

**INFORME JURÍDICO RELATIVO A LA LEY DE ADMINISTRACION AMBIENTAL**

DNCG\_LEY\_479/18\_05

**I.- INTRODUCCION**

La Dirección de Administración Ambiental, a través de Tramitagune (Expediente nº DNCG\_LEY\_479/18\_05) ha solicitado a la Asesoría Jurídica del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda informe jurídico relativo al Anteproyecto de Ley de Administración Ambiental. Acompaña al borrador del Anteproyecto de Ley la siguiente documentación:

- ✓ Orden de 13 de febrero de 2018, del Consejero de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda por la que se acuerda el inicio del procedimiento para la elaboración del Anteproyecto de Ley de Administración Ambiental de Euskadi.
- ✓ Consulta pública previa a la elaboración del Anteproyecto de Ley de Administración Ambiental de Euskadi.
- ✓ Orden de 25 de mayo de 2018, del Consejero de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda por la que se acuerda la aprobación previa del Anteproyecto de Ley de Administración Ambiental de Euskadi.
- ✓ Borrador el texto del Anteproyecto de Ley de Administración Ambiental de Euskadi, de 25 de mayo de 2018.
- ✓ Memoria Justificativa y Económica del Anteproyecto de Ley De Administración Ambiental de Euskadi firmada por el Director de Administración Ambiental, el 25 de mayo de 2018.
- ✓ Informe de Impacto de Genero del Anteproyecto de Ley De Administración Ambiental de Euskadi firmada por el Director de Administración Ambiental, el 25 de mayo de 2018.
- ✓ Resolución de 28 de mayo de 2018, del Director de Administración Ambiental,

por la que se somete a información pública el Anteproyecto de Ley de Administración Ambiental de Euskadi (BOPV N°106, de 4 de junio de 2018).

La Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General establece en su artículo 7.3 que *«en todo caso, se emitirá por el servicio jurídico del Departamento que haya instruido el procedimiento un informe jurídico en el que se analice su fundamento objetivo, la adecuación de su contenido a la ley y al Derecho y la observancia de las directrices de técnica normativa que, en su caso, se establezcan»*.

Por otro lado, el artículo 10.1 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, señala que *“Se emitirá por la asesoría jurídica o el servicio jurídico del departamento que haya instruido el procedimiento el informe jurídico preceptivo al que se refiere el artículo 7.3 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General”*

Por último, el Servicio de Asesoría Jurídica emite el presente informe, de conformidad con las competencias atribuidas a la Dirección de Servicios por el artículo 5.5 del Decreto 77/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda; de conformidad con la función que le es atribuida a este Servicio Jurídico en el artículo 4.a) de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, y observando lo dispuesto en el artículo 10 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

## **II.- ANTECEDENTES**

Transcurridos 20 años desde la aprobación de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco, considerando la complejidad del ordenamiento jurídico ambiental y las modificaciones que ha sufrido en este periodo de tiempo, resulta necesario adaptar nuestra normativa actual al presente escenario social y por lo tanto abordar una nueva ley en materia ambiental, que dé respuesta a las situaciones actuales.

En este período de tiempo se ha producido un importante desarrollo del corpus legal medioambiental impulsado desde la Unión Europea y trasladado a normativa básica estatal que hace necesario una actualización del marco normativo de la Administración Ambiental en Euskadi.

La elaboración de esta nueva norma en materia de medio ambiente pretende sustituir a la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco y fijar las bases de una renovada política ambiental a nivel de la Comunidad Autónoma que haga frente a los cambiantes retos y demandas sociales en materia de medio ambiente.

La finalidad de la norma es el establecimiento del marco normativo actualizado para la protección del medio ambiente en la Comunidad Autónoma del País Vasco, determinando los derechos y deberes de las personas físicas y jurídicas. El Anteproyecto de Ley se plantea con los siguientes objetivos:

- ✓ Proteger a sus ciudadanas y ciudadanos frente a las presiones y riesgos medioambientales.
- ✓ Gestionar eficientemente los recursos promoviendo una economía sostenible e hipocarbónica.
- ✓ Limitar la influencia del cambio climático.
- ✓ Impulsar la corresponsabilidad público-privada en la protección del medio ambiente.
- ✓ Agilizar y simplificar el funcionamiento de la Administración ambiental.
- ✓ Regular las técnicas de intervención sobre las actividades con incidencia ambiental.
- ✓ Mejorar la base de conocimientos e información sobre el medio ambiente.

En la nueva norma se recogerán los principios que deben regir la política en materia ambiental en la CAPV; los derechos y deberes de las personas frente a los riesgos medioambientales; las competencias que corresponde a cada Administración Pública y los mecanismos de coordinación en la ejecución de las mismas; y la garantía del pleno ejercicio del Derecho a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia ambiental.

Entre sus aspectos más novedosos, se encuentra el diseño de un nuevo modelo de intervención administrativa, denominado “Autorización Ambiental Única”, para las actividades con incidencia ambiental encaminado a prevenir, reducir y controlar sus impactos ambientales y sobre la salud de las personas; agilizar y reducir las cargas administrativas que no resulten estrictamente necesarias para la protección del medio ambiente e impulsar los mecanismos de coordinación entre los diferentes órganos y Administraciones públicas que intervengan en la ordenación de dichas actividades. Mediante esta medida se pretende facilitar la puesta en marcha de proyectos y actividades, sin menoscabar la protección del medio ambiente y la salud, impulsando la corresponsabilidad público-privada en la protección del medio ambiente.

El anteproyecto de ley, pretende una gestión eficiente de los recursos promoviendo una economía sostenible e hipocarbónica y limitadora de la influencia del cambio climático y para ello regula una serie de instrumentos para el impulso de la mejora ambiental entre los que se encuentran los clásicos instrumentos voluntarios y de mercado, como los acuerdos, sistemas de gestión ambiental y eco-certificados, y, adicionalmente, la fiscalidad ambiental.

Por último, el anteproyecto actualiza el régimen disciplinario recogido en la Ley 3/1998, de 27 de febrero, e incorpora un novedoso procedimiento de restauración de la legalidad ambiental diverso y autónomo del procedimiento sancionador al que podría ser acreedor la persona física o jurídica que ha provocado su inicio.

El anteproyecto de ley deroga íntegramente la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco, y realiza una redistribución competencial en el marco 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 (LTTHH), toda vez que los nuevos regímenes de intervención ambiental propuestos modificarán las competencias de los Territorios Históricos en el desarrollo y la ejecución de las normas emanadas de las Instituciones Comunes en materia de señalización de medidas correctoras, inspección y sanción en relación con las actividades clasificadas (antiguamente Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, RAMINP).

Asimismo, se contempla en el anteproyecto la modificación de algunos concretos artículos de la Ley 1/2006, de 23 de junio, de Aguas.

Por último, cabe comentar, que conforme se indica en el documento de consulta pública, no existen otras alternativas regulatorias o no regulatorias, por lo que la elaboración de una medida específica de carácter normativo en materia de administración ambiental es inexcusable, dada la necesidad de actualizar la regulación existente.

### **III.- RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE, COMPETENCIA Y LEGITIMACIÓN.**

#### **III. A) Competencia y legitimación**

El art. 11.1.a) Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco (EAPV), otorga a la Comunidad Autónoma del País Vasco el desarrollo legislativo y la ejecución dentro de su territorio de la legislación básica del Estado en materia de medio ambiente y ecología.

El art. 149.1.23 de la Constitución Española (CE), por su parte, atribuye al Estado la competencia de legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección.

La interpretación conjunta de ambos preceptos da a entender que la capacidad normativa vasca en materia de medio ambiente permite desarrollar las bases que el Estado dicte y ello sin perjuicio de que además pueda establecer normas adicionales de protección.

Sin embargo, con este marco teórico de distribución competencial, el Tribunal constitucional (TC) ha validado una amplísima facultad normativa del Estado, mucho más allá del ordinario contenido de lo que son bases en otras materias, que le permite legislar hasta casi agotar la regulación sustantiva e incluso procedimental.

Son muy numerosas (más de doscientas) las sentencias del TC que reparan en el medio ambiente, y casi todas ellas referidas al reparto competencial (art. 149.1.23 CE) y muy pocas a su contenido sustantivo (art. 45 CE).

Además, en los últimos años, el Estado ha dictado numerosas leyes ambientales, en gran medida obligado por la necesidad de trasponer normativa europea, en las que cada vez avanza más en la interpretación extensiva del alcance de sus normas básicas, tanto en aspectos materiales como claramente procedimentales, de forma que en la normativa dictada se abarca la práctica totalidad del ámbito a regular dificultando de facto la posibilidad de desarrollo alguno por parte de las Comunidades Autónomas (CCAA). Ello ha supuesto que los recursos de inconstitucionalidad hayan tenido lugar en prácticamente todas las disciplinas ambientales hasta llegar a ser más de cien los pleitos interpuestos, que tan solo en unas pocas se ha resuelto total o parcialmente a favor de las Comunidades Autónomas.

En este marco, la normativa ambiental dictada por el Estado en los últimos años para sustituir textos anteriores es cada vez más centralista y aborda más y con mayor intensidad los contenidos. Baste para ello observar la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados o la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

Así, las CCAA únicamente pueden aumentar el nivel de protección de la norma básica, pero no disminuirlo (STC 156/95, en sanciones; STC 89/00 en fórmulas de evaluación de impacto ambiental (EIA), STC 109/2017 por excepciones a la evaluación ambiental estratégica (EAE) o SSTC 196/1996 y 16/1997) ni contradecirlo (STC 15/98, o autorizando una comercialización que la básica prohíbe en la STC 166/2002).

Además, la competencia autonómica para establecer normas adicionales de protección permite a las Comunidades Autónomas imponer “requisitos y cargas para el otorgamiento de autorizaciones y concesiones no previstos por la legislación estatal”; ahora bien, siempre que tales exigencias sean “razonables y proporcionadas al fin propuesto” y no “alteren el ordenamiento básico” (SSTC 106/2014, FJ 8 a), 73/2016, FJ 8 y STC 8/2018, FJ 3.f).

En lo que atañe a la articulación institucional interna de la CAPV, 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) otorga a los órganos forales competencias de ejecución en los términos del art. 8.3 LTH para la 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 (art. 7.b.6 LTH).

También corresponde a los Territorios Históricos la competencia exclusiva en materia de organización, régimen y funcionamiento de sus Órganos Forales (art. 7.a.1 LTH) y en base al art. 7.d) LTH el desarrollo normativo y la ejecución de la legislación básica del Estado en aquellas materias atribuidas a su propia competencia exclusiva.

En este sentido, la Comisión Arbitral del País Vasco ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre el alcance de algunas de estas competencias y así merece destacarse en primer lugar la Decisión 1/2016, en relación con la “Proposición de Ley sobre la Organización Institucional Interna de la Comunidad Autónoma del País Vasco”, en la que realiza un exhaustivo análisis de lo que ha venido identificándose desde la STC 76/1988, de 28 de abril, FJ6 como un núcleo intangible del régimen foral, para cuya concreción es necesario acudir, con carácter principal, al EAPV, que concreta y específica el contenido mínimo del régimen foral (como subrayó el TC en la resolución 76/1988, FJ5 in fine), contenido mínimo que incluiría la competencia que corresponde a los TTHH para establecer su “organización e instituciones privativas de autogobierno”.

