidades emergentes que la propia sociedad demanda.
135. Por otro lado, el anteproyecto es ambicioso en cuanto a su contenido que, por su propia naturaleza, ya resulta complejo y se encuentra condicionado en muchos aspectos por la normativa comunitaria que ha sido traspuesta al ordenamiento interno mediante normativa básica del Estado.
136. De entre las diferentes perspectivas desde las que se puede enfocar la materia de medio ambiente, el anteproyecto lo aborda fundamentalmente desde la perspectiva procedimental, aunque dirigida a materializar fundamentalmente: i) el derecho a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia ambiental; ii) la ordenación de las actividades con incidencia en el medio ambiente; iii) la evaluación ambiental; iv) la inspección y control ambiental; v) la restauración de la legalidad ambiental y la responsabilidad por daños medioambientales y; vi) la disciplina ambiental.

#### I EN MATERIA DE DERECHO A LA INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN PÚBLICA

137. En el ámbito internacional, constituye una referencia obligada en la materia el Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus (Dinamarca) el 25 de junio de 1998 (Ratificado por España el 15 de diciembre de 2004).
138. Por su parte, la Ley estatal 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (LAPMA), incorpora, a su vez, la Directiva 2003/4/CE del Parlamento



Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo, y la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo Declaración de la Comisión.

## **II EN CUANTO A LA ORDENACIÓN DE ACTIVIDADES CON AFECCIÓN EN EL MEDIO AMBIENTE**

139. Mediante la Directiva 2010/75/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación) se refundieron la denominada Directiva IPPC y seis directivas sectoriales en una única y nueva directiva sobre emisiones industriales, que refuerza la aplicación de las mejores técnicas disponibles (MTD) en la Unión.
140. Su trasposición y regulación en el ordenamiento interno se ha actualizado a través del Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación (LPCIC), cuyo contenido tiene también carácter básico.
141. También constituye normativa básica 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, de prevención y control integrados de la contaminación.

## **III EN CUANTO A LA EVALUACIÓN AMBIENTAL**

142. En este ámbito deben tenerse en cuenta las siguientes directivas:
  - a) Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.
  - b) Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.
  - c) Directiva 2014/52/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril, por la que se modificó la Directiva sobre evaluación de impacto ambiental de proyectos.



143. Las citadas directivas se encuentran incorporadas al derecho interno a través de la Ley estatal 21/2013, de 9 de diciembre de 2013, de evaluación ambiental (LEA), recientemente modificada, para adaptarse a la última de ellas, por la Ley 9/2018, de 9 de diciembre, por la que se modifica esta ley junto con la Ley 21/2015, de 20 de julio de 2015, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre de 2003, de montes, y la Ley 1/2005, de 9 de marzo de 2005, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.
144. Numerosos aspectos de la LEA fueron analizados por el Tribunal Constitucional en la ya citada Sentencia 53/2017, de 11 de mayo, en la cual consideró inconstitucional la declaración como legislación básica de diferentes cuestiones puntuales al considerar que se trata de: (I) meras remisiones o reiteraciones de las reglas de procedimiento administrativo común o de las bases dictadas por el Estado en el ámbito del artículo 149.1.18 CE, que no tengan una específica vocación tuitiva de protección del medio ambiente; o (II) normas complementarias o accesorias de aquellas que regulan los trámites y requisitos esenciales de la evaluación ambiental, las cuales pueden ser adoptadas por las comunidades autónomas. No obstante, mantuvo el carácter básico de la mayor parte de la ley y, en general, los elementos esenciales de la misma.

#### IV EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD MEDIOAMBIENTAL

145. En esta materia, la Ley estatal 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad ambiental (modificada puntualmente en varias ocasiones pero especialmente mediante la Ley 11/2014, de 3 de julio), también constituye, en su casi totalidad, legislación básica y transpone también la Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales (con sus modificaciones de los años 2006, 2009 y 2013).

#### V OTRAS MATERIAS

146. Dada la importancia que en el anteproyecto tienen las cuestiones de procedimiento, se ha de observar lo dispuesto con carácter básico por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común (LPAC)
147. Por otro lado, el anteproyecto se refiere puntualmente a diversas cuestiones que también se desenvuelven en un marco preestablecido por la normativa comunitaria y estatal de carácter básico. Sin ánimo exhaustivo, nos referiremos a las que pueden tener mayor interés:



- a) Es el caso de la herramienta de gestión que permite evaluar, mejorar y dar a conocer el comportamiento ambiental de las empresas y otras organizaciones, regulada por el Reglamento (CE) 1221/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009 relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS), y por el que se derogan el Reglamento (CE) nº 761/2001 y las Decisiones 2001/681/CE y 2006/193/CE de la Comisión. En esta materia, también con carácter básico, el Estado ha aprobado el Real Decreto 239/2013, de 5 de abril, que establece las normas para su aplicación.
- b) En el caso de la etiqueta ecológica cabe citar el Reglamento (CE) Nº 66/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2009, relativo a la etiqueta ecológica de la UE, y el Real Decreto 234/2013, de 5 de abril, por el que se establecen normas para su aplicación, con la misma consideración de legislación básica.
- c) En cuanto a la contratación pública verde, se ha de tener igualmente en cuenta el contenido básico de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público, transpone al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

## **EXAMEN DEL CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO**

- 148. El anteproyecto sometido a dictamen aglutina en un único texto las fórmulas de intervención administrativa en las diferentes actuaciones que tienen o pueden tener incidencia sobre el medio ambiente.
- 149. El texto pretende asimismo integrar en la medida de lo posible estos procedimientos en aras de su simplificación y agilización. Con ello se pretende lograr un equilibrio entre la conservación y defensa del medio ambiente y el mantenimiento de las distintas actividades económicas, con el debido respeto de los derechos que los particulares ostentan frente a la Administración.
- 150. Como destaca la memoria, el texto tiene también en cuenta lo dispuesto en la Ley estatal 9/2018, de 5 de diciembre, por la que se modifica la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, la Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes y la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.
- 151. Dicha norma transpone la Directiva 2014/52/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por la que se modifica la Directiva 2011/92/UE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre



el medio ambiente y modifica sustancialmente varios aspectos de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

152. A diferencia de lo que ocurre con la Ley 3/1998, de 27 de febrero, general de protección del medio ambiente del País Vasco, se constata que el anteproyecto no incluye ámbitos sectoriales como los relativos a la calidad del aire, los ruidos, los residuos, los suelos contaminados, la protección de las aguas y del litoral o la biodiversidad y la protección del suelo.
153. Algunos de estos ámbitos han sido o serán legislados en nuestro ordenamiento jurídico por sus propias leyes específicas, como ocurre con la Ley 1/2006, de 23 de junio, de aguas, con la Ley 4/2015, de 25 de junio, para la prevención y corrección de la contaminación del suelo, o con el anteproyecto de ley de conservación del patrimonio natural de Euskadi, mientras que otros sectores han sido ocupados por la normativa básica o han sido objeto únicamente de desarrollo reglamentario.
154. Habida cuenta que el anteproyecto prevé la derogación íntegra de la Ley 3/1998, sería recomendable que, por razones de trazabilidad y seguridad jurídica, el departamento promotor hiciera alguna referencia, por ejemplo en la exposición de motivos, sobre el criterio general adoptado por el anteproyecto con relación a los ámbitos sectoriales que se incluían en la Ley 3/1998, y que dejan de ser objeto de un tratamiento específico en el presente anteproyecto de Ley de Administración ambiental.
155. Aunque la regulación sustantiva de estas materias no encuentra su debido acomodo sistemático en este anteproyecto, puede valorarse incluir alguna disposición en su parte final que mantenga el apoyo legal de los diferentes reglamentos de desarrollo o, en su caso, tener esta circunstancia en cuenta en la disposición derogatoria del anteproyecto.
156. Seguidamente y a efectos expositivos, el presente dictamen incorpora en primer lugar el análisis de las cuestiones más generales, siguiendo la estructura del propio anteproyecto. Posteriormente, volveremos a analizar en ese mismo orden las cuestiones puntuales de menor calado.

## **I LA UNIFICACIÓN DEL CONSEJO ASESOR DE MEDIO AMBIENTE Y LA COMISIÓN AMBIENTAL DEL PAÍS VASCO**

157. En la actualidad, existen tres órganos consultivos de la Administración General en materia de medio ambiente y patrimonio natural: la Comisión Ambiental y el Consejo Asesor de Medio Ambiente de Euskadi, creados en la Ley 3/1998 (artículos 9 a 15); y el Consejo Asesor de la Naturaleza-Naturzaintza.



158. El departamento promotor propone crear un único órgano consultivo, el Consejo Asesor de Medio Ambiente, que absorberá los tres órganos consultivos mencionados, y que actuará, a su vez, bajo un doble amparo legal, una vez aprobados los anteproyectos de Ley de Administración ambiental y de conservación del patrimonio natural.
159. La propuesta de fusionar dichos órganos consultivos responde a un criterio de racionalización de los órganos consultivos y de cooperación de la Administración General.
160. En el caso de la unificación de la Comisión Ambiental y del Consejo Asesor de Medio Ambiente, se estima razonable el planteamiento propuesto por una serie de motivos: (I) ambos órganos fueron creados en la Ley 3/1998; (II) ambos actúan bajo el mismo marco legal, que no es otro que el establecido por la Ley 3/1998, y, por lo tanto, conocen prácticamente los mismos asuntos; (III) su composición se repite parcialmente, ya que las y los miembros de la Comisión Ambiental, también lo son del Consejo Asesor de Medio Ambiente.
161. Por lo tanto, parece razonable la unificación de ambos órganos en aras a evitar duplicidades innecesarias y a agilizar así su gestión.
162. En relación con la incorporación a este órgano único de las funciones que actualmente desempeña el Consejo Asesor de la Naturaleza–Naturzaintza, nos remitimos a lo señalado por esta Comisión en su Dictamen 123/2019, emitido en relación con el anteproyecto de Ley de conservación del patrimonio natural de Euskadi.

## **II INTERVENCIÓN AMBIENTAL**

### **A) La concurrencia de los regímenes de intervención ambiental con la evaluación de impacto ambiental**

163. El artículo 22 del anteproyecto regula la forma de integración de los regímenes de intervención ambiental con la evaluación ambiental.
164. El artículo 14 de la LEA, por su parte, establece que “las comunidades autónomas dispondrán lo necesario para incluir las actuaciones en materia de evaluación de impacto ambiental, cuando así sea exigible, en el procedimiento de otorgamiento y modificación de la autorización ambiental integrada”.
165. Esa misma ley, en sus artículos 25 y 41, atribuye a la declaración ambiental estratégica y la declaración de impacto ambiental la naturaleza de informes preceptivos determinantes.





166. En su exposición de motivos la LEA ofrece una explicación sobre ese carácter determinante, señalando que se manifiesta en una doble vertiente, formal y material.
167. Desde el punto de vista formal o procedimental, el carácter determinante de los pronunciamientos ambientales implica que no es posible continuar con la tramitación del procedimiento sustantivo en tanto este no se evacue.
168. Desde el punto de vista material, añade, el carácter determinante de un informe supone que el informe resulta necesario para que el órgano competente para resolver pueda formarse criterio sobre las cuestiones a las que el propio informe se refiere.
169. La jurisprudencia ha analizado también el carácter determinante de algunos informes. La Sentencia del Tribunal Supremo (STS), Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 5, de 14 de junio de 2013, realiza el siguiente análisis sobre este tipo de informes, afirmando lo siguiente:

1º) que partiendo de la base de que determinar es “fijar los términos de algo”, si el legislador atribuye a un informe el carácter de determinante, es porque le quiere atribuir un valor reforzado. En palabras de la sentencia de esta Sala y Sección de 8 de marzo de 2010 (recurso de casación nº 771/2006), se trata de informes “necesarios para que el órgano que ha de resolver se forme criterio acerca de las cuestiones a dilucidar. Precisamente por tratarse de informes que revisten una singular relevancia en cuanto a la configuración del contenido de la decisión, es exigible que el órgano competente para resolver esmere la motivación en caso de que su decisión se aparte de lo indicado en aquellos informes”. Desde esta perspectiva, por mucho que estos informes no puedan caracterizarse como vinculantes desde un plano formal, sí que se aproximan a ese carácter desde el plano material o sustantivo;

y 2º) más aún, la posibilidad de apartarse motivadamente de esos informes no es absoluta ni incondicionada, sino que ha de moverse dentro de los límites marcados por el ámbito de competencia de la Autoridad que resuelve el expediente en cuyo seno ese informe estatal se ha evacuado. Esto es, un hipotético apartamiento del informe sobre suficiencia de recursos hídricos sólo puede sustentarse en consideraciones propias del legítimo ámbito de actuación y competencia del órgano decisor (autonómico en este caso) y no puede basarse en consideraciones que excedan de ese ámbito e invadan lo que sólo a la Administración del Estado y los órganos que en ella se insertan corresponde valorar, pues no está en manos de las Comunidades Autónomas disponer de la competencia exclusiva estatal. Por eso, el



informe estatal sobre suficiencia de recursos hídricos, en cuanto se basa en valoraciones que se mueven en el ámbito de la competencia exclusiva estatal, es, sin ambages, vinculante.

170. Los informes determinantes, por tanto, resultan formalmente diferentes a los vinculantes, aunque materialmente sus efectos son muy similares al no poder el órgano resolutorio apartarse de los mismos más que dentro de los límites marcados por su propia competencia.
171. El anteproyecto prevé un sistema para integrar las declaraciones e informes de impacto ambiental en los regímenes de intervención ambiental que difiere de lo previsto en la LEA.
172. La LEA, en sus artículos 25 y 41, atribuye a la declaración ambiental estratégica y la declaración de impacto ambiental la naturaleza de informes preceptivos determinantes.
173. Partiendo de esa calificación, la ley prevé un mecanismo de resolución de discrepancias (artículo 12), de manera que el órgano sustantivo está determinado por el condicionado de los pronunciamientos ambientales, pudiendo apartarse motivadamente sólo en el ámbito de sus competencias, y planteando la correspondiente discrepancia ante el Consejo de Ministros o el Consejo de Gobierno de la comunidad autónoma correspondiente, o en su caso, el que dicha comunidad haya determinado.
174. En coherencia con lo anterior, establece que los pronunciamientos ambientales en sí mismos no serán recurribles, si bien sí lo serán los pronunciamientos del órgano sustantivo en virtud de los cuales se aprueben o adopten los planes o programas o se autoricen los proyectos, en los que se incorporan los pronunciamientos ambientales.
175. Por su parte, el sistema del anteproyecto parte de atribuir a los pronunciamientos medioambientales —tanto en su artículo 22, como los artículos 73, 74 77 y 78— la naturaleza de informes preceptivos y vinculantes.
176. El apartado a) del artículo 22 establece que cuando la competencia para emitir la declaración de impacto ambiental corresponda al órgano ambiental de la Comunidad Autónoma del País Vasco y la actividad se encuentre sometida al régimen de autorización ambiental integrada o al de autorización ambiental única, los procedimientos administrativos correspondientes a ambos regímenes y el procedimiento de evaluación de impacto ambiental ordinaria se integrarán.