De conformidad con dicha Decisión: *“Este componente nuclear intangible del contenido del régimen foral se concreta en los siguientes preceptos: 1.- Artículos 3 y 24.2 del EAPV, a los que se ha hecho referencia también en la dimensión institucional, por el que cada uno de los territorios históricos que integran el País Vasco, podrán en el seno del mismo, conservar o, en su caso, restablecer y actualizar su organización y sus instituciones privativas de autogobierno, lo que tiene su reflejo en el artículo 37.1 por el que los órganos forales de los TTHH se regirán por el régimen jurídico privativo de cada uno de ellos....”*

En la misma Decisión, se pronuncia la Comisión Arbitral con claridad sobre las dos categorías de competencias forales: *“Nos encontramos así con dos clases de competencias con trascendencia jurídica diversa. Por un lado, aquéllas que forman parte del núcleo intangible de la foralidad que son, por prescripción estatutaria, las competencias que expresamente les atribuye el EAPV, incluyendo las que encuentre su fundamento en los regímenes privativos y hubieran estado ejerciendo los TTHH, con carácter previo a la aprobación estatutaria; y, competencias, que forman parte del ámbito de expansión de la foralidad, cuyo contenido se hace depender de la actuación*

*de otros órganos, pero que no forman parte de ese mínimo irreductible que contiene el EAPV y que, por tanto, pueden ser objeto de modificación, siempre y cuando la alteración del sistema de distribución competencial se opere desde un punto de vista formal con una norma de rango de ley, dictada por el Parlamento Vasco, que articule de forma directa, expresa y fundada dicha modificación, tal y como esta Comisión precisó en la Decisión 5/2003, sobre ordenación vitivinícola.”*

Por otro lado, en cuanto al alcance de las competencias que los TTHH ostentan en materias que inciden en las competencias de las instituciones comunes en materia de medio ambiente, ha tenido también ocasión de pronunciarse la Comisión Arbitral, en su Decisión 2/2011, de 8 de noviembre, en las cuestiones de competencia planteadas contra el Proyecto de Ley de Cambio Climático, y lo ha hecho en los siguientes términos: *“A este respecto, es importante recordar la doctrina constitucional que ya hemos adelantado, sobre el carácter transversal del título competencial medioambiental, dada su proyección al conjunto de recursos naturales. Dicha transversalidad se manifiesta al observar que la materia que nos ocupa -montes- es un soporte físico susceptible de servir a distintas actividades y de constituir el objeto de diversas competencias.*

*Por ello, en el momento de intentar delimitar el ámbito de cada una de las competencias afectadas, debe acudirse al principio de especificidad, para establecer cuál sea el título competencial predominante, por su vinculación directa e inmediata con la materia que se pretende regular. Tal principio, como viene declarando la doctrina constitucional aludida, opera con dos tipos de criterios: el objetivo y el teleológico. El primero atiende a la calificación del contenido material de cada precepto; el segundo, a la averiguación de su finalidad; sin que en ningún caso, el ejercicio de la competencia analizada pueda suponer el vaciamiento de las competencias sectoriales de las otras Administraciones implicadas (STC 102/1995).”*

Respecto a los municipios se ha de compaginar la competencia normativa del Estado con relación al régimen local (artículo 149.1.18 CE), de la que es expresión la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (en adelante LBRL), la competencia autonómica en materia de medio ambiente (artículo 11.1.a) EAPV) y el margen inherente a la autonomía local que la Constitución otorga a los municipios (artículos 137, 140 y 141 CE).



Al margen de la competencia general que ostentan el Estado y las Comunidades Autónomas sobre la regulación de la organización local, al legislador sectorial, que será en cada caso el legislador central o el autonómico según resulte de las listas de reparto de competencias, le corresponde definir las tareas que dentro de la materia han de asumir los entes locales.

En tal sentido, la LBRL en su artículo 25.2, establece que el municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de la Comunidades Autónomas, entre otras, en materia de “medio ambiente urbano”. La propia Ley 3/1998 reserva a los Ayuntamientos competencias en materia de licencia de actividades clasificadas, cuyo ejercicio pretende ser afectado por la regulación en tramitación.

Además, los entes locales vascos ostentan importantes competencias, en cualidad de propias, en materia de Ordenación complementaria, promoción, gestión, defensa y protección del medio ambiente y desarrollo sostenible (art 17.1.8) de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi (LILE).

Tomando en consideración el citado régimen competencial el Programa de Gobierno para la XI legislatura (2016-2020) establece dentro de su compromiso 43, como iniciativa 1, *“aprobar un proyecto de Ley General de Medio Ambiente, Cambio Climático y Conservación de la naturaleza que integre y actualice la legislación existente en esta materia, fije los objetivos de reducción de emisiones e incorpore las medidas normativas para impulsar la lucha contra el cambio climático”*.

Esta previsión se recoge asimismo en la relación de proyectos de ley que conforma el Programa Legislativo de la XI Legislatura (2016-2020), aprobado por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 28 de febrero de 2017. En concreto se prevé aprobar un Proyecto de Ley General de Medioambiente, Cambio Climático y Conservación de la Naturaleza que integre y actualice la legislación existente en esta materia, fije los objetivos de reducción de emisiones e incorpore las medidas normativas para impulsar la lucha contra el cambio climático.

Considerando la profusión de normas sobre medio ambiente, cambio climático y conservación de la naturaleza emanadas de los distintos poderes legislativos competentes y teniendo en cuenta las consideraciones sobre técnica jurídica, parece adecuado desdoblarse en tres leyes distintas el contenido de la iniciativa del programa

de Gobierno, ya que la regulación general en un único texto normativo convertiría al mismo en una herramienta inmanejable por el volumen del mismo y la disparidad de las tres materias contenidas, que si bien tienen ciertos elementos en común, la necesidad de actualización de la regulación e incorporación de nuevos elementos para cada una de las materias citadas es de entidad tal que deriva en abordar las mismas en tres textos diferenciados.

Por otro lado, procede mencionar que el medio ambiente es un título competencial de carácter transversal, esto es, que, aún con la finalidad de la protección medioambiental, la regulación dictada a su amparo incide necesariamente en otras materias respecto de las que la competencia de la Comunidad Autónoma también ostenta competencias exclusivas: promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica del País Vasco (10.25 EAPV); industria (10.26 EAPV) y ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda (10.31 EAPV).

En cuanto a la competencia formal, el artículo 16 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, sobre Ley de Gobierno, establece que el Gobierno Vasco ejerce la iniciativa legislativa de conformidad con el Estatuto de Autonomía y la Ley, de la siguiente forma: corresponde al Gobierno (artículo 18 de esa disposición) aprobar los Proyectos de Ley para su remisión al Parlamento, y estos proyectos serán propuestos al Gobierno por el titular del Departamento competente en la materia a regular (el artículo 26 de la citada Ley).

En relación a los títulos competenciales sobre los que se asienta la intervención del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, la competencia funcional del Departamento proponente se fundamenta en el art. 9.1. del Decreto 24/2016, de 26 de noviembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, posteriormente desarrollado mediante el Decreto 77/2017, de 11 de abril, por el que establece la estructura orgánica y funcional Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda.

### **III. B) Régimen jurídico aplicable**

El presente anteproyecto de Ley hay que analizarlo al albur de una extensa normativa básica del estado en materia ambiental, y del régimen reglamentario ambiental de la Comunidad Autónoma, además de otra normativa aplicable y que se relaciona a continuación:

- ✓ Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco.
- ✓ Ley 1/2006, de 23 de junio, de Aguas.
- ✓ Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- ✓ Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
- ✓ Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.
- ✓ Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental.
- ✓ Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados.
- ✓ Decreto 212/2012, de 16 de octubre, por el que se regulan las entidades de colaboración ambiental y se crea el Registro de Entidades de Colaboración Ambiental de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- ✓ Decreto 211/2012, de 16 de octubre, por el que se regula el procedimiento de evaluación ambiental estratégica de planes y programas.
- ✓ 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.
- ✓ 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.
- ✓ Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- ✓ 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.

En cuanto a la tramitación administrativa y aprobación del texto normativo hemos de tener además en cuenta las siguientes:

- ✓ Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General.

- ✓ Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
- ✓ Decreto 464/1995, de 31 octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
- ✓ Acuerdo del Consejo de Gobierno de 23 de marzo de 1993, por el que se aprueban las directrices para la elaboración de Proyectos de Ley, Decretos, Órdenes y Resoluciones (BOPV nº 71, de 19 de abril de 1993).
- ✓ Acuerdo del Consejo de Gobierno de 21 de agosto de 2012, por el que se aprueban las Directrices sobre la realización de la evaluación previa del impacto en función del género y la incorporación de medidas para eliminar desigualdades y promover la igualdad de mujeres y hombres.
- ✓ Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi.
- ✓ Ley 16/2012, de 28 de junio, de Apoyo a las Personas Emprendedoras y a la Pequeña Empresa del País Vasco.
- ✓ Ley 1/2012, de 2 de febrero, de la Autoridad Vasca de la Competencia.
- ✓ Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.
- ✓ Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres.
- ✓ Decreto 233/2012, de 6 de noviembre, por el que se establece el régimen de inclusión de la perspectiva de normalización del uso del euskera en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.
- ✓ Ley 8/2012, de 17 de mayo, del Consejo Económico y Social Vasco/Euskadiko Ekonomia eta Gizarte Arazoetarako Batzordea.
- ✓ Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi.
- ✓ Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- ✓ Ley 7/1981, de 30 de Junio, sobre Ley de Gobierno.
- ✓ 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.
- ✓ Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 9 de febrero de 2010, por el que se aprueban instrucciones de tramitación en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general con rango de Decreto y otras medidas encaminadas a su ordenación (Legesarea).

- ✓ Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 28 de diciembre de 2010, por el que se aprueban instrucciones de tramitación en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.
- ✓ Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 27 de noviembre de 2012, por el que se aprueban las instrucciones para la tramitación electrónica de determinados procedimientos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
- ✓ Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 14 de mayo de 2013, por el que se aprueban las medidas para la elaboración bilingüe de las disposiciones de carácter general que adopten la forma de Ley, Decreto legislativo, Decreto u Orden.
- ✓ Acuerdo del Consejo de Gobierno, 12 de diciembre de 2017, el Acuerdo por el que se aprueban Instrucciones sobre la aplicación del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General.

### III. C) Otras cuestiones incidentales:

#### III.c) 1.-*Memoria justificativa.*

La directriz segunda del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 23 de marzo de 1993, por el que se aprobaron las directrices para la elaboración de Proyectos de Ley, Decretos, Órdenes y Resoluciones (BOPV nº 71, de 19 de abril de 1993) señala que *“No debe confundirse la Exposición de Motivos con la Memoria y los antecedentes necesarios que deben acompañar al texto del Proyecto de Ley para su tramitación parlamentaria. La Memoria responde a un análisis más amplio de la regulación normativa, en la que, además de los aspectos incluidos en la Exposición de Motivos, se tengan en cuenta la situación o fenómeno al que se debe dar una respuesta, las distintas alternativas existentes y las razones que aconsejen optar por la que se propone y la estimación de la incidencia organizativa y/o financiera de la regulación propuesta, especialmente cuando se trate de creación de Organismos.”*

Pues bien, si comparamos la memoria justificativa que acompaña al presente proyecto normativo con la exposición de motivos del anteproyecto de Ley de Administración Ambiental concluimos que si bien no son idénticos, son muy similares y que en cualquier caso no dan respuesta a lo establecido en las vigentes directrices para la elaboración de Proyectos de Ley, aprobadas por Consejo de Gobierno.

La memoria justificativa se limita reproducir la exposición de motivos de la norma sin justificar, entre otros, las modificaciones respecto a la normativa vigente, la creación de órganos colegiados o la repetición de la normativa básica del estado, cuestión que ha dificultado y retrasado el análisis jurídico del anteproyecto normativo.

### **III.c) 2.-*Lex repetitae. Problemas de desplazamiento de la normativa autonómica.***

A la vista del esquema de distribución competencial expuesto y de la competencia estatal para la aprobación de la legislación básica sobre protección del medio ambiente, se plantea la necesidad de apuntar un problema que afecta al proyecto normativo en su conjunto y es el relativo a los cuestiones que surgen de la práctica de repetir en normas autonómicas preceptos básicos de normas estatales.

Conforme a la doctrina constitucional de las leyes repetitae (por todas, SSTC 47/2004, de 25 de marzo [RTC 2004, 47], F. 8, y 341/2005, de 21 de diciembre [RTC 2005, 341], F. 9), cabe distinguir dos supuestos de reproducción de normas estatales por las autonómicas, de los que se derivan consecuencias distintas. El primer supuesto se produce cuando la norma reproducida y la que reproduce se encuadran en una materia sobre la que ostentan competencias tanto el Estado como la Comunidad Autónoma. El segundo tiene lugar cuando la reproducción se concreta en normas relativas a materias en las que la Comunidad Autónoma carece de competencias. Pues bien, de acuerdo con la doctrina antes expuesta, mientras que en el segundo la falta de habilitación autonómica debe conducirnos a declarar la inconstitucionalidad de la norma que transcribe la norma estatal (salvo supuestos excepcionales como el aludido en la STC 47/2004, de 25 de marzo), en el primero, al margen de reproches de técnica legislativa, la consecuencia no será siempre la inconstitucionalidad, sino que habrá que estar a los efectos que tal reproducción pueda producir en el caso concreto.

Así, en línea con lo indicado en la STC 47/2004 la primera consideración descansaría en el examen de si la reproducción de la norma es necesaria para que la norma autonómica sea inteligible en relación con la del Estado.

Está doctrina y la de la consecuencia lógica de la teoría del desplazamiento de la normativa autonómica, se halla perfectamente desarrollada en la STC 102/2016, de 25 mayo, en los siguientes términos:

*“La reproducción por la legislación autonómica de desarrollo de preceptos de la legislación básica puede utilizarse y de hecho se utiliza normalmente como medio para facilitar al operador jurídico el conocimiento de la normativa aplicable, incluyendo en un solo texto el conjunto de la normativa a tener en cuenta, pero su virtualidad no alcanza, como es obvio, a alterar la naturaleza de la legislación reproducida ni para que el legislador autonómico pueda atribuirse potestad alguna de influir en la legislación básica, por mucho que haya sido reproducida en la legislación de desarrollo. En particular, no solo no puede implicar bloqueo alguno en la potestad del legislador estatal, cuya capacidad de alterar las bases inicialmente fijadas ha sido reconocida repetidamente por la doctrina de esta Tribunal (por todas, STC 161/2013, de 26 de septiembre (RTC 2013, 161), FJ 9), sino que, si esa modificación se produce es el legislador autonómico el que debe acomodarse a la modificación de la legislación estatal básica [SSTC 158/2011, de 19 de octubre (RTC 2011, 158), FJ 8; 99/2012, de 8 de mayo (RTC 2012, 99), FJ 2 b); 146/2013, de 11 de julio, FJ 4 o 182/2013, de 23 de octubre, FJ 8].*

*Pero si esa acomodación no tiene lugar el operador jurídico primario se encuentra ante una alternativa en la que inevitablemente ha de dar preferencia a una de las dos leyes en conflicto, en detrimento de la otra. O bien, como en el supuesto resuelto por la STC 195/2015, de 21 de septiembre (RTC 2015, 195), la Administración aplica la normativa autonómica y no la legislación básica estatal vigente, o bien, como en el supuesto que da lugar al presente proceso constitucional, o el resuelto por la STC 66/2011, de 16 de mayo (RTC 2011, 66), la Administración tiene en cuenta la nueva legislación básica e inaplica la anterior legislación autonómica que reproducía la legislación básica ya derogada.*

*El operador jurídico primario, al que preferentemente van destinadas las normas, tiene necesariamente que operar con la técnica del desplazamiento de una de las leyes en conflicto y no tiene legitimación para suscitar cuestión de inconstitucionalidad, pues su planteamiento se reserva a los jueces y tribunales, y esto significa que el asunto se ha judicializado, lo que representa siempre una situación indeseable, de tal modo que otorgar preferencia a la legislación básica estatal es la solución lógica a una situación provocada por la propia Comunidad Autónoma que ha incumplido su deber de inmediata acomodación de su legislación de desarrollo a la nueva legislación básica. Es la solución que deriva del carácter superfluo de la legislación reproductora, que no*

*añade nada a la legislación básica para que aquella pueda ser considerada realmente normativa de desarrollo.”*

Este problema tiene además otra perspectiva añadida cuando el legislador autonómico, en esa labor de reproducción no utiliza la literalidad de los preceptos básicos estatales.

### **III.c) 3.-Calidad normativa material: principios de necesidad, eficacia y proporcionalidad.**

Los principios de buena regulación contenidos en los artículos 4 a 7 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, se han incorporado a la LPAC. Estos principios se sitúan dentro del programa “Legislar mejor” (Better Regulation) de la Unión Europea, en el movimiento por la simplificación normativa que se inicia con el Libro Blanco sobre la Gobernanza publicado en 2001.

Los principios de buena regulación recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), de acuerdo con los cuales han de actuar las Administraciones Públicas, son los de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia, debiendo quedar en la exposición de motivos o en el preámbulo de los anteproyectos de ley o proyectos de reglamento, respectivamente, debidamente justificada su adecuación a ellos.

De acuerdo con dicho precepto, en virtud de los principios de necesidad y eficacia, la iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general, basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución. Además, en virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa que se proponga deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios.

Por otra parte, con carácter general para las Administraciones Públicas y para el conjunto del ordenamiento, el artículo 130.1 de la LPAC establece que las Administraciones Públicas revisarán periódicamente su normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación y para comprobar la medida en que las



normas en vigor han conseguido los objetivos previstos y si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas en ellas.

Con estos antecedentes normativos y teniendo en cuenta que se trata de una norma que viene a sustituir otra previa aprobada en 1998 y que ha sido objeto de varias modificaciones puntuales, se echa de menos en el expediente un análisis desarrollado de la iniciativa legislativa en base a los citados parámetros.

Si bien es cierto que el TC acaba de declarar, en su STC nº 55/2018, de 24 de mayo de 2018, contrario al orden de distribución competencial la imposición de dichos principios a las CCAA para el ejercicio de la potestad legislativa, tampoco debemos olvidar que los mismos están recogidos en términos equivalentes en la proposición de Ley de Transparencia y Participación Ciudadana que se encuentra en estos momentos en tramitación en el Parlamento Vasco.

Entendida la evaluación previa de impacto –de conformidad con la definición contenida en la Proposición de Ley de Transparencia y Participación Ciudadana -como “el proceso sistemático de observación, medida, análisis e interpretación de información obtenida de forma exhaustiva y ordenada, encaminado a la estimación cualitativa y, siempre que sea posible, cuantitativa, de los costes y beneficios económicos, sociales y medioambientales probables de las distintas opciones de política pública para alcanzar un juicio propositivo o valorativo basado en evidencias, respecto de su diseño, puesta en práctica e impacto, que informe la decisión a adoptar por el órgano competente”, no resulta excesivo afirmar que las memorias incorporadas al expediente no han realizado dicha evaluación.

#### **III.c) 4.- Otras cuestiones.**

Procede recordar una cuestión suscitada por la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi a raíz de la tramitación del Proyecto de Ley Omnibus de esta Comunidad Autónoma, Dictamen 14/2011. En relación con la modificación planteada de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco, afirmaba, valorando la cuestión de recoger en el Anexo de la propia Ley la relación de actividades sujetas a los regímenes de licencia de actividad clasificada y de comunicación de actividad clasificada lo siguiente: “dicho contenido (eminentemente

técnico, de detalle y potencialmente sujeto a cambios) parece más propio de una disposición reglamentaria”.

Pues bien, consideramos que el proyecto que se informa adolece del mismo defecto, pues contiene una regulación de aspectos técnicos y procedimentales poco propia de una norma con rango legal. Habiendo optado el Departamento por realizar una nueva regulación íntegra en materia ambiental, hubiera sido deseable mantener en el texto legal las cuestiones sustanciales y dejar para el desarrollo reglamentario todas aquellas cuestiones más técnicas y procedimentales. Todo ello a pesar de que el proyecto plantea que sus Anexos puedan ser modificados mediante Decreto. Más adelante insistiremos sobre esta cuestión.

#### **IV.- EXAMEN DEL CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO.**

Pasando ya al análisis del articulado propiamente dicho, con la finalidad de dotar a dicho análisis de la mayor claridad posible en la exposición, seguiremos el orden de los distintos artículos del anteproyecto de ley, si bien extendiéndonos o profundizando solo en aquellos en los que procede realizar algún comentario.

El proyecto de ley examinado consta de una parte expositiva (preámbulo), 116 artículos divididos en 9 títulos, una Disposición Adicional, dos Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria, seis Disposiciones Finales y 8 Anexos.

##### **IV. A) El título: Ley de Administración Ambiental.**

El título indica de forma breve, precisa, exacta y completa la materia regulada.

##### **IV. B) La parte expositiva.**

En la parte expositiva se recogen levemente los motivos de la elaboración de la norma, los objetivos perseguidos, los fundamentos jurídicos habilitantes en que se apoya, los principios y líneas generales de la regulación para su mejor entendimiento, y su incidencia en la normativa en vigor, con especial indicación de los aspectos más

novedosos. Asimismo, recoge de forma resumida el contenido de la Ley y la organización del texto, en este caso por títulos.

#### **IV. C) La parte dispositiva:**

##### **IV.c) 1.-Título Primero. Disposiciones Generales.**

En términos generales, el anteproyecto de ley se ajusta en su parte dispositiva tanto a las disposiciones constitucionales, estatutarias y legales ya mencionadas, como a la interpretación de las mismas y del sistema que componen, realizada por el Tribunal Constitucional. Por otro lado, aunque el texto aparece, también en términos generales, redactado correctamente y no adolece de especiales defectos de comprensión, se ha estimado pertinente señalar algunas consideraciones a los efectos de mejorarlo. Por consiguiente y tal y como se ha indicado más arriba se hará mención únicamente a los artículos que merezcan algún comentario, entendiéndose que los omitidos no presentan ningún reparo legal o de cualquier otra índole.

Es de destacar, además, que el anteproyecto presenta un gran número de artículos con un contenido programático, que afectan a principios generales que deben regir y orientar la actuación de las Administraciones públicas vascas en materia de administración ambiental, y otros que no establecen sino compromisos de futuro con fórmulas como “promoverán”, “garantizarán”, “impulsarán”, “facilitarán” o semejantes (artículos 13, 15, 77, 78 , 79, 80, 82, 83, 84 y 85). En muchos casos, por tanto, se enuncian principios y objetivos que deben alcanzar los poderes públicos en la forma que estimen más adecuada, con un contenido regulativo no inmediato, sino mediato, cuando se aprueben las normas o planes en que se materialicen aquellos objetivos.

Sobre este particular, como tiene señalado la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi: *“Los propios preceptos no introducen por sí solos el cambio normativo, sino que consisten en meros mandatos para el futuro a los agentes que intervengan en la elaboración de la norma respectiva, por lo que el análisis que ahora se efectúa estará condicionado a la futura concreción de dichos mandatos mediante los instrumentos normativos correspondientes.”.*

Sentado lo anterior, según indica la propia exposición de motivos del anteproyecto de ley “*el título I, de disposiciones generales, plasma el objeto de la Ley y los objetivos que con ella se persigue alcanzar, configurando el marco normativo de la protección del medio ambiente en la Comunidad Autónoma del País Vasco, junto con los principios en los cuales se fundamenta y que constituyen las pautas de actuación de las Administraciones públicas y los criterios que servirán para interpretar las normas que regulan dicha protección. Además, en este título se formulan los derechos y los deberes de las personas públicas y privadas en relación, entre otros aspectos, con el derecho al disfrute del medio ambiente, su protección, conservación y mejora.*”

El **artículo 2** contiene las definiciones necesarias para la aplicación de la ley. Muchas de ellas reproducen preceptos legales de normas básicas dictadas por el Estado. En este punto es de señalar que las definiciones en los textos normativos tienen justificación si el contenido del término resulta desconocido o confuso para el destinatario de la norma y debe precisarse para la comprensión del resto de la norma, o si el término debe tener un contenido determinado y preciso a efectos jurídicos que lo hace diferente o más preciso que el significado ordinario del término. En este caso, como decimos, muchos de esos términos viene acuñados ya por la normativa estatal pese a que las definiciones contenidas en el anteproyecto se separan en muchos aspectos de las contenidas p.ej. en el *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*, o en la *Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental*, que tienen naturaleza “básica”, sin que consten las razones que justifiquen dicha alteración. Así, consideramos que, de contemplarse, deben recogerse tales definiciones en los mismos términos contenidos en la legislación básica estatal, sin perjuicio del establecimiento de medidas de protección adicionales (según la reiterada doctrina del Tribunal Constitucional, STC 60/2013, entre otras), que pueden ser más severas que las estatales y no infringen el sistema constitucional de distribución de competencias.