177. Añade, además, que el contenido de la declaración de impacto ambiental formará parte de la autorización ambiental integrada o de la autorización ambiental única, pudiendo emitirse ambos pronunciamientos en el mismo acto administrativo.
178. Por tanto, en estos casos la integración de la declaración de impacto ambiental en la autorizaciones ambientales puede resultar plena, de manera que, no sólo se puede integrar esa declaración en el marco del procedimiento autorizatorio, sino que ambas cuestiones pueden llegar a resolverse en un único acto, en cuyo caso, la naturaleza —vinculante o determinante— de la declaración de impacto pasa a segundo plano, porque esa declaración de impacto formará parte de la motivación del acto por el cual se resuelva sobre la autorización ambiental integrada o única.
179. Los apartados b) y c) del artículo 22 contemplan respectivamente los supuestos de actividades sujetas a licencia y comunicación previa de actividad clasificada. En el primer caso, esto es, el de las actividades sujetas a autorización previa, la declaración de impacto ambiental será vinculante para la entidad local y lo mismo ocurre en el segundo supuesto, si bien en ese caso el carácter vinculante se atribuye tanto a la declaración como al informe de impacto.
180. En este caso, así como en el resto de supuestos en los que el órgano sustantivo sea diferente al órgano medioambiental, el carácter vinculante de la declaración o del informe de impacto convierte en innecesario el procedimiento de resolución de discrepancias previsto en el artículo 12 de la LEA, dado que se impone el criterio de estos informes.
181. Parece conveniente, por ello, recordar lo que el Tribunal Constitucional ha señalado sobre los artículos 25.4 y 47.6 de la LEA; artículos que establecen con carácter básico la improcedencia de recurso alguno contra la declaración ambiental estratégica o contra el informe de impacto ambiental.
182. La Generalitat catalana consideraba la decisión sobre la posibilidad de que la declaración de impacto ambiental fuera objeto de recurso administrativo y en qué modo y condiciones como una opción que correspondía adoptar, en su caso, a cada una de las administraciones competentes sobre el respectivo procedimiento, “sin menoscabo de lo que establece la normativa en materia de procedimiento administrativo común respecto de los actos de trámite”.
183. El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 53/2017, de 11 mayo, señala al respecto a lo siguiente:



(...) Como tales actos de trámite se han concebido como no recurribles de forma autónoma, recogiendo así en el apartado cuarto del artículo 25 y en el apartado seis del artículo 47 de la Ley de evaluación ambiental lo dispuesto con carácter general para esta clase de actos, tanto en el marco del procedimiento administrativo común (art. 112 de la Ley 39/2015, antes artículo 107 de la Ley 30/1992 LPC), como de la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 25 de la Ley 29/1998 LJCA). De este modo, lo que podrá ser objeto de recurso por vulneración de lo dispuesto en la Ley de evaluación ambiental –ya sea en vía administrativa y/o judicial, según el caso– serán las disposiciones o resoluciones por las que se adopten finalmente los planes o programas, o se autoricen los proyectos (o, en el caso de las actividades cuyo acceso o ejercicio esté sometido a declaración responsable o comunicación previa en vez de autorización, podrán recurrirse las resoluciones del órgano sustantivo a las que hace referencia el artículo 9.2 de la Ley de evaluación ambiental).

En el marco de la Ley de evaluación ambiental, estas disposiciones aportan la imprescindible coherencia por lo que se refiere a la naturaleza y a la configuración de este instrumento como vía de integración de los factores ambientales en la adopción de los planes, programas o proyectos sometidos a la misma, con independencia de su ubicación y de cuál sea la Administración competente para adoptarlos. En consecuencia, forman parte esencial de la configuración de la evaluación ambiental en sus líneas maestras, y como tales pueden ser tenidas sin dificultad por básicas y son, por tanto, respetuosas con el orden constitucional de competencias.

Este carácter determinante se materializa en el mecanismo previsto en esta ley para la resolución de discrepancias, de manera que el órgano sustantivo está determinado por el condicionado de los pronunciamientos ambientales, pudiendo apartarse motivadamente solo en el ámbito de sus competencias y planteando la correspondiente discrepancia ante el Consejo de Ministros o el Consejo de Gobierno de la comunidad autónoma correspondiente, el que dicha comunidad haya determinado.

184. Tal y como lo interpreta el propio tribunal, el sistema de la LEA, apoyado en la naturaleza determinante estos informes, lo que pretende finalmente es condicionar al órgano sustantivo de manera que este pueda únicamente apartarse motivadamente, en el ámbito de sus competencias y tras obtener la decisión favorable del Consejo de Gobierno o, en su caso, otro que fuera determinado por la normativa autonómica.



185. El sistema que plantea el anteproyecto mantiene esa garantía y la incrementa atribuyendo al informe ambiental naturaleza vinculante.
186. Conforme al reparto competencial ya analizado entre el Estado y la Comunidad Autónoma, esta última podría incluso incorporar un nuevo trámite, de carácter vinculante, sobre las medidas de protección previstas por la legislación básica. Con mayor motivo, por tanto, puede considerarse como una medida de protección adicional la consideración de un informe como vinculante cuando la legislación básica lo considera únicamente determinante.
187. Esta circunstancia afecta, como es lógico, al sistema de solución de discrepancias que también ha sido validado como legislación básica, pero que en el sistema del anteproyecto desaparece por innecesario.
188. Aunque el anteproyecto nada diga al respecto, lo que sí debe respetarse, por su carácter básico, es lo establecido en los artículos 25.4 y 47.6 de la LEA con respecto al carácter no recurrible, de modo autónomo, de la declaración ambiental estratégica y del informe de impacto ambiental.
189. Con respecto al artículo 22 del anteproyecto, la Comisión estima conveniente, en cualquier caso, la aclaración de algunas cuestiones que quedan por resolver en la actual redacción.
190. La primera es que de la lectura del artículo 22 parece deducirse que el informe de impacto ambiental únicamente está previsto para supuestos de actividad clasificada sometidos a comunicación, o que no es objeto de integración con las autorizaciones ambientales ya que no se menciona en los apartados a) y b) y su carácter igualmente vinculante se confirma en el artículo 78.1 del anteproyecto. De ser este el resultado pretendido, debería expresarse con mayor claridad la forma de integrar ese informe con las autorizaciones ambientales o, en otro caso — como parece desprenderse, por ejemplo, de lo dispuesto en el artículo 45.1.e) —, revisar la redacción de los apartados a) y b) para incluir los informes de impacto junto con las declaraciones de impacto.
191. La segunda está centrada en la redacción del apartado d) de este artículo 22. Este apartado establece que cuando corresponda a la Administración General del Estado formular la declaración de impacto ambiental o el informe de impacto ambiental, no podrá otorgarse autorización, licencia de actividad clasificada o presentar comunicación previa de actividad clasificada sin que previamente se haya emitido dicha declaración o informe.



192. Esta situación es posible de acuerdo con lo establecido en el artículo 28 del Texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación de la (PCIC), aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, en el que se plantea la necesaria coordinación de la Autorización ambiental integrada con el procedimiento de evaluación de impacto ambiental.
193. En coherencia con el reparto competencial en la materia, el anteproyecto no ha calificado la declaración de impacto elaborada por la Administración del Estado como vinculante, por lo que entendemos que debería ser considerado como determinante y, en ese caso, podría recobrar sentido el sistema de resolución de discrepancias de la LEA, al cual convendría remitirse aunque fuera únicamente a esos efectos.
194. En tercer lugar, entendemos que la redacción del apartado a) se debe modificar para sustituir la expresión “pudiendo emitirse”. Tal y como se encuentra prevista esa integración, lo coherente, también con lo dispuesto en el artículo 42.4 sobre el contenido de las autorizaciones, es que exista en todo caso un único acto que resuelva sobre la declaración de impacto y la autorización. Por ello, recomendamos separar ese mensaje en un último inciso que establezca que ambos pronunciamientos se emitirán en un único acto.

#### **B) Actividades clasificadas**

195. En cuanto a las actividades clasificadas, el anteproyecto introduce novedades ya anunciadas.
196. En primer lugar, los supuestos sujetos a autorización ambiental integrada o única no requieren de licencia municipal de actividad clasificada. No obstante, la participación del municipio afectado se garantiza mediante la emisión del informe previsto en el artículo 36 del anteproyecto.
197. En cuanto al informe de imposición de medidas correctoras, también hemos aludido a la modificación que el anteproyecto introduce en la atribución competencial de esta cuestión, que se traslada a las diputaciones forales, salvo en el caso de los municipios de más de 10.000 habitantes que pueden optar por establecer esas medidas con sus propios medios. En cualquier caso, también pueden solicitar el informe a la diputación foral correspondiente.
198. Otra de las novedades es la reducción del plazo para otorgar la licencia que se reduce de los seis meses actualmente previstos en la Ley 3/1998 hasta los cuatro meses que prevé el artículo 52 del anteproyecto.



199. La memoria reconoce que esta reducción supondrá una carga de trabajo adicional para los ayuntamientos, si bien, como ya se ha comentado anteriormente, considera que las nuevas cargas se verán compensadas por la reducción de expedientes que deberán tramitar como consecuencia del menor número de supuestos sometidos a licencia municipal.
200. El artículo 52.5 establece la obligación de los ayuntamientos de mantener un registro de las actividades e instalaciones sujetas a licencia de actividad clasificada que se desarrollen en su término municipal. En este caso, la diferencia con respecto al régimen vigente es que ese registro no incluiría las actividades sujetas a comunicación previa, ya que en el capítulo en el que se regula la comunicación previa no se contempla una obligación similar. La Comisión estima, sin embargo, que la comunicación previa pierde sentido si el ayuntamiento no mantiene un registro de las actividades a los efectos, por ejemplo, de su inspección.
201. También puede llamar la atención inicialmente la incorporación en el artículo 53.4 del anteproyecto de lo dispuesto en relación con los establecimientos públicos sujetos a la Ley de espectáculos públicos y actividades recreativas, ya que se contempla una excepción que permite el inicio de la actividad “aun cuando no se acredite el cumplimiento de alguno de los requisitos exigidos en la licencia del establecimiento”. Sin embargo, en este caso no se hace sino reproducir lo previsto en el artículo 61.3 de la Ley 3/1998, que, a su vez, fue modificado por la disposición final primera de la Ley 10/2015, de 23 de diciembre, de espectáculos públicos y actividades recreativas.

### **III EVALUACIÓN AMBIENTAL**

202. El título V del anteproyecto está dedicado a regular la evaluación ambiental. El título se divide en tres capítulos. El primero contiene las disposiciones comunes a la evaluación de impacto estratégica y a la evaluación de impacto ambiental, el segundo se refiere a la evaluación ambiental estratégica de planes y programas y el tercero, a la evaluación de impacto ambiental de proyectos. Todo ello se concentra en veinte artículos.
203. En esos veinte artículos se contemplan hasta diez remisiones reglamentarias específicas, lo que permite extraer como primera conclusión la contención del anteproyecto en cuanto a su contenido; opción que esta Comisión considera razonable, puesto que favorece la claridad y comprensión del texto normativo.
204. La evaluación ambiental se desarrolla mediante procedimientos complejos, con trámites y valoraciones técnicas para cuyo desarrollo en detalle la norma reglamentaria puede resultar más versátil que la ley.



205. Las remisiones al reglamento en esta materia se refieren concretamente a la determinación del alcance de las evaluaciones ambientales ordinarias (párrafos 1 y 9 del artículo 67), a la publicidad (artículo 68), al registro de personas jurídicas interesadas (artículo 70.2), a la información pública y consultas (artículo 72), a la prórroga del plazo de vigencia de las declaraciones ambientales y de los informes de impacto ambiental (artículos 73.5, 74.5, 77.4 y 78.5) y a la información pública y consultas (artículo 76). A estos supuestos debe sumarse la habilitación al órgano medioambiental para establecer criterios para establecer cuándo un plan o programa no tiene efectos sobre el medio ambiente.

#### **A) Planes, programas y proyectos excluidos de evaluación ambiental**

206. Al margen de la selección de contenidos de la norma, la cuestión central de este título es la planteada en el artículo 65 en relación con los planes, programas y proyectos excluidos de evaluación ambiental.

207. La definición de ese ámbito ha sido una de las cuestiones que han provocado diversas observaciones por parte de varios de los agentes que han participado en el proceso de elaboración de la norma.

208. Precisamente por ese interés suscitado, el departamento promotor ha incluido en la respuesta a las alegaciones un apartado específico para expresar los motivos que han llevado a plasmar la opción normativa que se propone en el anteproyecto. Su razonamiento concluye afirmando que:

(...) Para la redacción del proyecto de Ley de Administración Ambiental, se ha interpretado que el ámbito de aplicación de la Ley 21/2013 queda restringido a los planes, programas y proyectos que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente y se ha optado por definir el ámbito de aplicación de la Ley autonómica, en materia de evaluación ambiental, tanto por inclusión (art. 59, 60, 72 y 74 bis, puestos en relación con los distintos apartados del anexo II), como por exclusión (art. 65). Por otra parte, y de acuerdo con lo establecido en la legislación básica en la materia, se ha recogido la posibilidad de exceptuar determinados proyectos que, aun encontrándose en el ámbito de aplicación de la evaluación ambiental, pueden ser objeto de un procedimiento alternativo (otras formas de evaluación) (art. 66). En consecuencia, el texto normativo que se recoge en el anteproyecto de Ley distingue con claridad los casos que la propia Ley considera “excluidos de su ámbito de aplicación”, de otros casos que, aun encontrándose incluidos en dicho ámbito de aplicación, “pueden ser excluidos” del procedimiento de evaluación. Esta última exclusión debe acordarse en





cada caso y se reserva únicamente para casos excepcionales de proyectos, inicialmente incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley, que pueden ser objeto de otra forma de evaluación.

209. Esta conclusión se funda en la interpretación que se realiza del contexto normativo, tanto europeo como interno, en el que se insertará la norma; interpretación que consideramos coherente y bien fundada. De ahí que consideremos de interés reproducir sus argumentos a efectos aclaratorios, sin perjuicio de añadir posteriormente las advertencias precisas en relación con la opción escogida.

210. El órgano promotor justifica su opción en los siguientes términos:

(...) La Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de junio de 2001 señala que todos los planes y programas preparados para una serie de sectores y que establecen un marco para la futura autorización de proyectos enumerados en los anexos I y II de la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO L 175 de 5.7.1985, p. 40; Directiva modificada por la Directiva 97/11/CE (DO L 73 de 14.3.1997, p. 5), y todos los planes y programas que deban someterse a evaluación según la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestre (DO L 206 de 22.7.1992, p. 7; Directiva modificada por última vez por la Directiva 97/62/CE (DO L 305 de 8.11.1997, p. 42) parecen tener efectos significativos sobre el medio ambiente y, como norma, deben quedar sujetos a una sistemática evaluación medioambiental. Cuando establezcan el uso de pequeñas zonas a escala local o constituyan modificaciones menores de dichos planes o programas sólo se evaluarán cuando los Estados miembros determinen que pueden tener efectos significativos sobre el medio ambiente, y que otros planes y programas que establezcan el marco de futura autorización de proyectos pueden no tener efectos significativos sobre el medio ambiente en todos los casos y deben evaluarse sólo cuando los Estados miembros determinen que puedan tener esos efectos.

En consecuencia, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3 de la Directiva,

1.- Se llevará a cabo una evaluación medioambiental, conforme a lo dispuesto en los artículos 4 a 9 de la presente Directiva, en relación con los planes y programas a que



se refieren los apartados 2 y 4 que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente.

2.- Salvo lo dispuesto en el apartado 3, serán objeto de evaluación medioambiental todos los planes y programas:

- a) que se elaboren con respecto a la agricultura, la silvicultura, la pesca, la energía, la industria, el transporte, la gestión de residuos, la gestión de recursos hídricos, las telecomunicaciones, el turismo, la ordenación del territorio urbano y rural o la utilización del suelo y que establezcan el marco para la autorización en el futuro de proyectos enumerados en los anexos I y II de la Directiva 85/337/CEE, o,
- b) que, atendiendo al efecto probable en algunas zonas, se haya establecido que requieren una evaluación conforme a lo dispuesto en los artículos 6 o 7 de la Directiva 92/43/CEE.

3.- Los planes y programas mencionados en el apartado 2 que establezcan el uso de zonas pequeñas a nivel local y la introducción de modificaciones menores en planes y programas mencionados en el apartado 2 únicamente requerirán una evaluación medioambiental si los Estados miembros deciden que es probable que tengan efectos significativos en el medio ambiente.

4.- En relación con los planes y programas distintos a los mencionados en el apartado 2, que establezcan un marco para la autorización en el futuro de proyectos, los Estados miembros determinarán si el plan o programa en cuestión puede tener efectos medioambientales significativos.

5.- Los Estados miembros determinarán si algún plan o programa contemplado en los apartados 3 y 4 puede tener efectos significativos en el medio ambiente, ya sea estudiándolos caso por caso o especificando tipos de planes y programas, o combinando ambos métodos. A tal efecto, los Estados miembros tendrán en cuenta en cualquier caso los criterios pertinentes establecidos en el anexo II, a fin de garantizar que los planes y programas con efectos previsiblemente significativos en el medio ambiente queden cubiertos por la presente Directiva.



Por su parte, la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, se aplica a la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente de los proyectos públicos y privados que puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente (art. 1), y en su artículo 2 establece que los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que, antes de concederse la autorización, los proyectos que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente, en virtud, entre otras cosas, de su naturaleza, dimensiones o localización, se sometan al requisito de autorización de su desarrollo y a una evaluación con respecto a sus efectos en el medio ambiente. Estos proyectos se definen en el artículo 4.

La redacción de estos textos es muy clara en cuanto a que únicamente los planes, programas y proyectos que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente deben someterse a evaluación ambiental. Los planes, programas y proyectos pueden tener o no efectos sobre el medio ambiente, pero procede aplicar la evaluación ambiental cuando los efectos que puedan tener sean significativos. Sensu contrario, no procede aplicar la evaluación ambiental cuando los planes, programas y proyectos no puedan tener efectos significativos.

(...)

En este sentido, la Guía sobre aplicación de la Directiva 2001/42/CE, publicada por la Comisión Europea en 2003 recoge lo siguiente:

Introducción. Apartado 1.6: El primer paso para comprender ésta (la Directiva) es decidir a qué planes y programas es aplicable. El documento, por lo tanto, empieza comentando su ámbito de aplicación, centrando la atención en el concepto de «planes y programas», así como en la cuestión de si es probable que tengan efectos significativos en el medio ambiente. A continuación, se examinan, por orden, el contenido del informe medioambiental, los requisitos en cuanto a garantías de calidad, las disposiciones en materia de consulta, las características del requisito de supervisión y, por último, las relaciones entre la Directiva y otros actos legislativos comunitarios.



Ámbito de aplicación de la Directiva. Apartado 3.1: Las disposiciones que determinan el ámbito de aplicación de la Directiva están recogidas principalmente en dos artículos relacionados entre sí: el artículo 2 define determinadas características que deben poseer los planes y programas para que les sea aplicable la Directiva. A continuación, el artículo 3 define unas normas para determinar cuáles de esos planes y programas es probable que tengan efectos significativos en el medio ambiente y, por lo tanto, deberán ser sometidos a una evaluación medioambiental. En el apartado 3 del artículo 13 se define el ámbito de aplicación temporal (véanse los párrafos 3.64 a 3.66 del presente documento).

Ámbito de aplicación de la Directiva. Apartado 3.44: En algunos casos quizá fuera posible una combinación de ambos métodos (estudio caso por caso y especificación de tipos de planes o programas). El método general consistiría en definir una clase de planes o programas que, en circunstancias especificadas, probablemente no tendrían efectos significativos en el medio ambiente y estipular que, en otras circunstancias, la determinación se hiciera caso por caso.

Ámbito de aplicación de la Directiva. Apartado 3.50: A lo largo de todo el texto de la Directiva, la evaluación medioambiental se supedita a la probabilidad de que se produzcan efectos significativos en el medio ambiente. Predecir los efectos medioambientales probables es complejo, especialmente en los planes o programas de alcance relativamente amplio, o de alto nivel, en los que puede ser difícil anticipar los resultados de la aplicación en el momento de aprobarlos. El uso de «puede» o «probable» da a entender que los efectos medioambientales que hay que tener en cuenta son los que cabe esperar con un grado razonable de probabilidad.

Ámbito de aplicación de la Directiva. Apartado 3.57: Existe mucha incertidumbre, y la falta de datos o conocimientos suficientes puede hacer difícil el decidir si pueden producirse efectos significativos. No obstante, es de suponer que siempre será posible una estimación aproximada de los efectos.

De forma similar a lo recogido en la Directiva 2001/42/CE (evaluación ambiental de planes y programas), la Directiva 2011/92/UE (evaluación ambiental de proyectos) diferencia tres clases de proyectos:



- Los proyectos que pertenecen a determinadas clases tienen repercusiones notables sobre el medio ambiente y deben, en principio, someterse a una evaluación sistemática.

- Los proyectos que pertenecen a otras clases no tienen necesariamente repercusiones importantes sobre el medio ambiente en todos los casos y esos proyectos deben someterse a una evaluación cuando los Estados miembros consideren que podrían tener repercusiones significativas sobre el medio ambiente.

- Los Estados miembros pueden establecer umbrales o criterios a fin de determinar, basándose en la importancia de sus repercusiones medioambientales, cuáles de dichos proyectos procede evaluar. Los Estados miembros no tienen la obligación de estudiar caso por caso los proyectos por debajo de esos umbrales o ajenos a esos criterios.

Hay que llamar la atención sobre la diferente técnica que utilizan ambas directivas a la hora de delimitar su respectivo ámbito de aplicación. La Directiva 2001/42/CE utiliza los conceptos de posibilidad y probabilidad de que un plan o programa pueda tener efectos significativos sobre el medio ambiente, en relación con el tipo de proyectos de los que el plan o programa constituirá un marco para su autorización en el futuro; específicamente, la Directiva repasa en sí dichos proyectos se encuentran o no sometidos a evaluación de impacto ambiental. En cambio, la Directiva 2011/92/UE establece listas cerradas de tipos de proyectos y umbrales, mediante las que se determina el sometimiento al procedimiento de evaluación de impacto ambiental, o bien la necesidad de que los Estados miembros determinen tal sometimiento mediante lo que la Directiva 2011/92/UE denomina “una comprobación previa”. En ningún caso se establece la obligación de que los Estados miembros lleven a cabo tal comprobación previa, ni evidentemente una evaluación de impacto ambiental, para los tipos de proyectos que no se incluyen en el Anexo I o en el Anexo II.

Por último, la Directiva 2011/92/UE incluye entre los criterios para determinar el sometimiento de un determinado proyecto a evaluación ambiental “la probabilidad del impacto”.

Así las cosas, la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, establece en su artículo 1 (Objeto y finalidad de la Ley) que la Ley establece las bases que deben



regir la evaluación ambiental de los planes, programas y proyectos que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente..., por lo que cabe interpretar sensu contrario que la Ley no se aplica a los planes, programas y proyectos que no puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente. Esta interpretación se puede hacer a la vista de todo lo expuesto sobre la Directiva 2001/42/CE y su guía de aplicación y sobre la Directiva 2011/92/UE.

La Ley 21/2013 abunda en la utilización del concepto de la posibilidad de que un plan, programa o proyecto tenga efectos significativos sobre el medio ambiente. Así, por ejemplo:

- Artículo 5. Definiciones.

a. Evaluación ambiental: ...se analizan los efectos significativos que tienen o pueden tener los planes, programas y proyectos...sobre el medio ambiente...

- Artículo 31. Informe ambiental estratégico.

2.a. El plan o programa debe someterse a una evaluación ambiental estratégica ordinaria porque puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente...

En lo que se refiere a la técnica utilizada para delimitar el ámbito de aplicación de los procedimientos de evaluación estratégica de planes y programas y el de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental de proyectos, la Ley sigue fielmente a las directivas: utiliza los conceptos de posibilidad y probabilidad de que un plan o programa pueda tener efectos significativos sobre el medio ambiente, en relación con los proyectos enmarcados en dicho plan o programa, mientras que utiliza listas cerradas en el caso de los proyectos.

En varias de las alegaciones recogidas, se señala que las directivas europeas no basan el sometimiento de los planes, programas y proyectos a evaluación ambiental a que el grado de probabilidad de sus efectos significativos sobre el medio ambiente sea “alto”. Sin embargo, ya hemos visto que la Directiva 2001/42/CE distingue determinados planes y programas que “parecen” tener efectos significativos sobre el medio ambiente, de otros planes y programas, que pueden no tener efectos significativos sobre el medio ambiente. Y también, que la Guía de Aplicación de la Directiva, de la Comisión Europea, señala que el uso de “puede” o “probable” en la



Directiva da a entender que los efectos medioambientales que hay que tener en cuenta son los que cabe esperar con un grado razonable de probabilidad. Igualmente, hemos analizado los tres tipos de conjuntos de proyectos: los que tienen repercusiones notables sobre el medio ambiente, los que no tienen necesariamente dichas repercusiones en todos los casos y, por último, los que se encuentren por debajo de un umbral y para los que los Estados miembros no tienen la obligación de llevar a cabo una comprobación previa.

También hemos visto que la Ley 21/2013 regula los procedimientos de evaluación ambiental que hay que aplicar a los planes, programas y proyectos que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente, pero no contiene ninguna obligación en el sentido de que otros planes, programas y proyectos distintos de aquéllos deban someterse igualmente a evaluación ambiental.

La Ley 21/2013 incluye entre los procedimientos de evaluación ambiental, tanto la evaluación ambiental estratégica (de planes y programas), como la evaluación de impacto ambiental (de proyectos), en sus dos modalidades, ordinaria y simplificada. Los procedimientos ordinarios vienen a constituir la transposición al ordenamiento jurídico español del procedimiento de evaluación medioambiental descrito en los artículos 4 y ss. de la Directiva 2001/42/CE y el procedimiento de evaluación de impacto ambiental descrito en los artículos 5 y ss. de la Directiva 2011/92/UE. Por su parte, los procedimientos simplificados vienen a dar respuesta a lo recogido en el artículo 3.5 de la Directiva 2001/42/CE, que obliga a los Estados miembros a determinar si algún plan o programa puede tener efectos significativos sobre el medio ambiente, aunque no cumpla los requisitos mínimos señalados en el artículo 3.2 (o bien, aunque cumpliéndolos, si puede considerarse que establece el uso de una zona pequeña a nivel local, o bien, que se trata de una modificación menor), así como, en relación a los proyectos, a la comprobación previa recogida en el artículo 4.2 de la Directiva 2011/92/UE.

Del contenido de la norma se desprende con toda claridad cuál es el ámbito de aplicación de los procedimientos de evaluación ambiental estratégica ordinaria, evaluación de impacto ambiental ordinaria y evaluación de impacto ambiental simplificada. No ocurre lo mismo con el ámbito de aplicación de la evaluación ambiental estratégica simplificada, de forma que, en los cuatro años de aplicación de la Ley, se ha podido detectar una gran inseguridad en lo que se refiere a las decisiones



que deben adoptar los órganos responsables de la tramitación de los planes y programas que no se encuentran en el ámbito de la evaluación ambiental ordinaria.

El procedimiento de evaluación ambiental estratégica simplificada es de gran trascendencia, tanto desde el punto de vista de la protección del medio ambiente como desde el punto de vista de la carga administrativa que implica para la tramitación de los planes y programas. Ambos extremos, la protección del medio ambiente y la carga administrativa, al igual que en cualquier otro aspecto del quehacer administrativo, deben guardar una proporción y, como hemos visto, la carga administrativa que supone la evaluación ambiental estratégica debe asumirse únicamente cuando se prevea que los planes y programas pueden tener efectos significativos sobre el medio ambiente. En ninguna de las alegaciones recogidas se ha argumentado la necesidad o conveniencia de aplicar los procedimientos de evaluación ambiental a planes, programas y proyectos que no puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente, ni tampoco se ha aportado ningún análisis coste/beneficio en relación con los aspectos desarrollados en este párrafo.

Ahora bien, aunque no lo explica con total claridad, la Ley parece distinguir, dentro del conjunto de los planes y programas que pueden tener efectos significativos sobre el medio ambiente, entre unos planes y programas determinados, que deben someterse al procedimiento ordinario, y otros planes y programas que deben someterse al procedimiento simplificado. Para comprender el alcance del texto legal, es imprescindible recurrir a su exposición de motivos en la que cabe destacar las siguientes expresiones:

- La obligación principal que establece la ley es la de someter a una adecuada evaluación ambiental todo plan, programa o proyecto que pueda tener efectos significativos sobre el medio ambiente...
- Para determinados tipos de planes, programas o proyectos las directivas establecen la presunción iuris et de iure de que, en todo caso, tendrán efectos significativos sobre el medio ambiente y, por tanto, deben ser evaluados...de acuerdo al procedimiento ordinario. Para los restantes planes, programas y proyectos, cada Estado miembro deberá realizar un análisis, bien caso por caso, bien mediante umbrales o bien combinando ambas técnicas, para determinar si tienen efectos significativos sobre el medio ambiente. Este análisis es lo que se ha denominado





procedimiento de evaluación simplificado y si concluyese que el plan, programa o proyecto tiene efectos significativos sobre el medio ambiente, deberá realizarse una evaluación ordinaria.

Sin embargo, la exposición de motivos de la Ley resulta algo confusa en cuanto a que se equipara la expresión “tiene” a “puede tener”, que, a todas luces no es lo mismo.

Por otra parte, también hay que señalar una confusión en el caso del procedimiento simplificado, ya que el mismo se aplica a planes y programas que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente (art. 1, puesto en relación con el art. 5. 1.a.1º). Si, como resultado del procedimiento, el órgano ambiental determina que el plan o programa puede tener efectos significativos sobre el medio ambiente (art. 31.2.a), entonces, el plan o programa debe someterse al procedimiento ordinario. Sin embargo, la condición para que el plan o programa se someta al procedimiento ordinario se cumple desde el mismo momento en que el plan o programa se encuentra sometido al procedimiento simplificado: puede tener efectos significativos sobre el medio ambiente. Esta aparente confusión se explica únicamente mediante la premisa de que la posibilidad de que un plan o programa tenga efectos significativos sobre el medio ambiente no es igualmente probable en todos los casos, y ello a la vista de lo recogido en la Directiva 2001/42/CE y en su Guía de Aplicación.

Así, cuando la Directiva se pronuncia en el sentido de que determinados planes y programas parecen tener efectos significativos sobre el medio ambiente, ello se interpreta en términos de certeza y se articula en el proyecto de Ley de Administración Ambiental como de una posibilidad con alto grado de probabilidad. Y cuando la Directiva señala que otros planes y programas pueden no tener efectos significativos sobre el medio ambiente, se interpreta en términos de incertidumbre, o lo que es lo mismo, desconocimiento previo del grado de probabilidad con la que pueden darse efectos significativos.