En dicha línea, nada hay que objetar a la introducción en las definiciones contenidas en las letras d), e), i) e j) de informes preceptivos y vinculantes del órgano ambiental, en lugar de preceptivos y determinantes, pues formaría parte de una norma adicional de protección, en el sentido dado por la doctrina del Tribunal Constitucional.

Destaca la distinción legal entre los conceptos de «público interesado»<sup>1</sup> y «público en general» que se aparta sensiblemente de la dicotomía contenida en 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 (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE)*, en relación a «personas interesadas» y «público», referido éste, en abstracto, al conjunto de los ciudadanos y de sus asociaciones y agrupaciones, y el de «persona interesada», más amplio que el de «público interesado», que no hace sino reforzar el mismo concepto ya recogido en la legislación administrativa (primero en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre y ahora en la Ley 39/2015, de 1 de octubre) que atribuye esta condición, con la excepción quizás de la letra c) del artículo 4.1 Ley 39/2015, a personas (ya sean físicas o jurídicas) individuales y no a un conjunto de personas que forman una colectividad, que es la definición que el DRAE otorga al término “público”, razón por la cual -además de por las ya expuestas- consideramos que resulta más adecuado contraponer al concepto de “público en general” el de “personas interesadas” frente a “público interesado”.

Por otro lado, con ser cierto que las definiciones de determinados conceptos que posteriormente aparecen a lo largo del texto redundan en un mayor grado de precisión y de seguridad jurídica a la hora de la aplicación concreta de la norma, no lo es menos que tal efecto se desvanece sin no se mantiene una denominación unívoca.

El **artículo 4** establece la posibilidad de que las actividades encaminadas a la consecución de los fines de la Ley puedan ser declaradas de utilidad pública o interés social a los efectos expropiatorios respecto de los bienes o derechos que pudieran resultar afectados. El Consejo de Estado, con ocasión de su dictamen de 17-05-2007 (número de expediente: 913/2007) en relación al anteproyecto de la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad ya señaló que no plantea problemas de constitucionalidad la regulación de la utilidad pública a efectos de expropiaciones (párrafo segundo del artículo 4 de dicha Ley) y el Tribunal Constitucional, por su parte, también ha señalado, en referencia a esa misma Ley, que *“el art. 4.1 de la Ley refleja la evolucionada consideración del patrimonio natural y de la biodiversidad como bienes de interés público, categoría que, según la doctrina científica, acoge a aquéllos cuyo*

---

<sup>1</sup> El 25 de junio de 1998, la Comunidad firmó el «Convenio de Aarhus» y para ajustar la legislación comunitaria a ese Convenio con vistas a su ratificación se adoptó la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de mayo de 2003, la cual contiene el término “público interesado” como el público afectado, o que pueda verse afectado, por procedimientos de toma de decisiones medioambientales contemplados en el apartado 2 del artículo 2, o que tenga un interés en el mismo.

*régimen jurídico, con independencia de su titularidad pública o privada, o incluso de su naturaleza de res nullius, queda vinculado al interés general, con la finalidad de garantizar su restauración y conservación, y el derecho de todos a disfrutarlos. Por tanto, al proclamar que los mismos “desempeñan una función social relevante por su estrecha vinculación con el desarrollo, la salud y el bienestar de las personas y por su aportación al desarrollo social y económico”, el citado precepto conecta con el art. 128.1 CE, que subordina toda la riqueza del país en sus distintas formas, y sea cual fuere su titularidad, al interés general”.*

Ahora bien, el instrumento jurídico que materializa el traspaso coactivo del dominio es la expropiación forzosa prevista en el artículo 33.3 CE —previa justificación de la utilidad pública o interés social, atendiendo a la función social de la propiedad y con abono de la indemnización adecuada a la privación del derecho que puede medirse desde el punto de vista del aprovechamiento económico o rentabilidad de la nuda propiedad o de las facultades que el propietario conserve tras la operación expropiatoria (STC 37/1987)—. En ese contexto, la norma en cuestión implica que la categorización de los fines perseguidos por esta ley como bienes de interés público trae consigo la posibilidad de considerar de utilidad pública o interés social las actividades a realizar en pro de los mismos, sin necesidad de que una ley ulterior declare la causa expropiandi; es decir, hace una declaración genérica de utilidad pública, en el sentido del art. 10 de la Ley de Expropiación Forzosa, que luego deberá ser aplicada a bienes concretos por la Administración competente y de ahí la referencia a que se habrá de actuar de conformidad a lo que establece la legislación en la materia, que no puede ser otra que la expropiatoria.

Los **artículos 5 y 6** contemplan los derechos y deberes, respectivamente, de las personas en relación con el medio ambiente, reproduciendo en parte lo dispuesto en la Ley 3/1998, de 27 de febrero, general de protección del medio ambiente del País Vasco, que se deroga, así como en la Ley 27/2006, de 18 de julio, respecto a los derechos de acceso a la información y participación (arts. 1 y 3 de dicha Ley, de carácter básico).

#### **IV.c) 2.- Título Segundo. Competencias y coordinación de la política ambiental.**

Comienza la parte dispositiva del presente anteproyecto de ley (art. 1.h) indicando que la misma tiene por objeto establecer el marco normativo para la protección del medio

ambiente en la Comunidad Autónoma del País Vasco, determinando los derechos y deberes de las personas físicas y jurídicas, con el fin de alcanzar, entre otros, el objetivo de *“impulsar las medidas necesarias para coordinar el ejercicio de competencias por los diferentes órganos y Administraciones públicas competentes en la ordenación de las actividades con incidencia en el medio ambiente”*.

El segundo título de la norma regula las competencias en materia de medio ambiente y modifica el reparto competencial vigente hasta la fecha entre las instituciones comunes de la comunidad Autónoma del País Vasco, los Órganos Forales de los Territorios Históricos y los municipios de la Comunidad Autónoma.

En este marco la Disposición Final Primera del este anteproyecto de ley recoge la modificación del artículo 7.c) 6. de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónomas y los Órganos Forales:

*“Se modifica el artículo 7.c) 6. de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónomas y los Órganos Forales, quedando redactado de la siguiente forma:*

*“6.– La imposición de medidas correctoras en actividades sujetas al régimen de licencia de actividad clasificada en los municipios de menos de 10.000 habitantes, y en los municipios de más 10.000 mil habitantes si así lo solicita el Ayuntamiento correspondiente, 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”*.

La vigente Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales, delimita las competencias entre las Instituciones Comunes y los Órganos Forales, en su titularidad y ejercicio. El precepto objeto de modificación establece en relación a la siguiente competencia de los Territorios Históricos la ejecución dentro de su territorio de la legislación de las Instituciones Comunes:

*“Artículo 7.c) 6. Asimismo, 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.”*

Examinados los **artículos 7 y 8** y la Disposición Final Primera del presente proyecto normativo en relación a la LTH y la LILE se considera que el anteproyecto es respetuoso con las competencias atribuidas a los Territorios Históricos y a los Municipios de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

En relación al Programa Marco Ambiental (PMA), regulado en el **artículo 9** del anteproyecto de ley, a diferencia con la regulación actual del mismo, si bien necesariamente éste deberá ser informado por el Consejo de Medio Ambiente, se suprime la colaboración de este último en la elaboración del documento.

Por otro lado, y en comparación con la regulación de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco, el artículo 9 del anteproyecto de ley entra a detallar el contenido del Plan y determina que éste *“contendrá un diagnóstico sobre la situación del medio ambiente, las líneas estratégicas y los compromisos a llevar a cabo para la mejora de su calidad durante su periodo de vigencia”*. Conforme a esta redacción parece que el único objetivo del PMA es la mejora del medio ambiente, cuando en realidad este es un instrumento para establecer objetivos y prioridades, por lo que se sugiere la revisión de esta redacción.

Otra novedad en este Título II es la creación del Consejo de Medio Ambiente como órgano consultivo y de cooperación entre las Administraciones públicas y los sectores que representan a los intereses sociales y económicos en la elaboración, consulta y seguimiento de las políticas ambientales. Este órgano viene a sustituir a los actuales Comisión Ambiental del País Vasco y Consejo Asesor de Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma del País Vasco previstos en la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco.

En relación con el Consejo Asesor de Medio Ambiente, al que se refiere el **artículo 10**, procede en primer lugar poner de manifiesto que la voluntad simplificadora del Departamento en este aspecto de los órganos colegiados, se encuentra perfectamente alineada con el compromiso de impulsar una administración más eficiente recogido en el Programa de Gobierno Euskadi 2020, el cual establece como Compromiso 60 impulsar una Administración Pública más cercana basada en la eficiencia y la innovación.



Además, el Libro Blanco de Democracia y Participación Ciudadana para Euskadi prevé una revisión de los consejos participativos y consultivos, y la Disposición Adicional 3ª de la Proposición de Ley de Organización y Funcionamiento en el Sector Público Vasco contempla la elaboración de un informe que analice y evalúe los órganos colegiados de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Todo ello ha llevado a la puesta en marcha del Proyecto “Evaluación y Mejora de los Órganos Colegiados y Consejo Vasco de Políticas Públicas” (PEGIP 2020) cuyos objetivos van en línea con la unificación en el presente borrador de órganos colegiados como la Comisión Ambiental del País Vasco, el Consejo Asesor de Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Consejo Asesor de Conservación de la Naturaleza - Naturzaintza.

Procede poner de manifiesto la necesidad de coordinar la concreta regulación del anteproyecto que se informa con la establecida en el anteproyecto de Ley de Conservación del Patrimonio Natural de Euskadi, también en tramitación en estos momentos. Siendo voluntad del Departamento aunar en un solo órgano colegiado, las funciones hasta ahora encomendadas a los 3 órganos colegiados con los que actualmente cuenta el Departamento con competencias en estos ámbitos –COMA, CAMA y Naturzaintza-, deberán coordinarse las redacciones de ambos anteproyectos en función de las previsiones en cuanto al orden de aprobación. Se entiende desde este Servicio de Asesoría jurídica que el anteproyecto que primero se apruebe debe ser el que se encargue de la creación del órgano y del establecimiento de su regulación fundamental y el anteproyecto posterior recoger una redacción con una referencia al órgano ya creado y, en su caso una atribución de concretas competencias en su concreto ámbito material. Además el primero de los dos textos en aprobarse deberá recoger una disposición transitoria expresa al respecto.

En cuanto a las funciones del Órgano, cabe comentar que la redacción del anteproyecto de Ley de Conservación del Patrimonio Natural de Euskadi difiere del anteproyecto de Ley de Administración Ambiental.

La actual Comisión Ambiental regulada en los artículos noveno y siguientes de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco, recoge entre sus funciones la de *“realizar las labores de seguimiento pertinentes de todas aquellas actuaciones que, en el área de medio ambiente, sean desarrolladas por*

*las instituciones representadas en la Comisión*". Lamentablemente, esta función que contribuiría a la necesaria evaluación de las políticas públicas, a pesar de mencionarse en la exposición de motivos no se encuentra recogida en el texto normativo, por lo tanto se recomienda una revisión de esta concreta cuestión.