Coherentemente con esta interpretación, surge un tercer conjunto de planes y programas para los que, por su escasa incidencia sobre el medio ambiente, se tiene a priori la certeza de que no van a poder tener efectos significativos sobre el medio ambiente y, en consecuencia, no se encuentran en el ámbito de aplicación de la Ley 21/2013.



211. Este razonamiento permite entender, como decimos, la forma en la que el anteproyecto aborda el ámbito de la evaluación ambiental de planes, programas y proyectos.
212. En cuanto a los proyectos, ese ámbito de aplicación viene determinado a través de un sistema de listas cerradas, tanto en la normativa europea como en la legislación básica, lo que permite establecer con suficiente seguridad los proyectos que deben ser objeto de evaluación ambiental, sea ordinaria o simplificada, atendiendo al principio de prudencia que rige en la materia, por el cual, en caso de resultar dudosa su incidencia en el medio ambiente, debe someterse a esa evaluación.
213. En cuanto a la evaluación ambiental de planes y programas, sin embargo, la cuestión resulta más compleja, al permitir la normativa europea el establecimiento de un sistema mixto de determinación de ese ámbito.
214. El anteproyecto, por un lado, determina ese ámbito de forma positiva en el artículo 75 mediante una remisión a los anexos II.A y II.B. Por otro lado, el párrafo 1 del artículo 65 excluye la evaluación ambiental de los planes o programas que:
  - a) Tengan como único objeto la defensa nacional o la protección civil en casos de emergencia.
  - b) Sean únicamente de tipo financiero o presupuestario.
  - c) Cuando, debido a la escasa envergadura de las acciones que puedan derivarse de los planes, programas y proyectos, o de sus modificaciones y revisiones, los efectos que puedan producir en el medio ambiente no sean significativos de forma manifiesta.
215. Los apartados a) y b) coinciden con los supuestos previstos en el artículo 8.1 de la LEA, pero el apartado c) no está previsto —al menos de forma expresa— en esa ley, sino que es consecuencia de la interpretación que el departamento promotor, como hemos visto, realiza de la normativa europea y de lo dispuesto por la legislación básica estatal.
216. El párrafo 2 del artículo 65 del anteproyecto, por su parte, añade que el órgano ambiental de la Comunidad Autónoma del País Vasco podrá establecer criterios para determinar en qué situaciones puede considerarse que los posibles efectos de un plan o programa, o de una modificación de un plan o programa, sobre el medio ambiente no van a ser significativos.
217. En cuanto a la exclusión general del apartado c) del artículo 65.1, en la medida en que su propio enunciado alude a la ausencia manifiesta de efectos sobre el medio ambiente, puede entenderse que forma parte de la propia definición del ámbito de la evaluación, puesto que el propio artículo 1 de la LEA parte de su aplicación a la evaluación de planes,



programas y proyectos que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente. Por tanto, ese ámbito tampoco alcanzaría a los casos en los que, de forma manifiesta, carezcan de esos efectos.

218. Mayor precaución se ha de tener con el sentido que pueda atribuirse a la apertura del párrafo 2 del artículo 65, para que el órgano ambiental de la Comunidad Autónoma pueda establecer criterios para determinar en qué situaciones puede considerarse que los posibles efectos sobre el medio ambiente de un plan o programa, o de una modificación de un plan o programa, no van a ser significativos.
219. La Sentencia 109/2017 del Tribunal Constitucional, de 21 de septiembre, declaró nulo el artículo 9.4 de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 12/2016, de 17 de agosto, de evaluación ambiental de las Illes Balears, en la que se consideraba que no tenían efectos significativos en el medio ambiente y, por lo tanto, no estaban sujetos a los procedimientos de evaluación ambiental estratégica diversos planes o modificaciones de planes. En algunos casos, como las modificaciones de planes territoriales o urbanísticos, establecía ciertos criterios para definir cuándo su modificación carecía de efectos significativos sobre el medio ambiente. En otros, se refería a la aprobación o la modificación de los catálogos de protección del patrimonio cultural en ciertas condiciones; a los planes de ordenación de los recursos naturales, los planes reguladores de uso y gestión; a los planes de gestión de espacios red Natura 2000 u otros espacios naturales protegidos, en la medida que representaran un mayor grado de protección del medio ambiente; a las modificaciones de carácter financiero o de escasa entidad de los Programas de Desarrollo Rural y, finalmente, a los estudios de detalle.
220. La sentencia en cuestión argumenta lo siguiente:

(...) el artículo 8.1 de la Ley 21/2013 solo permite excluir de evaluación ambiental estratégica los planes y programas que tengan como único objeto la defensa nacional o la protección civil en casos de emergencia; y los de tipo financiero o presupuestario. De este modo, los preceptos estatales fijan una regla general: el sometimiento a evaluación ambiental estratégica, sea ordinaria o simplificada, de todo plan o programa y sus modificaciones relativos a sectores materiales con incidencia medioambiental, admitiendo solamente excepciones tasadas en función del objeto del plan o programa.

Ambos preceptos son formalmente básicos de conformidad con la disposición final octava de la Ley 21/2013, y también deben ser así considerados desde la perspectiva material por cuanto fijan una norma mínima de protección ambiental. (...)



Siendo básicos los preceptos estatales, puede concluirse que el artículo 9.4 incurre en la vulneración competencial que se denuncia. La norma autonómica excluye de evaluación ambiental determinadas categorías de planes y sus modificaciones que sí están sometidos a la misma de conformidad con la legislación básica. La exclusión de esos planes de la evaluación ambiental estratégica prescrita por las normas estatales supone, por sí misma, la reducción de los niveles mínimos de protección establecidos por la legislación básica, con la consiguiente vulneración de la competencia estatal en materia de medio ambiente.

221. Se ha de interpretar, por tanto, que lo previsto en el párrafo 2 del artículo 65 del anteproyecto no da pie a la exclusión de categorías de planes y modificaciones de los mismos que no se encuentran excluidos por la legislación básica.
222. En esta sentencia resulta igualmente relevante a estos efectos la argumentación en torno al obligado respeto del reparto competencial interno, frente a una posible interpretación directamente enlazada con lo dispuesto en las directivas europeas que rigen la materia. La sentencia argumenta lo siguiente:

En primer lugar, la STC 53/2017 , FJ 3 b), ya destacó que «aunque la Ley 21/2013 es la norma a través de la cual se adecua actualmente la legislación básica de medio ambiente a las directivas de la Unión Europea en materia de evaluación ambiental, no se adoptó en su momento –tal y como puso de manifiesto el Consejo de Estado en su dictamen 760, de 24 de julio de 2013, sobre el anteproyecto de esta Ley– con la finalidad primordial de dar cumplimiento a nuevas obligaciones derivadas del Derecho de la Unión».

Por tanto, el que la norma autonómica pretenda ampararse en el artículo 3.5 de la Directiva 2001/42/CE, no es relevante desde la perspectiva en la que el recurso se plantea, centrado en la delimitación interna de competencias en relación con la técnica de la evaluación de impacto ambiental. La adecuación o no a la Directiva en cuestión por la norma autonómica no es lo que se ventila aquí, y tampoco esa pretensión de fundar la norma autonómica en lo previsto en la Directiva permite hacer abstracción de las competencias que la Constitución y los Estatutos de Autonomía atribuyen al Estado o a las Comunidades Autónomas. Esto es, el contenido de la Directiva, si bien obliga a trasponerla en el orden interno, no impide al Estado fijar normas medioambientales que establezcan un estándar de protección, en principio, más elevado, ya que el orden de distribución de competencias obedece



exclusivamente a las pautas del Derecho interno. Estándar que, conceptualizado como materialmente básico conforme a la delimitación de competencias que ya se ha expuesto, debe ser respetado por las Comunidades Autónomas cuando ejercen su competencia para fijar normas adicionales de protección medioambiental.

223. Para, finalmente, acabar afirmando que “no es posible determinar a priori que todos los planes o sus modificaciones a las que se refiere el precepto impugnado puedan considerarse «beneficiosos o respetuosos con el medio ambiente», y esa es, precisamente, la perspectiva que adopta la norma estatal, al exigir, como regla general, que este tipo de planes se sometan a evaluación ambiental estratégica”.
224. El anteproyecto, como decimos, establece en el apartado c) de artículo 65.1 una exclusión que forma parte de la propia definición del ámbito de la evaluación, por lo que no excluye de evaluación ambiental ningún plan, programa o proyecto que sí esté en el ámbito de la evaluación definido en la LEA. No obstante, a la hora de establecer los criterios a los que se refiere el apartado 2 de su artículo 65, el órgano ambiental deberá actuar con prudencia para no excluir categorías generales de planes o programas, no sólo por el riesgo de una posible inconstitucionalidad mediata en que podría incurrir ese desarrollo de la ley, sino también por la radical consecuencia jurídica que deriva del incumplimiento de la obligación establecida en la LEA para los planes y programas: “Carecerán de validez los actos de adopción, aprobación o autorización de los planes, programas y proyectos, o en su caso, cuando proceda la declaración responsable o la comunicación previa relativa a un proyecto que, estando incluidos en el ámbito de aplicación de esta ley no se hayan sometido a evaluación ambiental, sin perjuicio de las sanciones que, en su caso, puedan corresponder”.
225. Desde otra perspectiva, también hemos de detenernos en que la aprobación, en su caso, de los citados criterios es atribuida al órgano medioambiental de la Comunidad Autónoma, que el propio anteproyecto identifica en la viceconsejería competente en materia de medio ambiente de la Administración General de la Comunidad Autónoma.
226. En este caso, la importancia de la regulación, en tanto completa aspectos esenciales de la misma —como es el ámbito de los planes y programas sujetos a evaluación ambiental—, nos lleva a concluir que nos encontramos ante un instrumento de carácter normativo.
227. Creemos interesante recordar por ello que, aunque referido a la competencia de los consejeros y consejeras, esta Comisión viene advirtiendo que la habilitación *per saltum* para dictar un reglamento ejecutivo de ley es posible siempre que la ley les habilite para dictar ciertas disposiciones reglamentarias concretas, pero eso no significa que el legislador tenga total libertad para apartar al Gobierno y cercenar el ámbito de



competencias que tiene reconocidas como titular de la potestad reglamentaria genérica, conforme al esquema previsto entre el artículo 29 EAPV y el artículo 16 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno.

228. Cuestión diferente sería que se estuviera refiriendo a una instrucción de naturaleza no normativa, aunque, como decimos, en la medida en que se aborda la concreción de un aspecto esencial, como es el ámbito de la evaluación de planes y programas, todo induce a pensar que se trata de una disposición reglamentaria.

#### **B) Cómputo del plazo para resolver en determinados trámites**

229. También constituye una problemática específica de este título el cómputo de los plazos previstos para ciertos trámites desde la recepción de la solicitud completa; aspecto que ha sido corregido en el resto del anteproyecto.
230. Los artículos 67 (párrafos 5 y 6), 73.2, 74.2, 77.2 y 78.2 coinciden en mantener la recepción de la solicitud completa como referencia para el cómputo de los plazos. El problema se plantea fundamentalmente en los artículos 73.2 y 77.2, ya que ambos se refieren al plazo que dispone el órgano ambiental para la formulación de la declaración ambiental estratégica y la declaración de impacto ambiental, respectivamente, y en ambos se toma como *dies a quo* el de la recepción de la solicitud completa.
231. Se debe tener en cuenta, no obstante, que el artículo 21.3.b) de la LPAC establece que, en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, el plazo máximo para resolver el procedimiento se computa desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración u organismo competente para su tramitación. Sin perjuicio de lo anterior, el artículo 22.1.a) establece, por su parte, que el plazo máximo para responder se podrá suspender cuando deba requerirse a cualquier interesado para la subsanación de deficiencias o la aportación de documentos y otros elementos de juicio necesarios, por el tiempo que medie entre la notificación del requerimiento y su efectivo cumplimiento por el destinatario, o, en su defecto, por el del plazo concedido.

#### **IV INSTRUMENTOS DE IMPULSO DE LA MEJORA AMBIENTAL**

232. El título VI aglutina diversas medidas que, como su propio título indica, tratan de impulsar la mejora ambiental desde diferentes ámbitos y a través de diferentes instrumentos. Dentro de esas medidas se contemplan los acuerdos ambientales, el fomento de la participación en el Sistema EMAS, la utilización de la etiqueta ecológica, la huella ambiental, la contratación pública verde, la ecoinnovación, la fiscalidad



ambiental, la investigación, educación y formación en el área medioambiental, el voluntariado ambiental y las medidas de reconocimiento público.

233. La mayor parte de la regulación es de carácter principal o de apertura a medidas de fomento y participación que, o remiten a la normativa específica de las distintas materias afectadas, o realizan una apertura de la materia para su posterior concreción por parte de las instituciones y órganos competentes. Por ello, sólo comentaremos los aspectos sobre los que podamos aportar mayor claridad o alguna mejora.

#### **A) Acuerdos medioambientales**

234. El primero de ellos es el de los acuerdos medioambientales (artículo 79); acuerdos que, siempre que están suscritos por la Administración, deberán atenerse al marco de lo dispuesto en los artículos 47 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público (LRJSP). Esto no excluye, sin embargo, el posible impulso de acuerdos medioambientales entre sujetos que no forme parte del sector público.
235. En el ámbito europeo la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, de 17 de julio de 2002, Acuerdos medioambientales a nivel comunitario en el marco del Plan de acción “Simplificar y mejorar el marco regulador”, contempla los acuerdos ambientales como fórmulas de autorregulación o corregulación. En el caso de la autorregulación, se incluyen numerosas prácticas (normas comunes, códigos de conducta y, en particular, acuerdos voluntarios) establecidas de forma voluntaria por agentes económicos y sociales, ONG o agrupaciones para regular y organizar sus actividades.
236. En la corregulación, sin embargo, esos acuerdos se celebran sobre la base de un acto legislativo, es decir, de una manera más vinculante y formal en el contexto de la regulación, lo cual permite a las partes implicadas aplicar una norma determinada.
237. La participación en el sistema EMAS, la utilización de la etiqueta ecológica y la huella ambiental se afrontan fundamentalmente desde la perspectiva de fomento. No obstante, en los dos primeros temas (artículos 80 y 81) se contempla su posible incorporación en la contratación pública, lo que podemos conectar con lo dispuesto en el artículo 83 sobre la contratación pública verde.

#### **B) Contratación pública verde**

238. En materia de contratación pública, la Comunidad Autónoma ostenta competencia de desarrollo legislativo y la ejecución dentro de su territorio de la legislación básica del Estado [artículo 11.1.b) EAPV]. La cada vez más importante incidencia que la normativa



Europea tiene en esta materia, unida al escaso margen de desarrollo que permite la legislación básica del Estado, han ido vaciando la competencia autonómica hasta dejarla en la mínima expresión, aunque el anteproyecto la explora y ejerce en relación con la mejora medioambiental.