Tampoco se entiende el motivo por el cual configurándose el Consejo de Medio Ambiente como un órgano de cooperación elimina la posibilidad de que otras administraciones públicas puedan solicitarle la emisión de informes y propuestas en materia ambiental tal y como se recoge en el artículo 13.b) de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, en el que se enumeran las funciones del actual Consejo Asesor de Medio Ambiente.

Por último, el régimen jurídico de los órganos de las Administraciones públicas viene regulado en el Capítulo II, del Título Preliminar de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

El **artículo 10** determina que *"Se crea el Consejo de Medio Ambiente como un órgano consultivo"*. Conforme a la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, los órganos consultivos se configuran como órganos administrativos especiales de las administraciones públicas, que deben ajustarse a lo establecido en los siguientes artículos:

*"Artículo 5 Órganos administrativos*

*1. Tendrán la consideración de órganos administrativos las unidades administrativas a las que se les atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros, o cuya actuación tenga carácter preceptivo.*

*2. Corresponde a cada Administración Pública delimitar, en su respectivo ámbito competencial, las unidades administrativas que configuran los órganos administrativos propios de las especialidades derivadas de su organización.*

*3. La creación de cualquier órgano administrativo exigirá, al menos, el cumplimiento de los siguientes requisitos:*

*a) Determinación de su forma de integración en la Administración Pública de que se trate y su dependencia jerárquica.*

*b) Delimitación de sus funciones y competencias.*

*c) Dotación de los créditos necesarios para su puesta en marcha y funcionamiento.*

*4. No podrán crearse nuevos órganos que supongan duplicación de otros ya existentes si al mismo tiempo no se suprime o restringe debidamente la competencia de estos. A este objeto, la creación de un nuevo órgano sólo tendrá lugar previa comprobación de que no existe otro en la misma Administración Pública que desarrolle igual función sobre el mismo territorio y población.*

#### *Artículo 7 Órganos consultivos*

*La Administración consultiva podrá articularse mediante órganos específicos dotados de autonomía orgánica y funcional con respecto a la Administración activa, o a través de los servicios de esta última que prestan asistencia jurídica. En tal caso, dichos servicios no podrán estar sujetos a dependencia jerárquica, ya sea orgánica o funcional, ni recibir instrucciones, directrices o cualquier clase de indicación de los órganos que hayan elaborado las disposiciones o producido los actos objeto de consulta, actuando para cumplir con tales garantías de forma colegiada.”*

Puesto que en la memoria justificativa no se desarrolla ni justifica la creación de este órgano, no queda claro el encaje del mismo como órgano consultivo por lo que se sugiere eliminar ese calificativo o justificarlo adecuadamente en la documentación que acompaña al anteproyecto normativo.

Por otro lado, su carácter de órgano colegiado se deduce de la configuración y composición del mismo. A esta cuestión le sería de aplicación el régimen específico establecido en la sección tercera del Capítulo II, del Título Preliminar de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público:

*“Artículo 15. Régimen.*

1. *El régimen jurídico de los órganos colegiados se ajustará a las normas contenidas en la presente sección, sin perjuicio de las peculiaridades organizativas de las Administraciones Públicas en que se integran.*

2. *Los órganos colegiados de las distintas Administraciones Públicas en que participen organizaciones representativas de intereses sociales, así como aquellos compuestos por representaciones de distintas Administraciones Públicas, cuenten o no con participación de organizaciones representativas de intereses sociales, podrán establecer o completar sus propias normas de funcionamiento.*

*Los órganos colegiados a que se refiere este apartado quedarán integrados en la Administración Pública que corresponda, aunque sin participar en la estructura jerárquica de ésta, salvo que así lo establezcan sus normas de creación, se desprenda de sus funciones o de la propia naturaleza del órgano colegiado.*

*(...).*”

Para finalizar el análisis de los **artículos 10 y 11**, apuntar, que si bien no se trata de una ley aprobada, procede también poner de manifiesto para su oportuna valoración por parte de la Dirección proponente que la proposición de ley del sector público vasco, actualmente en tramitación parlamentaria, recoge un contenido mínimo que debe ser respetado en las normas de creación de los órganos colegiados.

#### **IV.c) 3.-Título Tercero. Información, participación pública y acceso a la justicia en materia ambiental.**

Tal y como se señala en la exposición de motivos de la Ley, el mismo está dedicado a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia ambiental y tiene como finalidad *“el diseño de una nueva sistemática en la relación entre la Administración pública ambiental y la ciudadanía vasca, facilitando la participación en la toma de decisiones en materia ambiental y regulando aspectos tales como el derecho a la información en materia de medio ambiente y su difusión. El sistema que permitirá integrar toda la información sobre el medio ambiente que generen tanto las entidades públicas como privadas a fin de que sea utilizada en la gestión, la difusión y la toma de decisiones también es regulado con la finalidad de que el acceso a la*

*información ambiental se garantice del modo más amplio y tecnológicamente avanzado en consonancia con los requerimientos de una administración electrónica”.*

Así, el **artículo 12** tiene una particularidad, a saber, que su párrafo primero contiene la definición de “información ambiental” a efectos de esta Ley y sin embargo no engrosa el Título I dedicado a las disposiciones generales y dentro de éste, el artículo 2 que contiene las definiciones. Según las Directrices para la elaboración de proyectos de ley, decretos, órdenes y resoluciones (aprobadas por el Consejo de Gobierno en su sesión del día 23 de marzo de 1993) los distintos artículos de la norma deben disciplinar un aspecto de la materia tratada, esto es, recoger un precepto, mandato, instrucción o regla y no una definición, luego, ésta estaría sistemáticamente mejor ubicada en el indicado artículo.

El párrafo segundo incorpora los informes sobre el estado del medio ambiente previstos en el artículo 8 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, de carácter básico.

El **artículo 13** regula la difusión de la información ambiental recogiendo en parte las previsiones de los artículos 6 y 7 de la Ley 27/2006, de 18 de julio. Sin embargo, en cuanto al contenido mínimo de dicho sistema de información de acceso público, se echa en falta la inclusión de los informes sobre el estado del medio ambiente contemplados en el artículo 12.2 del anteproyecto, que sí contempla el citado artículo 7 de la Ley 27/2006, de 18 de julio.

En el **artículo 14**, que contempla la solicitud de información ambiental, se establece que dichas solicitudes se tramitarán de conformidad y con las garantías establecidas en la Directiva sobre los derechos de acceso a la información en materia de medio ambiente y su normativa de transposición de aplicación en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Pues bien, la Ley 27/2006, de 18 de julio, que transpone la Directiva 2003/4/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, sobre el acceso del público a la información ambiental 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 determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente, contiene en su artículo 10 una previsión dedicada a las solicitudes de información ambiental y en él se indica qué ha de entenderse por autoridad pública competente para resolver las solicitudes, así como las garantías que habrán de respetar los procedimientos que se establezcan para su tramitación. Sin embargo, al no contener el anteproyecto de ley una definición de lo que ha de

entenderse por autoridad pública, pueden surgir problemas interpretativos en la medida en que en el párrafo segundo del artículo en cuestión, se alude al “*órgano o autoridad competente de cualquiera de las Administraciones del País Vasco en cuyo poder obre la información*” que no parece englobar a las corporaciones de derecho público y demás personas físicas o jurídicas cuando ejerzan, con arreglo a la legislación vigente, funciones públicas, incluidos Notarios y Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles, como sí lo hace expresamente la Ley 27/2006, de 18 de julio (art. 2.4.1.d).

El párrafo tercero de este artículo 14 establece el plazo de un mes desde la recepción de la solicitud, o de dos meses en el caso de que la información solicitada tenga un gran volumen o complejidad, para que la autoridad pública competente facilite la información solicitada o bien la deniegue determinando los motivos, apartándose así de lo dispuesto en el artículo 18.4 de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco, que establecía un único plazo máximo de dos meses.

El párrafo cuarto del artículo 14 hace una nueva remisión a la Directiva sobre los derechos de acceso a la información en materia de medio ambiente y su normativa de transposición de aplicación en la Comunidad Autónoma del País Vasco, a los efectos de determinar los motivos de denegación de información. Precisamente, el artículo 13.3 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, dispone que las excepciones a la obligación de facilitar la información ambiental previstas en los párrafos 1 y 2 de dicho artículo, se podrán aplicar en relación con las obligaciones de difusión contempladas en el capítulo II del Título II de la citada Ley. Y en tal sentido, no estaría de más que el artículo 14 del anteproyecto contuviera una previsión semejante que excluya en tales casos la obligación de difusión.

El **artículo 15** regula la participación ambiental en parecidos términos, si bien que de forma más sintética, a cómo lo hacen los artículos 3.2, 16, 17 y 18 de la Ley 27/2006, de 18 de julio.

El **artículo 16** del anteproyecto regula la acción pública en términos muy parecidos a como lo hace la Comunidad Foral de Navarra en su Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de intervención para la protección ambiental.

En el **artículo 17** del anteproyecto se establece la utilización de los servicios electrónicos en las actuaciones llevadas a cabo por las Administraciones Públicas de la CAPV de forma preceptiva en el marco de dicha Ley, esto es, con una exigencia mayor que la prevista en la propia Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.

#### **IV.c) 4.-Título Cuarto. Ordenación de las actividades con incidencia en el medio ambiente.**

La mayor novedad del anteproyecto de Ley de Administración Ambiental se recoge en este Título, que pretende establecer un marco jurídico garante de un alto nivel de protección del medio ambiente adaptado a la realidad económica y social vasca actual.

Es objetivo de la Ley de conformidad con lo establecido en el primer artículo de la norma *“agilizar el funcionamiento de la Administración ambiental mediante la simplificación y unificación de los procedimientos administrativos, regulando las técnicas de intervención sobre las actividades con incidencia ambiental integrando las condiciones y requisitos que en la misma se establecen”*

En este sentido la Ley prevé nuevas técnicas de intervención administrativa, como la autorización ambiental única, en aras de 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, suprimiendo trámites innecesarios, lo que mejorará sustancialmente tanto la labor de las administraciones públicas como el desarrollo de las actividades en Euskadi .

Estas medidas diseñadas para agilizar y simplificar el funcionamiento de la Administración Ambiental con el objeto de reducir y simplificar la intervención administrativa, configuran, un sistema que regula las diferentes técnicas de intervención sobre las actividades con incidencia ambiental satisfaciendo el interés general de la protección del medio ambiente y la salud de los ciudadanos y ciudadanas pero a la vez garantizando la transparencia, la eficiencia, la economía y la eficacia en la actuación de los poderes públicos, elementos estos esenciales de lo que debe ser una buena administración.

Este título IV regula la ordenación de las actividades con incidencia en el medio ambiente en 5 capítulos.

El primer capítulo sobre disposiciones generales, recoge en el artículo 18 de la norma los diferentes regímenes de intervención ambiental:

- ✓ Autorización ambiental integrada (en adelante AAI).
- ✓ Autorización ambiental única (en adelante AAU).
- ✓ Licencia de actividad clasificada (en adelante LAC).
- ✓ Régimen jurídico de comunicación previa de actividad clasificada.

El ámbito de aplicación o la determinación del sometimiento de las actividades e instalaciones a los diferentes regímenes de intervención ambiental regulados obedece a la mayor o menor afección de dichas actividades sobre el medio ambiente y se relaciona en los diferentes apartados del anexo I de la norma:

- ✓ Las actividades e instalaciones del anexo I. A, al régimen jurídico de autorización ambiental integrada.
- ✓ Las actividades e instalaciones del anexo I. B, al régimen jurídico de autorización ambiental única.
- ✓ Las actividades e instalaciones del anexo I. C, al régimen jurídico de licencia de actividad clasificada.
- ✓ Las instalaciones y actividades del anexo I. D, al régimen jurídico de comunicación previa de actividad clasificada.

De conformidad con el artículo 18.3, los regímenes jurídicos de licencia de actividad clasificada y comunicación previa de actividad clasificada previstos en esta Ley se aplicarán sin perjuicio de la realización de los trámites de comunicación, notificación o registro ante el órgano ambiental de la Comunidad Autónoma del País Vasco u otras Administraciones públicas que sean preceptivos de acuerdo con lo que a tal fin establezca la normativa sectorial en materia de medio ambiente.

Se excluye del ámbito de aplicación de la Ley las actividades e instalaciones, o parte de las mismas, dedicadas a investigación, desarrollo y experimentación de nuevos productos y procesos, los cuales no se someterán a los regímenes de intervención ambiental previstos en el artículo 18 sin perjuicio de que el órgano ambiental que fuera competente para su autorización, si estuvieran sometidos a la misma, establezca las



medidas preventivas necesarias para proteger el medio ambiente y la salud de las personas, para lo cual, el promotor deberá presentar una comunicación e información suficiente sobre las características y la estimación de la duración de la actividad proyectada al citado órgano.

En relación a las prórrogas previstas para el inicio de las actividades sometidas a los regímenes autorizatorios establecidos en el **artículo 19**, cabe comentar que la ampliación de plazos viene regulada en el 32 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y que conforme al mismo, en ningún caso se pueden prorrogar plazos vencidos y que la ampliación no podrá exceder de la mitad de los mismos (así lo indica el artículo 19.4).

Respecto a la integración de las evaluaciones de impacto ambiental ordinaria con los diferentes regímenes autorizatorios, si bien ésta es una medida aplaudible por la simplificación de trámites a realizar por las personas administradas, no se desarrolla adecuadamente esa integración. Además, el indica que *“La declaración de impacto ambiental será vinculante para la autoridad local”* cuando el artículo 2.e de la norma ya define la declaración de impacto ambiental como un informe vinculante. Se sugiere la eliminación de la citada frase por resultar reiterativa.

Asimismo, en ausencia de mención expresa en la memoria justificativa del proyecto, tampoco se entiende la necesidad reflejada en el **artículo 23**, de recordar a las administraciones públicas que actúen en los procedimientos de intervención ambiental regulados en este Título, sus obligaciones en relación a cuestiones reflejadas en otros apartados del texto normativo y/o en otras leyes y normativas aplicables.

Respecto a las obligaciones de los promotores recogidas en el artículo 24, se volverá sobre las mismas más adelante, con ocasión del análisis del régimen disciplinario, dada la conexión entre las obligaciones y los posibles incumplimientos de las mismas, pero vayan por delante los siguientes comentarios. En el **artículo 24** se relacionan, en efecto, las obligaciones de los promotores de las actividades e instalaciones objeto de regulación en el Título IV. En la letra e) se alude a la obligación de *“informar de la de la transmisión de las actividades e instalaciones al órgano ambiental de la Comunidad Autónoma del País Vasco en el caso de las actividades de los apartados A y B del anexo I y de aquellas otras actividades e instalaciones sujetas a comunicación o declaración responsable ante el citado órgano ambiental por disposición de otra normativa ambiental de aplicación”*. Pues bien, tal y como está redactado dicho

párrafo, parece que solamente se contempla la obligación por parte de los promotores de informar de la transmisión de las actividades e instalaciones de los apartados A y B del anexo I pero no así las de los apartados C y D. En primer lugar, porque tales apartados no se indican de forma expresa y, en segundo lugar, porque tampoco parecen estar comprendidos en la frase que alude a las actividades e instalaciones sujetas a comunicación o declaración responsable ante el órgano ambiental de la CAPV, toda vez que, además de que las actividades e instalaciones del apartado C están sometidas al régimen de licencia, al final de la frase se añade *“por disposición de otra normativa ambiental de aplicación”*. Sin embargo, en el artículo 102.2.d) del anteproyecto se califica de infracción grave o muy grave, según se generen o no riesgos o daños de carácter grave al medio ambiente o a las personas, el incumplimiento de la obligación de comunicar la transmisión de actividades o instalaciones sujetas a autorización, licencia o comunicación a la Administración competente para su otorgamiento o para recepcionar la comunicación previa, que sí parece incluir a todas las comprendidas en los apartados A, B, C y D del anexo I. Así pues, creemos que debería corregirse esta aparente discordancia pues no es lógico ni consecuente que el incumplimiento de lo que ni siquiera está contemplado como una previa obligación del promotor se califique como infracción grave o muy grave.

Por otro lado, el transmitente deberá informar de dicha transmisión al ayuntamiento correspondiente en todos los casos mientras que el artículo 102.2.d) solamente tipifica el incumplimiento de la obligación de comunicarlo a la Administración competente para su otorgamiento o para recepcionar la comunicación previa, que no en todos los casos será el ayuntamiento.

Por último, el cometido de informar de tales transmisiones constituye una obligación para el transmitente pero es discrecional para el nuevo titular. De ello puede seguirse que el tipo infractor previsto en el artículo 102.2.d) ocupa únicamente al transmitente. No obstante, moviéndonos en el ámbito del derecho administrativo sancionador, en aras de la claridad y seguridad jurídica sugerimos que se determine de forma precisa en la letra d) del párrafo 2º del referido artículo 102 del anteproyecto.

El contenido de esta última previsión hay que hilarlo con lo dispuesto en el **artículo 27.2** del anteproyecto, a cuyo tenor el nuevo titular que no hubiera puesto en conocimiento de la Administración competente otorgante del correspondiente título o receptora de la comunicación previa, la transmisión de las actividades o instalaciones sujetas a autorización, licencia o comunicación, responderá solidariamente con el

transmitente de las obligaciones y responsabilidades en tanto no se realice dicha puesta en conocimiento. De este modo, se relativiza en cuanto a sus consecuencias jurídicas el carácter facultativo de la comunicación por parte del nuevo titular contenido en el art. 24.e). Por otro lado, en el párrafo 1º de este artículo, en abierta contradicción con lo dispuesto en el art. 24 e), se establece la preceptividad de comunicar la citada transmisión, incluyendo aparentemente las actividades de los apartados C y D del anexo I y alterando el destinatario de tal comunicación, que en esta ocasión no será el órgano ambiental de la CAPV y el ayuntamiento correspondiente sino la Administración otorgante del título habilitante o receptora de la comunicación previa. Deben subsanarse tales discordancias.

El artículo 26 de la norma versa sobre la confidencialidad. Este deber resulta inherente a la actividad administrativa e, independientemente de su reproducción en el texto, supone un deber de las administraciones públicas.

Tal confidencialidad atañe tanto a los datos de carácter comercial e industrial de los promotores como a aquellos amparados por la legislación específica de la propiedad industrial, propiedad intelectual y sobre el concepto de secreto industrial y comercial.

Además, la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de Diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (en adelante LOPD) contempla en el artículo 10 el deber de secreto profesional en el que se dispone que *“El responsable del fichero y quienes intervengan en cualquier fase del tratamiento de los datos de carácter personal están obligados al secreto profesional respecto de los mismos y al deber de guardarlos, obligaciones que subsistirán aun después de finalizar sus relaciones con el titular del fichero o, en su caso, con el responsable del mismo”*.

Por tanto, el deber de secreto incumbe a los responsables que almacenen datos y a toda persona que intervenga en cualquier fase del tratamiento; y es que el desempeño de un trabajo, del tipo que fuere, que permita el acceso a datos personales, genera automáticamente la obligación de guardar secreto respecto de los mismos, inclusive en los casos de un trabajo temporal, subsistiendo dicha obligación, aún después de finalizadas las relaciones con el responsable del fichero.

Además, de conformidad con el artículo 44 de la LOPD la vulneración del deber de guardar secreto acerca del tratamiento de los datos de carácter personal al que se refiere el artículo 10 de la propia LOPD, constituye una infracción de carácter grave.

Como tiene declarado la Agencia Vasca de Protección de Datos en su dictamen nº CN14-035, la manera de aplicar la protección de datos como límite al derecho de acceso a la información, podemos encontrarla en el artículo 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que dispone lo siguiente:

*“1. Si la información solicitada contuviera datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 2 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso.*

*Si la información incluyese datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 3 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, o datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevasen la amonestación pública al infractor, el acceso sólo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquél estuviera amparado por una norma con rango de Ley.*

*2. Con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano.*

*3. Cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.*

*Para la realización de la citada ponderación, dicho órgano tomará particularmente en consideración los siguientes criterios:*

*a) El menor perjuicio a los afectados derivado del transcurso de los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.*

*b) La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos.*

*c) El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquéllos.*

*d) La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad.*

*4. No será aplicable lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas.*

*5. La normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso.”*

Y el citado dictamen de la Agencia Vasca de Protección de Datos arriba señalado, al respecto dice lo siguiente:

*“Este artículo señala claramente dos categorías de datos: los datos especialmente protegidos y el resto.*

*Los datos especialmente protegidos se regulan en el artículo 7 de la LOPD, exigiéndose consentimiento expreso y escrito para la cesión de los datos del art. 7.2 (ideología, religión, creencias y afiliación sindical), y consentimiento expreso o ley habilitante en los datos del artículo 7.3 (raza, salud, vida sexual). Por otra parte, la LOPD también exige en el artículo 7.5 que los datos relativos a comisiones de infracciones penales o administrativas sólo pueden ser incluidos en ficheros de las Administraciones Públicas competentes. La ley de transparencia equipara estos datos a los del 7.3 de la LOPD exigiendo consentimiento expreso o ley habilitante para su cesión, salvo que la sanción implique amonestación pública.*

*Para el resto de información, la regla general es la de conceder el acceso, si bien debe realizarse una ponderación de los intereses en juego, determinando si*

*prevalece el interés en que la información se divulgue o prevalece la protección de datos de carácter personal.*

*Para proceder a la ponderación, se facilitan criterios que llevan al acceso, (el transcurso de los plazos previstos en la normativa sobre Patrimonio Histórico, la condición de investigador del solicitante junto a la finalidad científica, histórica o estadística de la petición, el hecho de que los datos de los afectados sean meramente identificativos) o a la denegación (condición de menor de edad del afectado, afectación a la seguridad o intimidad de éste).*

*Podríamos plantearnos si estos criterios son de aplicación a la materia medio ambiental, teniendo en cuenta lo dispuesto por la propia ley de transparencia para este ámbito sectorial en su Disposición Adicional Primera:*

*“Disposición adicional primera. Regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública.*

- 1. La normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo.*
- 2. Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información.*
- 3. En este sentido, esta Ley será de aplicación, en lo no previsto en sus respectivas normas reguladoras, al acceso a la información ambiental y a la destinada a la reutilización”.*

*La doctrina ha interpretado el primer apartado de esta Disposición como la regulación del acceso por parte de los interesados en el procedimiento, no por terceros. En cualquier caso, a nuestro juicio, la Disposición Adicional Primera reproducida no deja la materia medioambiental fuera del ámbito de la aplicación de la Ley de Transparencia (la ley será de aplicación, “en lo no previsto”). Téngase en cuenta que, en caso contrario, los operadores jurídicos carecerían de criterios para realizar la ponderación de intereses, ya que, salvo la no aplicación de la excepción de protección de datos en los casos de emisiones, la ley ambiental no establece criterios de ponderación, ponderación que sin embargo, es de obligado cumplimiento según el artículo 16 de la Directiva y el artículo 13.4 de la ley estatal.*

*Prueba de ello la encontramos en que el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente adoptó mediante la orden AAA/1601/2012, de 26 de junio, instrucciones sobre la aplicación en dicho ministerio, de la Ley 27/2006. El propio Ararteko también reconoció en su Recomendación 6/2010, de 30 de diciembre la conveniencia de aplicar los criterios entonces contenidos en el anteproyecto de ley de transparencia, y recogidos hoy en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.”*

En el **artículo 28**, párrafo 1º, se establece que el cese temporal o definitivo de las actividades o cierre de las instalaciones sujetas a esta Ley, deberá ser comunicado a la Administración competente para que se adopten las medidas oportunas contenidas en el propio título autorizador o en la legislación vigente que sean de aplicación. Por su parte, el párrafo 2º, dispone que se considerará que una actividad ha cesado definitivamente cuando haya transcurrido el plazo de un año sin desarrollarse la misma y no medie comunicación fehaciente del titular a la Administración autorizante en la que se expongan justificadamente los motivos de dicho situación. Es decir, en el párrafo 1º se alude a la Administración competente mientras que en el párrafo 2º se hace a la Administración autorizante sin que se aclare si en ambos casos se trata de la misma Administración.