239. La LCSP incluye varias referencias a la contratación pública verde que empiezan desde su artículo 1, en el que ya se anuncia que “en toda contratación pública se incorporarán de manera transversal y preceptiva criterios sociales y medioambientales siempre que guarde relación con el objeto del contrato”. La posibilidad o, incluso, obligación de tener en cuenta la perspectiva medioambiental se contempla, entre otros, en los artículos 28.2, 94, 122.2, 145, 184, 202 o 334, este último referido a la estrategia nacional sobre contratación pública.
240. El más relevante a nuestros efectos es el artículo 202 LCSP, referido a las condiciones especiales de ejecución del contrato de carácter social, ético, medioambiental o de otro orden. Este artículo establece que los órganos de contratación podrán establecer condiciones especiales en relación con la ejecución del contrato, siempre que estén vinculadas al objeto del contrato, no sean directa o indirectamente discriminatorias, sean compatibles con el derecho comunitario y se indiquen en el anuncio de licitación y en los pliegos.
241. El apartado 2 añade que, en particular, se podrán establecer, entre otras, consideraciones de tipo medioambiental que persigan: la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, contribuyéndose así a dar cumplimiento al objetivo que establece el artículo 88 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible; el mantenimiento o mejora de los valores medioambientales que puedan verse afectados por la ejecución del contrato; una gestión más sostenible del agua; el fomento del uso de las energías renovables; la promoción del reciclado de productos y el uso de envases reutilizables; o el impulso de la entrega de productos a granel y la producción ecológica.
242. La relevancia que la contratación “social y ambientalmente responsable” adquiere en la LCSP es, por tanto, clara, y recoge la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) por la que se establece que los estados miembros deben adoptar las medidas apropiadas para garantizar que, en la ejecución de los contratos públicos, los operadores económicos cumplen las obligaciones medioambientales exigibles en normas de rango europeo, estatal e internacional (SS. de 10/7/2014, asunto C-213/13; 7/4/2016, asunto C-324).
243. Volviendo al anteproyecto, la incorporación de aspectos como el sistema EMAS o la etiqueta ecológica en los procedimientos de contratación pública se contempla en el anteproyecto “de acuerdo con lo que en esa materia establece la normativa sobre contratos del





sector público” que, a su vez, incorpora estas dos cuestiones en los artículos 94 (EMAS) y 127 (etiquetas) de la LCSP. Las previsiones del anteproyecto, por tanto, resultan legítimas y acordes con la legislación de contratos.

244. En cuanto a la compra pública verde prevista en el artículo 83, también se alinea con carácter general con las disposiciones de la LCSP sobre la contratación social y ambientalmente responsable y el mensaje del párrafo 5 refuerza su correcta integración en la normativa básica, pero se echa en falta una referencia expresa a que los requerimientos en la materia estén vinculadas al objeto del contrato; mensaje que en el que la LCSP insiste a lo largo de su articulado.
245. Lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 83 requiere, en cualquier caso, un análisis específico. En este párrafo se impone a todos los poderes adjudicadores de la Comunidad Autónoma la obligación de incluir en los pliegos de cláusulas administrativas y prescripciones técnicas particulares para la ejecución de contratos de obras y suministros la indicación de los porcentajes de subproductos, materias primas secundarias, materiales reciclados o provenientes de procesos de preparación para la reutilización que se tengan que utilizar para cada uno de ellos, estableciendo además un porcentaje mínimo de utilización de dichos materiales del 40 %, salvo que por motivos técnicos justificados este porcentaje deba ser reducido.
246. En este caso, aunque el inciso final del párrafo abra la posibilidad de establecer un porcentaje menor, el anteproyecto establece un requisito para todos los contratos de obras y suministros cuya integración en el marco de la LCSP puede resultar algo más complicada.
247. Tal y como hemos advertido, la LCSP insiste en la necesidad de conectar en cada licitación las exigencias o criterios medioambientales con el objeto del contrato. En este caso, podría considerarse que, en los contratos de obras y suministros, esa conexión existe con carácter general en todos los supuestos por su directa relación con la posible utilización de subproductos, materias primas secundarias o materiales reciclados, lo que permitiría, en el marco de la citada competencia de la Comunidad Autónoma, introducir una exigencia como la aquí planteada. Para los supuestos en los que esa conexión no sea posible por motivos técnicos, el requisito puede minorarse o incluso eliminarse justificadamente. En cualquier caso, convendría aludir a la relación entre estos contratos (obras y suministros) y el medio ambiente, si no en el articulado, en la exposición de motivos.



### C) Fiscalidad ambiental

248. El artículo 85 del anteproyecto se refiere a la fiscalidad ambiental. Su contenido es fundamentalmente de carácter principal, una apertura a la utilización de la fiscalidad como medida de impulso en la protección del medio ambiente, aunque también contiene algunos mensajes en los que se introducen trámites y obligaciones concretas.
249. Se refiere en todo caso a tributos que tienen una finalidad extrafiscal y ambiental.
250. El ámbito y las condiciones en los que pueden utilizarse este tipo de tributos ha sido delimitado por el Tribunal Constitucional en diferentes pronunciamientos, que, de forma resumida, se expresa de la siguiente forma:
- a) La denominación del tributo tampoco basta para determinar que nos encontramos ante un tributo ecológico o ambiental (entre otras, STC 85/2013, FJ 3; y 60/2013, FJ 3). El tribunal afirma que sería un simple nominalismo entender que la denominación legal sea un elemento determinante ya que «las categorías tributarias, más allá de las denominaciones legales, tienen cada una de ellas la naturaleza propia y específica que les corresponde de acuerdo con la configuración y estructura que reciban en el régimen jurídico a que vengán sometidas» (STC 296/1994, de 10 de noviembre, FJ 4, reiterado en la STC 73/2011, de 19 de mayo).
  - b) La Sentencia 168/2004, de 6 de octubre, añadió que el carácter ambiental no puede ser una finalidad aparente, sino que ha de ser un objetivo que impregne de forma relevante todo el tributo, por lo que resulta preciso que “dicha finalidad encuentre reflejo en los elementos centrales de la estructura del [tributo]» (STC 85/2013, de 11 de abril”.
  - c) La Sentencia 122/2012, de 5 de junio, señaló que, con carácter general, todo el régimen jurídico del impuesto ha de contener una relación con el entorno, basada en el artículo 45 CE, que es la referencia constitucional básica del derecho al medio ambiente y, por lo tanto, la finalidad ambiental debe estar conectada con el articulado que contiene el régimen jurídico del tributo de manera que el carácter extrafiscal quede reflejado en la estructura del impuesto.
  - d) Han de analizarse, por tanto, los elementos esenciales del tributo para constatar que nos encontramos realmente con su carácter ambiental o ecológico: el hecho imponible, la base imponible, la cuantificación del tributo y los sujetos obligados a contribuir.
  - e) Finalmente, también pueden tenerse en cuenta cuestiones como los supuestos de no sujeción o las deducciones.



251. El Tribunal Constitucional también ha prestado atención a la afectación del tributo como posible elemento definidor del tributo, afirmando en alguna ocasión que la afectación del gravamen a la finalidad que se dice perseguida no es más que uno de los varios indicios —y no precisamente el más importante— a tener en cuenta a la hora de calificar la verdadera naturaleza del tributo, esto es, de determinar si en el tributo autonómico prima el carácter contributivo o una finalidad extrafiscal (STC 179/2006, de 13 de junio).
252. No obstante, en la Sentencia 168/2004, de 6 de octubre, mantuvo que de “la regulación legal del gravamen se infiere su inmediata vinculación a la realización de una política pública sectorial, aquí la prevención de grandes riesgos, así como su afección a la financiación de un fin concreto, puesto que el producto íntegro del gravamen se destina a la constitución de un fondo de seguridad [...]. Consecuentemente, cabe afirmar que el legislador autonómico no ha creado una nueva fuente de ingresos públicos con fines genéricamente fiscales, sino un tributo finalista encaminado a corresponsabilizar a los creadores de riesgos para la protección civil en la prevención y lucha contra los mismos.”
253. Para concluir esta introducción podemos afirmar que la finalidad extrafiscal de un tributo, en relación con el medio ambiente, implica que su fin no sea exclusivamente recaudatorio, sino que pretenda también incentivar políticas que favorezcan su protección, tanto estableciendo directamente medidas concretas protectoras como teniendo en cuenta el riesgo o la prevención ambiental.
254. Pues bien, volviendo a lo establecido en el artículo 85 del anteproyecto, deben diferenciarse aquellos aspectos que están dirigidos a todas las administraciones públicas vascas, de aquellos otros que están específicamente dirigidos a la Administración General de la Comunidad Autónoma.
255. De los segundos, destaca el carácter finalista que se pretende imponer a la recaudación proveniente de esta fuente de ingresos. Sobre esta cuestión, se ha objetado desde el área de hacienda que altera la regla general de desafectación que rige en el ámbito presupuestario. No obstante, se ha mantenido en el texto ya que el rango de la norma permitiría excepcionar el citado principio, recogido en el Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de principios ordenadores de la hacienda general del País Vasco.
256. Cabe advertir, en cualquier caso, que serán las propias normas que creen y regulen las condiciones esenciales de las medidas de orden fiscal las que, dado que igualmente exigirán rango de ley, podrán determinar finalmente el destino de la recaudación, independientemente de lo que finalmente se plasme con carácter general en este anteproyecto.



257. En cuanto a los mensajes dirigidos a todas las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma, estos constituyen principalmente, como ya hemos advertido, aperturas a posibles actuaciones que no alteran las competencias en materia fiscal de cada una de esas administraciones.
258. Únicamente señalar que el párrafo 1 introduce un trámite de consulta previa al departamento con competencias ambientales de la Administración General, trámite sobre el cual queremos advertir que, en la medida en que afecte también a otras administraciones, plantea algunos interrogantes respecto de su ámbito, sentido, preceptividad o articulación práctica. Estas cuestiones, por tanto, deberían perfilarse, aunque fuera de forma sintética, en el propio anteproyecto.

#### **V ENTIDADES COLABORADORAS Y FUNCIÓN INSPECTORA**

259. Dentro del título séptimo, dedicado a la inspección y control ambiental, el artículo 89 contempla la figura de las entidades colaboradoras.
260. Algunas de las alegaciones presentadas durante el procedimiento han planteado interrogantes sobre el papel de estas entidades en el marco de la función inspectora.
261. En respuesta a las alegaciones, se ha aclarado que las funciones de las entidades colaboradoras en la inspección se limitan a las actuaciones materiales de apoyo, que se concretan fundamentalmente en los apartados b) y c) del artículo 89.2. No obstante, las funciones de las entidades colaboradoras, en relación con la Administración ambiental, no se limitan al ámbito de la función de inspección, sino que puede consistir, por ejemplo, en la validación documental de requisitos y datos necesarios para la solicitud de autorizaciones o licencias [apartado a) del artículo 89.2]. De ahí que, sistemáticamente, su regulación se ubique en un capítulo independiente (capítulo I), dentro del título dedicado a la Inspección y control, pero previo al que, a su vez, se refiere específicamente a la inspección ambiental (capítulo II).
262. El artículo 92 es el que aclara que las funciones de las entidades colaboradoras en el marco de la inspección se limitan a actuaciones materiales que no estén reservadas a funcionarios públicos por entrañar el ejercicio de potestades públicas o por otras circunstancias.
263. Pese a la claridad con la que se pronuncia este artículo en ese inciso, cabe realizar dos advertencias o sugerencias al respecto.
264. La primera es que el deber de colaboración que contempla el artículo 91 (dentro del capítulo II), se refiere exclusivamente al personal al que se refiere el artículo 89



(entidades colaboradoras) y no contempla al personal de la Administración que desarrolla las funciones de inspección. Consideramos que puede tratarse de un error en la remisión al artículo 89 cuando, en realidad, debería ser al artículo 90 —finalidad de la inspección ambiental y competencias inspectoras—. De no ser así, el deber de colaboración en el marco de un procedimiento de inspección debe alcanzar a toda la actuación inspectora y, por tanto, en primer término al personal de la Administración previsto en el artículo 92.

265. La segunda, en relación con la redacción del artículo 92.1, en la que se refiere a la realización de las labores de control, vigilancia e inspección ambiental. Consideramos que en esa redacción es preferible evitar la fórmula alternativa (“podrá realizarse directamente... o bien por entidades de colaboración...”), puesto que puede plantear cierta confusión. Como posible alternativa, proponemos atribuir el ejercicio de la actividad de inspección (conforme al título del artículo) al personal al servicio de las administraciones públicas que sea designado a tal efecto, añadiendo a continuación, que el ejercicio de las labores de control, vigilancia e inspección que no entrañen el ejercicio de potestades públicas reservadas a funcionarios públicos podrán encomendarse a entidades colaboradoras, atendiendo, en su caso, a la legislación de contratos del sector público.

## **VI RESTAURACIÓN DE LA LEGALIDAD AMBIENTAL Y RESPONSABILIDAD POR DAÑOS MEDIOAMBIENTALES**

266. El anteproyecto incorpora los principios de la política medioambiental introducidos por las directivas europeas, de entre los que cabe destacar los principios de cautela o precaución, corrección de la contaminación en su fuente y “quien contamina paga”.
267. El principio de precaución supone que, en caso de incertidumbre científica sobre una sospecha de riesgo para la salud humana o el medio ambiente que se derive de una acción o política determinada, deben adoptarse las medidas oportunas para evitar que esa sospecha de riesgo se materialice. En el caso, por ejemplo, sobre los efectos potencialmente peligrosos de un producto, si las dudas persisten tras una evaluación científica objetiva, pueden darse instrucciones de detener la distribución de tal producto o, incluso, retirarlo del mercado.
268. Estas medidas han de ser no discriminatorias y proporcionadas y deben revisarse una vez se disponga de más información científica.
269. El principio de «quien contamina paga» tiene como objetivo prevenir o poner remedio a los daños medioambientales causados a especies protegidas y a hábitats naturales, al agua y al suelo. De acuerdo con este principio, los operadores deben tomar medidas preventivas en caso de amenaza inminente para el medio ambiente y, de haberse



producido ya el daño, están obligados a tomar las medidas adecuadas para remediarlo y a pagar los costes.

270. El principio de corrección en la fuente supone que, cuando la contaminación se ha producido, se deben aplicar medidas de corrección lo antes posible y en el lugar más próximo al de la fuente de contaminación. También en el momento más inmediato al que se produjo la misma.
271. La Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales, desarrolla estos principios y ha sido transpuesta al derecho interno mediante la Ley estatal 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad ambiental (LRA). Esta responsabilidad se aplica con independencia de las sanciones administrativas o penales que puedan atribuirse a las actuaciones que dañan el medio ambiente.
272. Frente a la responsabilidad general por daños, la responsabilidad medioambiental tiene una serie de características específicas y reconocibles. De inicio, es de carácter administrativo y puede, por tanto, ser directamente exigida por la Administración ambiental, sin perjuicio de los recursos pertinentes. Es también una responsabilidad ilimitada en cuanto que la obligación de reparación persigue devolver los recursos naturales, en su caso, dañados a su estado original. Finalmente, es una responsabilidad objetiva, al margen, por tanto, de la existencia de dolo, culpa o negligencia.
273. Como hemos adelantado, el régimen de responsabilidad medioambiental es independiente del régimen sancionador que, además de la imposición de la sanción, tiene también una finalidad disuasoria y, por tanto, preventiva.
274. El anteproyecto contempla dentro de su sistemática esa distinción entre el régimen de disciplina ambiental y la responsabilidad ambiental, incorporando en este segundo ámbito dos cuestiones a destacar: por un lado, el régimen de restauración de la legalidad ambiental y, por otro, la responsabilidad por daños ambientales no significativos.
275. El régimen de restauración de la legalidad ambiental parte de una situación en la que una actividad que puede provocar afecciones al medio ambiente no se adecúa al marco de intervención ambiental previsto en el anteproyecto. En esos casos, distingue los supuestos en los que la actividad puede legalizarse de aquellos en los que esa legalización no resulta posible y, por tanto, debe ser clausurada con carácter definitivo (artículo 96.1).