En los Capítulos II y III del presente Título se regulan los regímenes de intervención administrativa ambiental competencia del órgano ambiental de la CAPV: la autorización ambiental integrada y la autorización ambiental única.

El anteproyecto de ley integra, con voluntad de simplificación administrativa, la evaluación de impacto ambiental a que deben someterse los planes, programas y proyectos relacionados en el anexo II de la misma ley, en los procedimientos de otorgamiento de las autorizaciones ambientales. Si la actividad se encuentra sometida al régimen de licencia de actividad clasificada o de comunicación previa de actividad clasificada, lo que se propicia es una coordinación y así la declaración de impacto ambiental se emitirá con anterioridad a la concesión por el Ayuntamiento de la licencia de actividad mientras que la comunicación no podrá presentarse ante el Ayuntamiento antes de la emisión de la declaración o el informe, según los casos, respectivamente. Asimismo, con relación a las autorizaciones ambientales (integrada y única), se integran también en un solo acto y en un solo procedimiento administrativo previo emitido por el órgano ambiental de la Comunidad Autónoma del País Vasco, las autorizaciones de producción y gestión de residuos, vertidos a colector, al dominio público hidráulico y al dominio público marítimo-terrestre, así como de emisiones a la

atmósfera, fijándose los valores límite de emisión que correspondan. Esta integración de diferentes regímenes de intervención administrativa ambiental sigue la línea emprendida por la Comisión Europea que, en el marco del programa de adecuación y eficacia de la reglamentación de la Comisión (REFIT), ha acuñado el concepto de “normativa inteligente” así como la máxima de “aligerar, simplificar y abaratar el Derecho de la UE”. En el contexto de esta iniciativa, esa necesaria reducción de cargas administrativas para las personas que ejercen actividades económicas que contempla dicha forma de legislar, ha de conciliarse con el respeto y las garantías en la prevención y el control del medio ambiente que demanda la sociedad. Así, los objetivos de facilitación de trámites en la actividad económica y de simplificación administrativa están presentes, en el conjunto de técnicas de intervención administrativa sobre las actividades con incidencia ambiental que regula el anteproyecto de ley.

Dicho lo cual, en el **artículo 36.1** del anteproyecto se establece que el procedimiento de autorización ambiental integrada o el de autorización ambiental única sustituirá en todos sus trámites al procedimiento de licencia de actividad clasificada. Sobre este particular ha existido siempre un debate acerca de la subsistencia del otorgamiento de la licencia de actividad clasificada por parte del ayuntamiento correspondiente tras la aparición de la nueva figura de intervención administrativa denominada “autorización ambiental integrada”. Así, en su primera redacción, el artículo 29, párrafo 1º, de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, configurada la misma como legislación básica, según establece su disposición final sexta, señalaba lo siguiente:

*“Art. 29. Coordinación con el régimen aplicable en materia de actividades clasificadas.*

*1. El procedimiento para el otorgamiento de la autorización ambiental integrada sustituirá al procedimiento para el otorgamiento de la licencia municipal de actividades clasificadas regulado por el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, **salvo en lo referente a la resolución definitiva de la autoridad municipal**. A estos efectos, la autorización ambiental integrada será, en su caso, vinculante para la autoridad municipal cuando implique la denegación de licencias o la imposición de medidas correctoras, así como en lo referente a todos los aspectos medioambientales recogidos en el artículo 22.”*



A tenor de la salvedad contenida en dicha redacción (“*salvo en lo referente a la resolución definitiva de la autoridad municipal*”), no parecía existir duda entonces respecto a que el otorgamiento de la autorización ambiental integrada por parte del órgano ambiental de la Comunidad Autónoma en absoluto sustituía a la licencia de actividad clasificada que había de otorgar el ayuntamiento correspondiente. “A estos efectos”, la autorización ambiental integrada sería vinculante para la autoridad municipal cuando implicara la denegación de licencias o la imposición de medidas correctoras, así como en lo referente a todos los aspectos medioambientales recogidos en el art. 22. En definitiva, la autorización ambiental integrada era otorgada por la Administración autonómica, en un procedimiento en el que su resolución vinculaba al ayuntamiento que posteriormente debía otorgar también su licencia de actividad clasificada. Lo anterior, a tenor de lo dispuesto en el párrafo 2º del art. 29, se entendía sin perjuicio de la legislación autonómica sobre actividades clasificadas que resultara aplicable, en cuyo caso también parecía deducirse que la decisión autonómica vinculaba la ulterior decisión municipal.

Con posterioridad, el Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, modificó la redacción de dicho apartado en el sentido siguiente:

*“Artículo 29. Coordinación con el régimen aplicable en materia de actividades clasificadas.*

*1. El procedimiento para el otorgamiento de la autorización ambiental integrada sustituirá a los medios de intervención administrativa en la actividad de los ciudadanos que puedan establecer las Administraciones competentes para el ejercicio de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas. **A estos efectos, la autorización ambiental integrada será, en su caso, vinculante para la autoridad local** cuando implique la denegación del ejercicio de las actividades o la imposición de medidas correctoras, así como en lo referente a todos los aspectos medioambientales recogidos en el artículo 22.”*

Es decir, siguiendo una tendencia iniciada ya entonces por alguna Comunidad Autónoma (p.ej., la Ley 3/1998, de 27 de febrero, de la Intervención Integral de la Administración Ambiental catalana), en el sentido de sustituir -amparada en el apartado 2 del propio artículo 29 de la Ley 16/2002, de 1 de julio- la licencia por un informe del ayuntamiento sobre las cuestiones ambientales de competencia municipal, el legislador estatal suprimió aparentemente la exigencia de licencias ambientales

municipales o licencias de actividad clasificada. Así, la nueva redacción dada al artículo 29.1 hace que sea compatible la legislación estatal con la de aquellas Comunidades Autónomas que han integrado la licencia municipal en la autorización ambiental integrada y, para aquellas Comunidades que no hubieran legislado todavía sobre la materia, parece ejecutar la sustitución de la licencia municipal por la autorización ambiental integrada. Ahora bien, en el segundo enunciado de dicho párrafo primero se mantiene la expresión “a estos efectos” que, como hemos indicado más arriba, en la redacción original se refería a "la resolución definitiva municipal", lo que suscita las dudas acerca de su subsistencia pues, de no ser necesaria, no se explicaría en qué eventual decisión ha de quedar vinculado el ayuntamiento.

Finalmente, la redacción que se concede a dicho artículo en el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, parece querer invertir la anterior tendencia pero en todo caso no logra despejar las dudas sobre este particular, expresándose en los siguientes términos:

*“Artículo 29. Coordinación con el régimen aplicable en materia de actividades clasificadas.*

*El procedimiento para el otorgamiento de la autorización ambiental integrada **prevalecerá** sobre cualquier otro medio de intervención administrativa en la actividad de los ciudadanos que puedan establecer las Administraciones competentes para el ejercicio de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas. A estos efectos, la autorización ambiental integrada será, en su caso, vinculante para la autoridad local cuando implique la denegación del ejercicio de las actividades o la imposición de medidas correctoras, así como en lo referente a todos los aspectos medioambientales recogidos en el artículo 22.”*

El procedimiento de autorización ambiental única, por su parte, se diseña en el anteproyecto manteniendo una identidad con el propio de la autorización ambiental integrada. Así, esta nueva autorización ambiental única se coordinaría con la licencia de actividad de manera idéntica a como se hace en el régimen de autorización ambiental integrada, esto es, con la nueva Ley, cuando una actividad esté sujeta a una autorización ambiental autonómica (integrada o única), no se seguirá el procedimiento de licencia de actividad clasificada, que se sustituirá en todos sus trámites por el que proceda de aquéllos. Ahora bien, nos queda la duda de si esa sustitución en todos sus

trámite incluye la salvedad en lo relativo al otorgamiento de la licencia de actividad clasificada por parte del ayuntamiento.

Ni qué decir tiene que habría sido más acertado que la ley básica hubiera procedido a la supresión definitiva de la licencia de actividades clasificadas en los casos de actividades sometidas además a autorización ambiental integrada, siempre que se garantizara la participación municipal en el procedimiento de su otorgamiento, lo cual queda plenamente cubierto con el informe urbanístico, contemplado en el artículo 15, así como con el informe “sobre la adecuación de la instalación analizada a todos aquellos aspectos que sean de su competencia”, previsto en el artículo 18, ambos del texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación.

Tal parece ser la finalidad pretendida por el anteproyecto de ley al aludir a todos los trámites del procedimiento de licencia de actividad clasificada, si bien que no de forma concluyente. Por ello, al objeto de disipar nuevas dudas y vacilaciones al respecto en el futuro creemos que ésta es una buena oportunidad para dejar resuelta definitivamente esta cuestión y en tal sentido sugerimos que se adicione al párrafo contenido en el párrafo 1º del art. 36 una referencia al trámite del otorgamiento de la licencia por el ayuntamiento, para descartarlo, del siguiente tenor:

*“1. El procedimiento de autorización ambiental integrada o el de autorización ambiental única sustituirá en todos sus trámites al procedimiento de licencia de actividad clasificada, incluida, en su caso, la resolución definitiva de la autoridad municipal.”*

En todo caso, entendemos que sustraer a los ayuntamientos la competencia para la resolución definitiva de la licencia de actividades clasificadas en los casos en que las actividades estén sometidas además a autorización ambiental integrada o única, no vulneraría la autonomía local, en primer lugar, porque el ayuntamiento sigue contando con la posibilidad de resolver sobre la denegación de la licencia siempre que su pronunciamiento se base en otras razones diferentes de las ambientales y que sean de su competencia, como lo son las urbanísticas; y, segundo, porque la pretendida merma del poder local en este campo lo sería exclusivamente para las actividades e instalaciones previstas en los anexos I.A y I.B, que no constituyen el núcleo más importante, ni el más numeroso de aquellas sobre las que habrá de pronunciarse el ayuntamiento.

El **artículo 34**, dedicado a la subsanación de las solicitudes de las autorizaciones ambientales integrada y única, dispone que si aquéllas no reunieren los requisitos exigidos en el artículo 33, se requerirá a los interesados para que en el plazo de 15 días la subsanen con indicación de que, si así no lo hicieran, se les tendrá por desistido, previa resolución que deberá ser dictada en los términos previstos en la legislación básica estatal sobre procedimiento administrativo. Y a continuación señala que se considerará como fecha de presentación de la solicitud aquella en la que haya sido realizada la subsanación, ignorando lo dispuesto en el artículo 21.3.b) en relación con el artículo 22.1.a), ambos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, elaborada al amparo del artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución Española, que atribuye al Estado, entre otros aspectos, la competencia para regular el procedimiento administrativo común. Así, pues el transcurso del plazo máximo legal para resolver ambos procedimiento y notificar la resolución, que será de 6 meses, 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, lo cual no equivale a considerar como fecha de presentación de la solicitud la de aquella en que haya sido realizada la subsanación, y es por ello que habrá de seguir situándose en la fecha que la solicitud haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para su tramitación.

En los Capítulos IV y V del presente Título se regulan los medios de intervención administrativa ambiental de carácter local competencia del ayuntamiento: licencia de actividad clasificada y comunicación previa de actividad clasificada.