276. El párrafo 2 del artículo 96 prevé que, además de la legalización o de la clausura, se pueda ordenar la adopción de medidas correctoras o la reposición de la situación alterada cuando no se hubieran producido daños significativos al medio ambiente.
277. Por tanto, además del régimen sancionador y del régimen de responsabilidad medioambiental derivado de la Ley 26/2007 para daños medioambientales significativos, el anteproyecto introduce en sus artículos 96 y 99, como medida de mayor protección, las medidas frente a daños medioambientales no significativos, en el marco del procedimiento de restauración de la legalidad ambiental.
278. Se ha insistido en que las medidas previstas en el artículo 99 están previstas frente a daños no significativos porque el propio párrafo 3 del artículo 96 remite al capítulo siguiente en el caso de que se hayan producido daños ambientales significativos o de que exista una amenaza inminente de dichos daños.
279. Sin embargo, el artículo 100 contempla la posible ejecución subsidiaria de las medidas correctoras impuestas, “especialmente cuando exista una amenaza inminente de daños graves al medio ambiente o a la salud de las personas”. Pero este supuesto parece igualmente propio del régimen de responsabilidad ambiental del capítulo II, cuyo artículo 101 incluye, además de la reparación de los daños medioambientales significativos, su evitación y la prevención frente a la amenaza inminente de materialización de esos daños, ocasionados por actividades económicas o profesionales.
280. En definitiva, aunque se declaran compartibles, la Comisión recomienda delimitar con más precisión las posibles actuaciones que la Administración puede desarrollar para restaurar la legalidad ambiental y las que puede o debe adoptar en los supuestos incluidos en el capítulo II.
281. En relación con este mismo artículo 100, la Comisión considera también conveniente proponer dos cuestiones de forma.
282. La primera se refiere al inciso final del párrafo 1, según el cual los gastos de la ejecución subsidiaria serán exigidos al promotor o al titular de la actividad por la vía de apremio. En cuanto que la vía de apremio siempre resulta subsidiaria con respecto al pago efectuado en periodo voluntario, se recomienda utilizar la expresión “podrán ser exigidos” o remitirse a lo dispuesto en el Decreto 212/1998, de 31 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de recaudación de la hacienda general del País Vasco.
283. La segunda, igualmente referida a la redacción, aunque en este caso se recomienda únicamente, en aras de la claridad, alterar el orden de los mensajes de la primera parte del párrafo 2. Podría decir: “Cuando el promotor o titular de la actividad o instalación se niegue a la adopción de las medidas correctoras y no exista amenaza inminente de tales daños o el retraso en



la adopción de las medidas no pongan en peligro el medio ambiente o la salud de las personas, la Administración pública competente podrá imponer sucesivamente multas coercitivas”.

284. El segundo capítulo de este título octavo no suscita comentario alguno dado que propone una remisión “en bloque” a la normativa europea sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales y su normativa de transposición de aplicación en la Comunidad Autónoma del País Vasco” (artículo 101.1).

## **VII DISCIPLINA AMBIENTAL**

285. Antes de entrar a analizar la regulación del anteproyecto en materia de disciplina ambiental, consideramos conveniente, a título introductorio, recordar resumidamente la doctrina constitucional en torno a la competencia en materia sancionadora y, asimismo, recordar la doctrina más específica en relación con el régimen sancionador en materia de medio ambiente.
286. La distribución competencial relativa al régimen sancionador parte de su carácter instrumental respecto del ejercicio de las competencias sustantivas (SSTC 48/1988, de 22 de marzo, RTC 1988, 48; 227/1988, de 29 de noviembre, RTC 1988, 227 o; 96/1996, de 30 de mayo, RTC 1996, 96). De ahí que las comunidades autónomas puedan adoptar normas administrativas sancionadoras cuando tengan competencia sobre la materia sustantiva de que se trate, debiendo acomodarse las disposiciones que dicten a las garantías constitucionales dispuestas en este ámbito del derecho administrativo sancionador (artículo 25.1 CE) y no introducir divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio (art. 149.1.1 CE; SSTC 87/1985, de 16 de julio, RTC 1985, 87; 196/1996, de 28 de noviembre, RTC 1996, 196).
287. La regulación de las infracciones y sanciones que las comunidades autónomas lleven a cabo estará pues limitada por los principios básicos del ordenamiento estatal (STS 227/1988, de 29 de noviembre, RTC 1988, 227) y, en todo caso, habrá de atenerse a lo dispuesto en el art. 149.1.1 CE.
288. De igual modo, el procedimiento sancionador habrá de ajustarse al “administrativo común”, cuya configuración es de exclusiva competencia estatal (art. 149.1.18 CE), sin que ello implique que toda regulación del derecho administrativo sancionador, por el hecho de afectar al ámbito de los derechos fundamentales, sea competencia exclusiva del Estado (STC 87/1985, de 16 de julio, RTC 1985, 87; STC 157/2004, de 23 de septiembre, RTC 2004, 157; STC 81/2005, de 6 de abril, RTC 2005, 81 y; STC 100/2005, de 20 de abril, RTC 2005, 100).





289. En cuanto al régimen sancionador en materia de medio ambiente, se sigue el esquema general expuesto en el apartado correspondiente al análisis competencial. Por eso, como señala la STC 196/1996, de 28 de noviembre, “en el ámbito del artículo 149.1.23ª CE la legislación básica posee la característica técnica de normas mínimas de protección que permiten normas adicionales o un plus de protección, de forma que la legislación básica del Estado no cumple en este caso una función de uniformidad relativa, sino más bien de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que cada una de las Comunidades Autónomas, con competencias en la materia, establezca niveles de protección más altos, que no entrarían por sólo eso en contradicción con la normativa básica del Estado de protección del medio ambiente, siendo el sentido del texto constitucional el de que las bases estatales son de carácter mínimo y, por tanto, los niveles de protección que establecen pueden ser ampliados o mejorados por la normativa autonómica. En definitiva, la protección concedida por la Ley estatal puede ser ampliada y mejorada por la Ley autonómica; lo que resulta constitucionalmente improcedente es que resulte restringida o disminuida”. Doctrina que más recientemente se reitera en la STC 7/2012, de 18 enero.
290. En suma, pues, y por lo que atañe a las normas sancionadoras en este ámbito del medio ambiente:
- a) Las normas básicas estatales son “normas mínimas de protección” que permiten el dictado por las comunidades autónomas de “normas adicionales o un plus de protección”.
  - b) La función que cumplen no es la de “una función de uniformidad relativa” sino la de “ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso”.
  - c) Esta función de ordenación mediante mínimos permite que las comunidades autónomas establezcan “niveles de protección más altos”, que por esta sola razón “no entrarían en contradicción con la normativa básica del Estado sobre protección del medio ambiente”.
  - d) Los niveles de protección que establecen las normas básicas pueden ser “ampliados o mejorados por la normativa autonómica”.
  - e) La ley básica estatal tampoco puede en materia sancionadora resultar “restringida o disminuida” por la ley autonómica.
291. En este contexto, el anteproyecto afronta el régimen de disciplina ambiental con la dificultad de tener que dar respuesta a una multitud de situaciones, que se afrontan desde las diferentes perspectivas de protección medioambiental que aborda la norma, lo que constituye una labor complicada que requiere especial esfuerzo para mantener la coherencia interna y externa.



292. Decimos esto porque la norma incorpora a su contenido el régimen de intervención ambiental, el de evaluación ambiental y el de restauración de la legalidad ambiental, pero también, aunque sea mediante una remisión, se incorpora al mismo el régimen de responsabilidad por daños significativos al medio ambiente. El régimen sancionador puede afrontarse desde cada una de esas perspectivas y prueba de ello es que tanto la LPCIC como la LEA e, incluso, la LRA incluyen disposiciones sancionadoras que deben tenerse en cuenta en los términos expresados en nuestra introducción a este título.
293. El *ius puniendi* de la Administración puede desplegarse, así, desde todos estos ámbitos de protección ambiental y ello requiere un importante esfuerzo de integración a la hora de tipificar las infracciones para lograr la coherencia necesaria, sin caer además en la redundancia.
294. Con ese objetivo, se plantean a continuación las siguientes observaciones.

#### **A) Calificación de infracciones y sanciones**

295. Desde la perspectiva de la intervención ambiental se califica únicamente como muy grave la construcción, el montaje, la explotación o el traslado de actividades e instalaciones sin la preceptiva autorización ambiental integrada. No se tiene en cuenta en esa calificación, como sí lo hace la LPCIC, el riesgo o daño generados, aunque, como luego veremos, sí se tiene en cuenta en las infracciones graves. De todas formas, en este caso la infracción comprende la tipificada por el Estado y puede ir incluso más allá, por lo que puede ser considerado como un elemento de mayor protección.
296. No ocurre lo mismo, sin embargo, con el resto de supuestos calificados como infracciones muy graves por la LPCIC (artículo 31).
297. Así, la modificación sustancial, cuya ejecución sin haber obtenido la correspondiente autorización sólo alcanza en el anteproyecto la categoría de grave [artículo 104.3.b)], está calificada como infracción muy grave en la LPCIC, siempre que se haya producido un daño o deterioro grave para el medio ambiente o se haya puesto en riesgo grave la salud o seguridad de las personas.
298. Incumplir las condiciones establecidas en la autorización ambiental integrada, o las medidas de carácter provisional en el marco de un procedimiento sancionador, tienen igualmente en la LPCIC la calificación de muy graves, siempre que se haya producido un daño o deterioro grave para el medio ambiente o se haya puesto en riesgo grave la salud o seguridad de las personas, mientras que el anteproyecto sólo las contempla en todo caso como infracciones graves [apartados f) y g) del artículo].



299. Debemos recordar que la calificación establecida en la ley básica, que supone que determinadas conductas deban ser siempre consideradas por el legislador autonómico como infracciones muy graves, no rebasa el ámbito de lo básico (por todas, STC 7/2012, de 18 de enero).
300. Desde la perspectiva de la evaluación ambiental, el anteproyecto incorpora el único supuesto igualmente así calificado en la LEA.
301. No se incorpora dentro de las infracciones muy graves ninguna infracción relacionada con el régimen de responsabilidad de medioambiental. Puede pensarse en inicio que con la remisión “en bloque” del artículo 101 del anteproyecto también se incluyen las disposiciones sobre infracciones y sanciones previstas en la LRA (capítulo V). Sin embargo, esa primera impresión decae a la vista de la infracción prevista en el apartado h) del artículo 104.3: el incumplimiento de las medidas impuestas en los procedimientos para la restauración de la legalidad ambiental y de responsabilidad por daños ambientales.
302. La Comisión desconoce si la intención del órgano promotor es calificar todas las infracciones relacionadas con la responsabilidad por daños ambientales como infracciones graves, o si sólo se refiere —aunque no introduce ninguna distinción— a las medidas relacionadas con daños no significativos, a los que se refiere el artículo 96.2. De ser la primera opción, debería tenerse en cuenta el carácter de mínimos del ya citado capítulo V de la LRA. Para los casos de incumplimientos en los que se materializa el daño ambiental que se pretende evitar o contener, esta ley prevé multas superiores a las que prevé el anteproyecto e, incluso, la posible extinción de la autorización; consecuencia que el texto dictaminado no contempla para las infracciones graves.
303. En cuanto a las infracciones graves, además de lo ya adelantado sobre la infracción prevista en la letra h) del artículo 104.3, cabe también realizar una observación en relación con el apartado o) en el que se contemplan como infracciones graves “las señaladas en el apartado anterior como muy graves, cuando por su incidencia sobre el medio ambiente o las personas no se den los supuestos para dicha calificación”.
304. En este caso parece querer introducir una distinción en la línea prevista en la LPCIC, de manera que cuando no se materializa el daño o deterioro grave o no se genere un peligro grave para la seguridad o salud de las personas, constituya una infracción grave en lugar de muy grave. No obstante, la redacción resulta excesivamente indeterminada teniendo en cuenta que nos encontramos en el ámbito sancionador.
305. El principio de legalidad en el ámbito sancionador implica, no solo que se reconozca la potestad sancionadora (*lex previa*) con una norma con rango de ley, sino también que



ha de ser precisamente esa norma con tal rango la que describa la concreta conducta (*lex certa*).

306. Si el objetivo, tal y como hemos adelantado, es diferenciar la calificación de la infracción en función de la materialización o no del daño o la situación de peligro, recomendamos establecerlo con mayor claridad, no sólo en este apartado, sino también en la descripción de las infracciones calificadas como muy graves.

### **B) El decomiso de los efectos provenientes de la infracción**

307. El artículo 108 prevé la posibilidad de que los órganos que ejerzan la potestad sancionadora acuerden el decomiso de los efectos provenientes de la infracción, de los instrumentos con los que se haya ejecutado, de los objetos que constituyan su soporte material y de las ganancias derivadas de la misma, cualesquiera que sean las transformaciones que hubieran podido experimentar.
308. El párrafo 2, por su parte, establece que el decomiso no podrá acordarse cuando los efectos o instrumentos pertenezcan a un tercero de buena fe no responsable de la infracción que los haya adquirido legalmente, salvo que exista un riesgo inminente de daño ambiental o de riesgo para la salud de las personas.
309. En este caso, la Comisión debe advertir de la diferente función que la figura del decomiso cumple según sea acordada como sanción accesoria o como medida cautelar.
310. El párrafo 1 se refiere aparentemente al decomiso como sanción accesoria ya que alcanza también a las ganancias obtenidas con la infracción. Con ello no se pretende impedir la infracción, que ya ha sido cometida, sino evitar el aprovechamiento ilícito de la misma por parte del infractor.
311. El párrafo 2 ampara al tercero de buena fe en caso de decomiso de efectos o instrumentos pero, en su último inciso, incorpora de nuevo el decomiso, aunque todo parece indicar que se plantea como medida cautelar ya que, refiriéndose a terceros de buena fe que no son responsables de la infracción, no pueden ser sancionados.
312. Se recomienda, por tanto, diferenciar estas dos situaciones trasladando el segundo supuesto al artículo 111, en caso de considerar que no es suficiente con las medidas de carácter provisional ya contempladas (precintado, clausura temporal de la instalación o la suspensión o cese temporal de la actividad).



### **C) Multas coercitivas y ejecución subsidiaria**

313. El artículo 113 del anteproyecto contempla la posibilidad de imponer multas coercitivas a las personas infractoras si estas no procedieran a la reposición de la situación alterada y reparación de los daños o no satisficieran la indemnización de los daños y perjuicios causados, (...) una vez transcurrido el plazo señalado en el requerimiento correspondiente. Se ha de reconocer que esta formulación, en términos idénticos o con ligeras diferencias, viene estableciéndose en diferentes normas en la que se impone al infractor la obligación de reponer la situación, reparar los daños o indemnizar por estos últimos. No obstante, consideramos conveniente realizar una aclaración al respecto.
314. Las multas coercitivas constituyen uno de los medios de ejecución forzosa de los actos administrativos previstos en el artículo 100 de la LPAC, junto con el apremio sobre las personas, la ejecución subsidiaria y la compulsión sobre las personas.
315. El artículo 103 de la LPAC, por su parte, se refiere ya de forma específica a este medio de ejecución forzosa, estableciendo los supuestos en los que puede ser utilizado por la Administración. Concretamente se refiere a los siguientes: a) actos personalísimos en que no proceda la compulsión directa sobre la persona del obligado; b) actos en que, procediendo la compulsión, la Administración no la estimara conveniente; y c) actos cuya ejecución pueda el obligado encargar a otra persona.
316. Para el caso en que ha de satisfacerse una cantidad líquida, el artículo 101 LPAC contempla como vía de ejecución forzosa la vía de apremio sobre el patrimonio.
317. Partiendo de esa distinción, la Comisión estima que la imposición de multas coercitivas ligada a la insatisfacción de una deuda líquida, como será la indemnización de los daños y perjuicios causados, carece de sentido y, en cualquier caso, no tiene el debido encaje en el marco del procedimiento de ejecución forzosa previsto en la LPAC.
318. Carece de sentido porque con las multas coercitivas únicamente se acrecentaría la deuda, cuando la vía de apremio ya dispone de mecanismos disuasorios (como los recargos e intereses de demora) para penalizar a aquellas personas que, teniendo una deuda líquida con la Administración, no la satisfacen en periodo voluntario.
319. Donde sí tiene sentido las multas coercitivas es en aquéllos casos en los que se pretende imponer al interesado una obligación de hacer o de no hacer. En esos casos, como ocurre con la obligación de reponer la situación alterada y reparación de los daños, tiene pleno sentido acudir a este medio de ejecución forzosa, pero no así, como decimos, para obtener la satisfacción de una indemnización económica ya determinada en su cuantía.



#### D) La prohibición para contratar

320. El artículo 114, bajo el título “prohibición para contratar”, contiene tanto una prohibición para contratar como de obtener subvenciones del sector público de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Sobre este artículo debemos realizar varias observaciones.
321. En primer lugar, no pueden analizarse desde un mismo plano la prohibición para contratar y la de obtener subvenciones. En el caso de las subvenciones, el artículo 13.2.h) de la Ley estatal 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, contempla la prohibición para ser beneficiario como consecuencia de “haber sido sancionado mediante resolución firme con la pérdida de la posibilidad de obtener subvenciones conforme a ésta u otras leyes que así lo establezcan”.
322. El rango de la norma que nos ocupa permite, por tanto, introducir en el ordenamiento esa prohibición.
323. En cuanto a la prohibición para contratar, la cuestión resulta algo más compleja, aunque igualmente viable.
324. En este caso la prohibición se superpondría a la ya prevista con carácter básico en el artículo 71.1.b) de la LCSP: haber sido sancionadas con carácter firme por infracción muy grave en materia medioambiental de conformidad con lo establecido en la normativa vigente. Como decimos, la nueva prohibición para contratar afectaría también a las infracciones graves, y la duración estaría ligada al cumplimiento de las medidas correctoras o a la satisfacción de la sanción económica.
325. La Comisión, en su Dictamen 97/2008, en el marco de la entonces vigente Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público, interpretó que, al excluir esta ley el carácter básico del artículo 49.2.c) LCSP —similar al 71.1.f) de la vigente LCSP, salvo en lo que respecta a la necesidad del carácter firme en vía administrativa de la sanción—, podía suponer un reconocimiento implícito de la competencia del legislador sectorial, que podrá ser el autonómico, para incluir una sanción de esa clase en el posible elenco de sanciones, siempre y cuando la prohibición de contratar se circunscriba al ámbito de su competencia.
326. Como ejemplo reciente de ello, aunque referido al propio Estado, el Real Decreto-ley 20/2018, de 7 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso de la competitividad económica en el sector de la industria y el comercio en España, modificó el artículo 34.3 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de industria, para incluir una sanción que supone una prohibición de contratar ex artículo 71.1.b) de la LCSP (“La autoridad sancionadora competente podrá acordar, además, en las infracciones graves y muy graves, la pérdida de la



posibilidad de obtener subvenciones y la prohibición para celebrar contratos con las Administraciones Públicas, durante un plazo de hasta dos años en las infracciones graves y hasta cinco años en las muy graves”).

327. La consideración de la contratación del sector público como elemento estratégico en la consecución de políticas públicas supone precisamente utilizar su peso e influencia en la actividad económica para lograr objetivos que van más allá de la ejecución del contrato, tanto en sentido positivo, valorando en la adjudicación elementos sociales, ambientales, etc., como en sentido negativo, vetando el acceso a los contratos públicos a empresas que incumplen la legalidad y son sancionadas en ámbitos determinados.
328. Por otro lado, la Comisión no encuentra justificación al hecho de que, al establecer las prohibiciones —especialmente la de contratar—, el anteproyecto restrinja su aplicación al sector público de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
329. En el ámbito de las subvenciones, donde los órganos forales disponen de capacidad normativa plena, condicionada únicamente por la legislación básica estatal, esa limitación podría ser solventada por la propia normativa foral o, incluso, en la propia convocatoria de subvenciones, pero no ocurre lo mismo en materia de contratación.
330. La prohibición para contratar requiere que sea la ley sectorial, en este caso, medioambiental, la que establezca esa prohibición y, al limitar el ámbito de la prohibición al sector público de la Comunidad Autónoma del País Vasco, se excluye tanto al ámbito local como foral, sin justificación alguna, de poder utilizar esta sanción accesoria, cuando también pueden imponer, de acuerdo con las competencias que les atribuye el anteproyecto, sanciones por infracciones graves, y en el caso de los órganos forales, incluso por infracciones muy graves.

#### **E) Publicidad de las personas infractoras y de las sanciones**

331. El artículo 116 del anteproyecto contempla la publicación de las infracciones y sanciones en las condiciones siguientes.
332. El párrafo 1 prevé la publicación de las resoluciones sancionadoras por infracciones muy graves previstas tanto en esta norma como en aquellas contempladas en otra legislación sectorial ambiental. La publicación, en forma sumaria, debe realizarse obligatoriamente en el boletín oficial correspondiente y en su sede electrónica. Potestativamente, las autoridades competentes para imponer las sanciones pueden publicarlas también a través de los medios de comunicación social. En todo caso, sólo se publicarán una vez sean firmes en vía administrativa.



333. El párrafo 2 contempla la posibilidad de que los órganos que ejerzan la potestad sancionadora publiquen, condicionada a la existencia de razones de interés público, las sanciones impuestas por la comisión de infracciones graves una vez sean firmes en vía administrativa. En ese caso, la publicación puede realizarse también en el diario oficial correspondiente, en su sede electrónica y, potestativamente, a través de los medios de comunicación social que considere oportunos.
334. En ambos casos, la publicación incluirá la identidad de la persona responsable, la infracción cometida, la sanción impuesta, así como un resumen de las obligaciones de reposición e indemnización exigidas, en su caso.
335. El párrafo 4 de este artículo contempla un mandato al órgano ambiental de la Comunidad Autónoma del País Vasco para crear un Registro de personas infractoras de normas ambientales en la Comunidad Autónoma del País Vasco, en el cual se inscribirán las personas físicas o jurídicas sancionadas, en virtud de resolución firme, por parte de la Administración General de la Comunidad Autónoma Vasca. Para su organización y funcionamiento, remite a un futuro reglamento.
336. La primera cuestión que suscita este artículo es la del ámbito de su aplicación, ya que el párrafo 1 se refiere a las infracciones muy graves previstas tanto en esta norma como en aquellas contempladas en otra legislación sectorial ambiental. La pretensión, por tanto, al igual que con algunas de las aperturas realizadas en otras materias (p.ej., contratación verde o fiscalidad ambiental), parece ser la de ejercer la función de “norma cabecera” de la materia.
337. Sin embargo, precisamente por el carácter transversal de la materia medio ambiente y su, a veces, difusa confluencia con otras materias, el ámbito de aplicación, así planteado, resulta excesivamente abierto.
338. Debemos recordar “el carácter complejo y polifacético que tienen las cuestiones relativas al medio ambiente”, así como el carácter transversal de esta materia, que provoca su potencial incidencia en otras materias que gozan de especificidad propia “en cuanto tales materias tienen como objeto los elementos integrantes del medio (las aguas, la atmósfera, la fauna y la flora, los minerales) o ciertas actividades humanas sobre ellos (agricultura, industria, minería, urbanismo, transportes).
339. Como insiste en recordar la STC 102/1995, de 26 junio, “el carácter complejo y polifacético propio de las cuestiones relativas al medio ambiente hace que estas afecten a los más variados sectores del ordenamiento jurídico (STC 64/1982). Ello explica que la competencia estatal sobre esta materia converja o concurra poliédricamente con otras muchas autonómicas sobre ordenación del territorio y urbanismo, agricultura y ganadería, montes y aguas y caza y pesca”.





340. Cuando los párrafos 1 y 2 se refieren tanto a las infracciones “previstas en esta Ley o en aquellas contempladas en otra legislación sectorial ambiental”, surgen dudas sobre si se pretende llegar a todos o sólo a alguno o algunos de esos sectores citados, o si solo se refiere a materias “centradas exclusivamente en la protección del medio ambiente”, como pueden ser la de residuos, ruido, o las incluidas en el anteproyecto de Ley de conservación del patrimonio natural —sometido también al dictamen de esta Comisión — o en el anteproyecto de Ley de cambio climático, esta última también en proceso de elaboración aunque en fase menos avanzada.
341. La interpretación más amplia resulta a nuestro juicio excesiva, ya que la necesaria ponderación entre los derechos e intereses concurrentes, en todos estos ámbitos o sectores, puede ser muy diferente en función de los afectados por la publicidad (empresas de diferentes dimensiones y sectores, personas físicas o jurídicas, particulares...).
342. La interpretación más estricta parece la más razonable, pero, incluso limitando su ámbito de aplicación a las materias centradas exclusivamente en la protección del medio ambiente, el anteproyecto sigue siendo excesivamente indefinido y no parece tener en cuenta la tramitación paralela de los dos anteproyectos ya citados sobre conservación del patrimonio natural y cambio climático.
343. El primero ya contempla su propio régimen específico de publicidad de las sanciones y, en lo que corresponde al cambio climático, el anteproyecto contempla la aplicación supletoria de “lo establecido en la Ley de Administración ambiental” sobre disciplina ambiental.
344. En materia de residuos, la Ley estatal 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, también prevé, en su artículo 56, la posibilidad de que los órganos que ejerzan la potestad sancionadora acuerden, cuando estimen que existen razones de interés público, la publicación en el diario oficial correspondiente y a través de los medios de comunicación social que considere oportunos de las sanciones impuestas por la comisión de infracciones graves y muy graves que sean firmes, así como los nombres y apellidos o razón social de las personas físicas o jurídicas responsables. En este sector, por tanto, tampoco resulta precisa la apertura del anteproyecto para establecer la publicación de los datos de identificación de las personas infractoras y las sanciones impuestas, siendo suficiente para su aplicación con una norma de rango reglamentario.
345. La Comisión estima, por tanto, que debe reconsiderarse el ámbito de aplicación de las reglas de publicidad del artículo 116 del anteproyecto, delimitándolo con mayor precisión y en concordancia tanto con las normas ya vigentes —como la citada la Ley estatal 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados— como con la que se



encuentra en fase de elaboración en la Comunidad Autónoma en relación con la conservación del patrimonio natural y con el cambio climático.

346. En cuanto al contenido sustantivo de este artículo, durante el proceso de elaboración se ha planteado alguna objeción sobre su proporcionalidad, al entender que la publicación de esos datos puede entrar en conflicto con el derecho a la protección de datos personales recogido en el artículo 18.4 de la Constitución (CE).
347. Como justificación, la memoria sobre alegaciones y propuestas recibidas afirma que se trata de una medida accesoria que refuerza el régimen sancionador y que está acotada a los supuestos de mayor gravedad. Contempla también la posibilidad de incorporar alguna de las cautelas planteadas en las observaciones recibidas y recuerda recientes desarrollos en otros ámbitos como el fiscal o el ya señalado de los residuos, que han superado los análisis y cautelas jurídicas necesarias para su aprobación.
348. En nuestro Dictamen 9/2016 analizamos las dos cuestiones fundamentales que contiene este artículo 116: la publicidad de las sanciones y la creación de un registro de personas infractoras.
349. Como argumentamos entonces, con referencia a la ya derogada Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal, no todos los datos relacionados con la imposición de las sanciones están sometidos a lo dispuesto en legislación sobre protección de datos. Ello se funda en el hecho de que, al igual que la citada ley ya derogada, también la actual la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (LOPD), delimita su ámbito de aplicación al derecho fundamental de las personas físicas a la protección de datos personales, amparado por el artículo 18.4 de la Constitución.
350. Con respecto a las personas físicas que actúan como empresarios individuales, la LOPD también contiene un régimen específico, a los efectos que aquí nos ocupan. Con la anterior regulación, tanto la Agencia Española de Protección de Datos (informe 42/2008) como la Agencia Vasca de Protección de Datos (CN14-014) han venido interpretando que los ficheros que contengan datos de empresarios individuales en su condición de tales, vinculados a su actividad mercantil o industrial y claramente separados de su esfera personal no están sometidos a la normativa de protección de datos si sus datos se utilizan en el ámbito de esa actividad. Cuando no sea posible diferenciar la actividad profesional de su actividad privada, los datos del empresario individual deben estar sometidos a la legislación sobre protección de datos.



351. Esta cuestión resulta relevante porque el régimen de disciplina ambiental del anteproyecto afecta esencialmente a personas jurídicas y, en el caso de personas físicas, se tratará esencialmente de empresarios individuales.
352. Dicho lo anterior, la Comisión también quiere en este caso recordar que el hecho de que una norma tenga el rango de ley no siempre es garantía suficiente para que todo su contenido sea acorde con el respeto al derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal. Como ya señalamos en el aludido dictamen, para poder limitar el derecho fundamental de las personas a la protección de sus datos personales es precisa una habilitación en norma con rango de ley, que cumpla además ese requisito de “calidad de ley”, en la línea seguida por la Agencia Vasca de Protección de Datos (AVPD) en sus dictámenes CN11-007 o CN14-021.
353. Se exige así que la recogida y tratamiento de datos de carácter personal se realice desde su subordinación a los principios de calidad de los datos y de proporcionalidad: “adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados («minimización de datos»)” (artículo 5.1.c del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016).
354. Asimismo, requiere que los datos sean “mantenidos de forma que se permita la identificación de los interesados durante no más tiempo del necesario para los fines del tratamiento de los datos personales (...) (limitación del plazo de conservación)” (artículo 5.1.e del citado Reglamento).
355. Por ello, la ley que establezca los límites “deberá concretar las restricciones, alejándose de criterios de delimitación imprecisos o extensivos, pues vulnera el derecho fundamental a la intimidad personal el establecimiento de límites de forma tal que hagan impracticable el derecho fundamental afectado o ineficaz la garantía que la Constitución le otorga” (STC 70/2009). Según el Tribunal Constitucional, la injerencia en ese derecho exige —al igual que en el derecho fundamental a la intimidad—, “de un modo inexcusable”, una previsión legal que “ha de expresar todos y cada uno de los presupuestos y condiciones de la intervención (...)”; o lo que es lo mismo, ha de poseer cierta “calidad de ley”.
356. Es decir, no basta con que sean fijados en ley los límites al derecho fundamental ahora concernido, sino que es también necesario que “obedezcan a una justificación objetiva y razonada y someterse a la estricta observancia del principio de proporcionalidad en su triple perspectiva de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto”.
357. Pues bien, retomando lo dispuesto en el anteproyecto, nos encontramos, por un lado, con la publicación obligatoria de las resoluciones sancionadoras por infracciones muy graves y, por otro, con la posibilidad de publicación de las infracciones graves cuando se aprecien razones de interés público. El contenido de esa información en ambos casos



incluye: la identidad de la persona responsable, la infracción cometida, la sanción impuesta, así como un resumen de las obligaciones de reposición e indemnización exigidas.

358. A título ilustrativo, la Agencia Española de Protección de Datos (en materia de dopaje) consideró en el marco de la normativa anterior —mantenida en sustancia en lo que aquí nos afecta— que la publicación de las sanciones no resulta contraria a la legislación sobre protección de datos, siempre que se cumplan ciertas limitaciones: I) la publicación no debe entenderse como una sanción añadida —la legislación no contempla como sanción específica la amonestación pública—, sino que debe entenderse como una consecuencia necesaria del procedimiento sancionador; II) es preciso garantizar el principio de proporcionalidad, que afecta al alcance de lo publicado, en relación con los datos que pueden publicarse y con el momento en que sea posible esa publicación; y III) la publicación debe garantizar el principio de finalidad, lo que se traduce en que, transcurrida la sanción, el dato sea objeto de cancelación.
359. En este caso, la conexión entre las actuaciones que constituyen faltas muy graves con un posible daño o peligro grave sobre el medio ambiente o a la salud o seguridad de las personas puede justificar el dar a conocer públicamente la infracción y la sanción, por lo que la opción adoptada en el anteproyecto supera, en opinión de la Comisión, el aludido juicio de proporcionalidad de la medida.
360. En esa ponderación debe tenerse en cuenta, por un lado, que la imposición de sanciones administrativas en materia de medio ambiente tiene un reconocimiento explícito en el artículo 45.3 CE, precisamente por el enorme valor del bien jurídico que se pretende proteger. Por otro lado, se trata de un sector en el que el acceso a la información, la transparencia y la participación de la ciudadanía se encuentran fuertemente arraigados y asentados, por lo que el anteproyecto no hace sino incorporar una medida que ya se ha venido reconociendo, como expone el órgano promotor, en otras normas medioambientales.
361. En cuanto a las infracciones graves, aunque la relación de la infracción con un daño o peligro grave no siempre se pueda establecer de manera directa, esa publicación queda condicionada a una ponderación específica en cada caso, debiendo el órgano competente justificar las razones de interés público que avalan la conveniencia de la publicación, por lo que la Comisión considera que nos encontramos igualmente ante una opción normativa proporcionada.
362. Ahora bien, surgen mayores dudas en relación con el registro de personas infractoras, sobre el cual, de inicio, ni siquiera se aclara si tendrá carácter público o alguna normación



mínima sobre el acceso al mismo y, al no establecer ninguna limitación en cuanto a su contenido, parece amparar la inscripción en el mismo de todas las personas infractoras, incluidas las que hubieran cometido faltas leves.

363. Un registro de personas infractoras que tenga como objetivo exclusivo mantener la información y el control por parte de la Administración de las sanciones impuestas, a los efectos, por ejemplo, de una posible reincidencia o de un seguimiento de sanciones accesorias como la prohibición para contratar no plantea objeción alguna, siempre y cuando se tenga en cuenta en su mantenimiento lo dispuesto en la normativa sobre protección de datos personales.
364. Si, por el contrario, la opción fuera la de establecer un registro con acceso público y generalizado, debemos reiterar lo advertido en el Dictamen 9/2016 respecto al registro de sanciones que contemplaba el anteproyecto de Ley de turismo.
365. La Comisión aprecia, por tanto, que la regulación que se prevé para ese registro carece de falta de detalle en cuanto al contenido de los datos que debe recoger, a las obligaciones o limitaciones que pretende establecer y a cómo se produce el acceso al mismo (o sea, no cumpliría con la exigencia de “calidad de ley” a que se refiere el Tribunal Constitucional). La norma tan solo prevé la existencia de “un registro de personas infractoras de normas ambientales de la Comunidad Autónoma, en el que se inscribirán las personas físicas o jurídicas sancionadas en virtud de resolución firme”.
366. No se dispone, por ello, de la información suficiente para realizar una valoración sobre la limitación de acceso a los datos que consten en dichos registros. En cualquier caso, es incuestionable que el acceso a los datos de carácter personal que figuren en ese registro habrá de atenerse a la normativa reguladora de la protección de esos datos, teniendo presente, además, que, por referirse a infracciones administrativas, se trata de datos especialmente sensibles (a título de ejemplo, en el artículo 66 de la Ley 10/2015, de 23 de diciembre de espectáculos públicos y actividades recreativas del País Vasco, y en el artículo 102 de la Ley 13/2016, de 28 de julio, de turismo, se advierte de la exigencia de respeto a la normativa de protección de datos).

#### **VIII OTRAS CUESTIONES DE CARÁCTER PUNTUAL**

367. En el título I, el **artículo 2** incluye una serie de definiciones.
368. Este artículo establece, a efectos aclaratorios, la definición de una serie de conceptos que posteriormente son utilizados en el texto del anteproyecto. Sin embargo, las definiciones de ciertos conceptos a efectos de la evaluación ambiental no se incluyen en este artículo, sino que se establecen en el anexo II.G. La incorporación de este último



anexo con definiciones es consecuencia de algunas de las observaciones recibidas durante el proceso de elaboración, en relación con algunos conceptos que no venían recogidos en el artículo 2.

369. En principio, la Comisión considera positiva la incorporación a la norma de las definiciones de los conceptos utilizados en la misma pues con ello se persigue obtener una norma más clara, precisa y accesible. Si las definiciones se dividen, como es el caso, entre el articulado y un anexo específico para una de las materias reguladas en la norma, se corre el riesgo de que ello repercuta en su claridad y accesibilidad
370. La Comisión aconseja su unificación, pero, en el caso de que se considere que esa separación resulta conveniente o necesaria, se recomienda que el artículo 2 del anteproyecto establezca con claridad que las definiciones relacionadas con la evaluación ambiental se incluyen en el citado anexo.
371. También se recomienda revisar las definiciones de los apartados n) y o) del artículo 2 (modificación sustancial y no sustancial). En el primer caso, para incluir una referencia a la seguridad y para matizar que se refiere a la salud de las personas. En el segundo caso, únicamente para incluir la referencia a la seguridad, junto con el medio ambiente y la salud de las personas.
372. Entre las funciones atribuidas al Consejo Asesor de Medio Ambiente en el **artículo 10** se incorpora, como apartado g), la de adoptar las normas de funcionamiento interno y crear, en su caso, secciones. Esta capacidad no constituye una función del consejo, sino una capacidad en el ámbito organizativo que debería contemplarse en un párrafo específico.
373. Advertimos, asimismo, aunque solamente a los efectos, en su caso, de su confirmación, que, entre esas funciones, se contempla la de informar el Programa Marco Ambiental, pero no se contempla, sin embargo, informar los planes específicos de desarrollo.
374. En cuanto al **artículo 21**, referido a las consultas previas, todo parece indicar que su valor es únicamente informativo, pero convendría establecerlo de forma explícita.
375. En el **artículo 33** se establece el contenido de la solicitud de autorización ambiental integrada y de la autorización ambiental única. En esa relación nada se indica en relación con lo establecido en el artículo 12.1.12 de la LPCIC sobre el caso de que la instalación tenga implantado un sistema de gestión comunitario de gestión y auditoría medioambientales. Se aconseja su revisión y, en su caso, inclusión en el proyecto en los términos previstos en la LPCIC.



376. En los **artículos 35 y 36**, el plazo de información pública previsto es de un mes, apartándose ligeramente de lo dispuesto en la normativa básica, que contempla, por su parte, un plazo mínimo de 30 días para la Autorización ambiental integrada. Advertimos de que, al tratarse de días hábiles (artículo 30.2 LPAC), resultaría incumplido el plazo establecido con carácter de mínimo por la normativa básica (artículo 16.1 LPCIC).
377. En el **artículo 41**, referido a los valores límite de emisión de las autorizaciones ambientales, se establece un criterio diferente para la autorización ambiental integrada y para la autorización ambiental única. En el primer caso (párrafo 1), se concretan una serie de criterios que deben ser tenidos en cuenta con base en las mejores técnicas disponibles. En el segundo, sin embargo, se establece que para la determinación de los valores límite de emisión “se podrán tomar en consideración las mejores técnicas disponibles, de conformidad a lo expuesto en el apartado anterior”. Con esta expresión parece que se trata de una decisión discrecional.
378. Consideramos, sin embargo, que el sentido pretendido se refleja mejor utilizando la expresión “en su caso”.
379. En el **artículo 42**, referido al contenido de la autorización ambiental integrada y de la autorización ambiental única, no se incluye el previsto con carácter mínimo para la autorización ambiental integrada en el artículo 22.1.i) de la LPCIC: los requisitos adecuados para el mantenimiento y supervisión periódicos de las medidas adoptadas para evitar las emisiones al suelo y a las aguas subterráneas con arreglo a la letra b) y, en su caso, los requisitos adecuados para el control periódico del suelo y las aguas subterráneas por lo que respecta a sustancias peligrosas que previsiblemente puedan localizarse, teniendo en cuenta la posibilidad de contaminación del suelo y las aguas subterráneas en el emplazamiento de la instalación.
380. Se aconseja igualmente su revisión y, en su caso, inclusión en el proyecto en los términos previstos en la LPCIC.
381. Pese a que se ha puesto de manifiesto durante el procedimiento de elaboración, no se aprecia un conflicto insalvable entre lo dispuesto en el **artículo 99.7** del anteproyecto, en relación con la posibilidad de suspender el suministro de agua o de energía, y lo dispuesto en la parte final del artículo 52.4 de la Ley estatal 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico, relativo a la prohibición de suspenderse el suministro de energía eléctrica a aquellas instalaciones cuyos servicios hayan sido declarados como esenciales de conformidad con esa ley. De darse el caso, habrán de ponderarse las circunstancias concurrentes respetando, en su caso, la legislación básica.
382. No obstante, ello no impide establecer la medida en los términos del anteproyecto.



383. En cuanto al mandato a las administraciones para dotarse de medios incluida en la **disposición adicional única**, la Comisión considera innecesario este mensaje por cuanto la Administración actúa con sometimiento a la ley (artículo 103 CE) y debe, por tanto, cumplirla y hacerla cumplir con los medios de que disponga y teniendo en cuenta, además, lo que cada año prevean sus presupuestos, en cuya elaboración y aprobación, una disposición como la señalada tampoco puede imponer obligación alguna.
384. En cuanto a los **anexos**, la Comisión, dado su carácter técnico, no puede entrar a valorarlos más que en aspectos formales. No obstante, dado que resultan esenciales en la identificación de los diferentes supuestos objeto de regulación, recomienda extremar el celo en su correcta definición.
385. No obstante, advertimos que en el **punto 5 del anexo I.A**, no se ha incorporado el supuesto de “Almacenamiento subterráneo de residuos peligrosos con una capacidad total superior a 50 toneladas” previsto en el punto 5 del anejo I de la LPCIC. Recomendamos su revisión para, en su caso, incorporarlo al anexo.
386. En el **anexo I.C**, se establece la relación de actividades e instalaciones sometidas a licencia de actividad clasificada “siempre que se trate de actividades no incluidas en los apartados A, B, y D” del anexo I. Por su parte, el anexo I.D establece en relación con las actividades e instalaciones sometidas a comunicación previa un mensaje similar, referido en este caso a los anexos A, B y C. Se trata, así, de una referencia circular que únicamente aporta confusión.
387. La opción más razonable sería eliminar del anexo I.C la referencia al apartado D, de manera que en caso de que en un supuesto exista duda entre la necesidad de licencia o comunicación previa, se imponga el régimen de mayor protección: la licencia de actividad clasificada.
388. En el **punto 1 del anexo II.D** establece que serán objeto de una evaluación de impacto ambiental ordinaria (...) 1. Los proyectos que se encuentren en alguno de los supuestos recogidos en los Grupos que forman parte de este Anexo II.C.
389. Consideramos que se trata de una errata ya que el anexo II.C se refiere a los criterios para determinar cuándo un plan o programa sometido a evaluación ambiental estratégica simplificada debe someterse a evaluación ambiental estratégica ordinaria.
390. Recomendamos su revisión y, en su caso, corrección.
391. Entre las definiciones a efectos de la evaluación ambiental (ubicadas en el **anexo II.G**), recomendamos incluir la de “documento ambiental” que aparece en los artículos 33, 45, 49 y disposición final segunda.





## **IX OTRAS OBSERVACIONES DE TÉCNICA LEGISLATIVA**

392. En el artículo 9.2 se recomienda no utilizar frases subordinadas que oscurecen el mensaje normativo (El Programa Marco Ambiental, que podrán desarrollarse mediante planes específicos...). Se recomienda separar ambos mensajes en dos oraciones diferenciadas.
393. En el artículo 13, la referencia a las “zonas de especial protección” debería realizarse, en coherencia con el anteproyecto de Ley de conservación del patrimonio natural de Euskadi, a los “espacios naturales protegidos”. La misma cuestión se detecta en el punto 7 del anexo II A cuando se refiere a los “espacios protegidos”.
394. En el artículo 30.2, en la redacción antes de “emisiones a la atmósfera” falta la conjunción copulativa “y”.
395. Se recomienda sustituir en el artículo 41 la expresión “de conformidad a” por la de “de conformidad con”.
396. También se deben sustituir las referencias a los apartados cuando se hace referencia a lo que nuestras directrices de técnica normativa denominan como párrafos.
397. El artículo 67.2 comienza con la expresión “sin perjuicio de lo señalado en el apartado 7 de este artículo”, que constituye una referencia inocua al citado apartado que únicamente provoca confusión.
398. El título del artículo 114 sólo se refiere a la prohibición para contratar, pero el contenido incluye la prohibición de recibir subvenciones
399. En el artículo 91 se debe corregir la expresión “al personal... a que” por “el personal... al que”.
400. En el artículo 96, donde dice “se podrán” debería decir “se podrá”.
401. Recomendamos la eliminación del último inciso del párrafo 1 del artículo 102, dado el genérico contenido del párrafo 2 al que se remite. Podría incluso revisarse a estos efectos el mensaje de ese párrafo 2 ya que, salvo la atribución competencial del párrafo 1, el artículo en su conjunto resulta oscuro.
402. En el artículo 110.1 debe incluirse la conjunción “o” entre clausura definitiva “o” temporal.
403. En cuanto a la referencia en el artículo 118 a la partida presupuestaria definida en la presente ley, suponemos —puesto que no hay otra referencia en la norma— que se



refiere a la prevista en el artículo 85.3, pero esta se enmarca en el ámbito de la fiscalidad ambiental. De ser así, para una mayor claridad debería establecerse expresamente identificando el precepto.

## **CONCLUSIÓN**

La Comisión dictamina que, una vez consideradas las observaciones formuladas en el cuerpo del presente dictamen, puede elevarse al Consejo de Gobierno para su aprobación el anteproyecto de ley de referencia

Lo que certificamos en Vitoria-Gasteiz, a 12 de julio de 2019 para su conocimiento y consideración, recordándole la obligación prevista en el artículo 30.2 de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de comunicar a esta Comisión la disposición o resolución que finalmente se adopte, en la forma y plazo que se establecen en el artículo 34 del Reglamento de Organización y Funcionamiento (aprobado por Decreto 167/2006, de 12 de septiembre).

Vº Bº:

Jesús María Alonso Quilchano,  
**Secretario**

Sabino Torre Díez,  
**Presidente**