Fruto de la modificación expresa de la LTH que dispone la Disposición Final Primera del presente anteproyecto de ley, el informe de imposición de medidas correctoras pasa a ser competencia de las administraciones locales en todos los casos, de conformidad con el **artículo 51.1** del proyecto normativo: “*Los municipios de menos de 10.000 habitantes, deberán solicitar informe de imposición de medidas correctoras al órgano con competencias ambientales de la Diputación Foral correspondiente. Dicho informe que tendrá carácter preceptivo y vinculante, caso de ser obstativo, incluirá las medidas correctoras ambientales que sean exigibles al objeto de compatibilizar la actividad con el entorno.*”.

Respecto a la redacción del artículo se sugiere su revisión puesto que no queda clara su redacción al no justificarse este extremo en la memoria justificativa del proyecto. Dado que la vigente Ley 3/98 determina que el informe de medidas correctoras solo *“será vinculante para la autoridad municipal cuando sea contrario a la concesión de la licencia de actividad, así como cuando determine la necesidad de imposición de medidas correctoras”*, no queda claro si el 51.1, establece el carácter vinculante del informe en caso de ser obstativo o en todos los casos. Por otro lado, consultado el diccionario de la Real Academia Española, no figura el término “obstativo”.

El **artículo 52** del anteproyecto de ley establece que el ayuntamiento deberá resolver y notificar el otorgamiento o la denegación de la licencia en el plazo máximo de 4 meses desde la presentación de la solicitud con la documentación completa.

Ha de observarse que de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas que regula los plazos máximos de resolución expresa y notificación de los procedimientos administrativos: *“ 2. El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento. Este plazo no podrá exceder de seis meses salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en el Derecho de la Unión Europea.*

*3. Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, éste será de tres meses. Este plazo y los previstos en el apartado anterior se contarán: (...).b) En los iniciados a solicitud del interesado, desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para su tramitación.”*

Por lo tanto, considerando que estamos materia procedimental (competencia exclusiva del legislador estatal), el establecer que el *dies a quo* se inicie cuando se complete la remisión de la documentación, no es ajustado a derecho.

Por otro lado, en el **artículo 52.3**, sobre la concesión de licencia de actividad, se establece el carácter negativo del silencio administrativo para el caso de la solicitud de licencias de actividad clasificada en contraposición a lo que se dispone, con carácter general (*“salvo que el órgano ambiental de la Comunidad Autónoma u órgano foral competente hubiera notificado su informe desfavorable y se hallase éste pendiente de ejecución por parte del respectivo Ayuntamiento”*), en la vigente Ley 3/1998.

Esta modificación es ajustada a derecho de conformidad con lo establecido en el artículo 24.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, el cual exige que el carácter negativo del silencio venga establecido en una norma con rango de ley.

Por último, en relación al ámbito de aplicación de las actividades clasificadas, se sugiere la valoración de si procede derogar expresamente el Decreto 171/1985 de 11 de Junio, por el que se aprueban las normas técnicas de carácter general de aplicación a las actividades molestas, insalubres nocivas y peligrosas a establecerse en suelo urbano residencial.

#### **IV.c) 5.-*Título Quinto. Evaluación Ambiental.***

El anteproyecto de Ley de Administración Ambiental dedica su Título V a la evaluación ambiental y modifica el ámbito de aplicación de la evaluación ambiental de los planes, programas y proyectos recogidos en el anexo II de la ley.

Se regulan por un lado los procedimientos de evaluación ambiental estratégica ordinaria y simplificada de planes y programas que permiten, en el primer caso, determinar los efectos significativos sobre el medio ambiente de aquéllos, estableciendo, si procede, las condiciones que deban adoptarse para la adecuada protección del medio ambiente y los recursos naturales y, en el segundo caso, determinar si procede o no el sometimiento al procedimiento ordinario y los términos en que deba ser aprobado.

Cabe comentar que el cambio de denominación del procedimiento de evaluación de impacto ambiental de planes y programas ya se recogía en el Decreto 211/2012, de 16 de octubre, por el que se regula el procedimiento de evaluación ambiental estratégica de planes y programas. Tras la aprobación del presente anteproyecto de ley y en tanto en cuanto no se proceda al desarrollo reglamentario de esta, seguirá en vigor el Decreto 211/2012, de 16 de octubre en lo que no se oponga a ésta, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición derogatoria del proyecto.

Por su parte, los dos procedimientos de evaluación de impacto ambiental de proyectos, ordinaria y simplificada, se regulan, en el primero de los supuestos con el

fin de valorar los efectos significativos de un proyecto en el medio ambiente y, si procede, fijar las condiciones para su ejecución, explotación, y desmantelamiento y, con la finalidad, en el segundo, de que se evalúe el sometimiento o no al procedimiento ordinario o bien determinar las medidas que sean precisas para la protección del medio ambiente y los recursos naturales.

La evaluación ambiental vigente está sujeta diferentes normas europeas, estatales y autonómicas en materia de evaluación ambiental y a diferentes normas sectoriales, lo que hace de ello un ámbito complejo de explorar.

Las bases que deben regir la evaluación ambiental de los planes, programas y proyectos que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente, garantizando en todo el territorio del Estado un elevado nivel de protección ambiental, con el fin de promover un desarrollo sostenible, se recogen en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

La Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental establece con carácter básico tanto el ámbito de aplicación de la evaluación ambiental estratégica, como de la evaluación de impacto ambiental de proyectos. Por lo que el anteproyecto de ley únicamente podría reproducir los mismos y adicionar, en su caso, nuevos supuestos.

La relación de supuestos sometidos a evaluación conforme al artículo 60.2 de la futura ley se realiza vía anexo. Así, el Anexo II. A recoge los Planes y programas sometidos a evaluación ambiental estratégica ordinaria, el Anexo II. B. los Planes y programas sometidos a evaluación ambiental estratégica simplificada y el Anexo II.C Proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental ordinaria. Por último, el Anexo II. D recoge los criterios para determinar cuándo un proyecto sometido a evaluación ambiental simplificada debe someterse a evaluación ordinaria.

Centrándonos en el análisis del articulado del Título V, lo primero que observamos es que en el **artículo 59**, en el que se recogen los fines de la evaluación ambiental, se incorpora un párrafo 3º que determina que *“Sin perjuicio del régimen que resulte de aplicación a las modificaciones, no deberán someterse a evaluación ambiental los proyectos que cuenten con alguna habilitación administrativa vigente”*. Esta cuestión más bien parece propia de un régimen transitorio por lo que si bien no se cuestiona su contenido se sugiere, por coherencia, se recoja en otro artículo o disposición.

El **artículo 60** de la norma objeto de análisis enumera los distintos procedimientos de evaluación ambiental, según se indica en el texto normativo en función del grado de probabilidad con que dichos planes, programas y proyectos puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente. Así, se establecen los siguientes procedimientos de evaluación ambiental:

- a) Evaluación ambiental estratégica ordinaria de los planes y programas, y sus modificaciones, que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente con un alto grado de probabilidad.
- b) Evaluación ambiental estratégica simplificada de los planes y programas, y sus modificaciones, que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente con un grado indeterminado de probabilidad.
- c) Evaluación de impacto ambiental ordinaria de los proyectos, y sus modificaciones, que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente y se encuentren recogidos en el anexo II.C de esta Ley.
- d) Evaluación de impacto ambiental simplificada de los proyectos, y sus modificaciones, que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente y se encuentren recogidos en el anexo II.D de esta Ley.
- e) Determinación del alcance de la evaluación de los planes y programas que deban someterse al procedimiento ordinario.
- f) Determinación del alcance de la evaluación de los proyectos que deban someterse al procedimiento ordinario.

La adecuación al grado de probabilidad con que dichos planes, programas y proyectos puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente se ve claramente en la las letras a y b, pero no se desarrolla en las letras c y d.

Respecto a las letras e y f sobre la determinación del alcance de la evaluación de los planes, programas y proyectos que deban someterse al procedimiento ordinario, ni la memoria justificativa del proyecto, ni la propia norma dejan claro que sean procedimientos diferenciados en vez de trámites o actuaciones previas de los



procedimientos de evaluación ambiental estratégica y la evaluación de impacto ambiental, tal y como se recogen en los artículo 17.1.b) y 34 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, respectivamente.

Por otro lado, resulta llamativo que ambos procedimientos que se relacionan como procedimientos independientes luego se desarrollen en un solo artículo, el 67.

En cuanto a la determinación de la competencia regulada en el artículo 61, lo contemplado en el anteproyecto obedece a los siguientes parámetros:

1. Se mantiene la competencia en procedimientos de impacto ambiental en el órgano ambiental de la Comunidad Autónoma.
2. En cuanto a la Evaluación estratégica, serían competentes, en función de su competencia sustantiva, el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales.

Respecto al **artículo 62**, denominado “nulidad de planes y proyectos no evaluados”, el artículo 47 de la LPAC recoge una relación de casos en los que los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho (en la que no figuran los planes o proyectos no sometidos a evaluación ambiental), que finaliza con la siguiente cláusula de cierre “*Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición con rango de Ley*”, por lo tanto y considerando la preceptividad de los informes y declaraciones de impacto ambiental y estratégicos, este artículo resulta ajustado a derecho.

No obstante, en relación al título del artículo y el contenido del mismo, si conforme al contenido del propio artículo 62, el mismo sería aplicable, además de a planes y proyectos, a programas, se sugiere modificar el título para salvaguardar la coherencia entre la denominación y el contenido del artículo.

Prosigue la norma refiriéndose en el **artículo 63** a la capacidad técnica y responsabilidad de los autores de los documentos técnicos pertinentes para realizar la evaluación ambiental reproduciendo el contenido del artículo 16 (de carácter básico) de la Ley de Evaluación Ambiental estatal, obviando la necesidad de que en tales documentos conste la fecha de conclusión y firma del autor.

Respecto al **artículo 64** sobre confidencialidad, por un lado, se reproduce el contenido del artículo 15 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Por otro, repite lo establecido en el 26 del propio anteproyecto de ley, para todos los procedimientos de intervención ambiental. Siendo la evaluación ambiental un procedimiento de intervención ambiental, se sugiere la revisión de dichos artículos al objeto de evitar repeticiones innecesarias en el texto normativo.

El presente anteproyecto de ley, en relación a su ámbito de aplicación, excluye los mismos planes y programas que recoge la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

Lo relevante es que excluye automáticamente de la aplicación de la Ley proyectos que tengan como único objeto la protección civil, cuestión que no se refleja expresamente en la legislación básica del estado. Sucede lo mismo con la exclusión del **artículo 65** en relación a los planes y programas que *“debido a la escasa envergadura de las acciones que puedan derivarse de los planes, programas y proyectos, o de sus modificaciones, los efectos que puedan producir en el medio ambiente no sean significativos de forma manifiesta”*.

Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.	Anteproyecto de Ley de Administración Ambiental
<p>Artículo 8. Supuestos excluidos de evaluación ambiental y proyectos exceptuables.</p> <p>1. Esta Ley no se aplicará a los siguientes planes y programas:</p> <p>a) Los que tengan como único objeto la defensa nacional o la protección civil en casos de emergencia.</p>	<p>Artículo 65. Planes y programas excluidos de evaluación ambiental.</p> <p>1. Los procedimientos de evaluación ambiental estratégica no serán de aplicación en los siguientes casos:</p> <p>a) Cuando los planes, programas o <b>proyectos</b> tengan como único objeto la defensa nacional o la protección civil en casos de emergencia <b>y la aplicación del procedimiento pueda tener repercusiones</b></p>



<p>b) Los de tipo financiero o presupuestario.</p> <p>2. Esta Ley no se aplicará a los siguientes proyectos:</p> <p>a) Los relacionados con los objetivos de la defensa nacional cuando tal aplicación pudiera tener repercusiones negativas sobre tales objetivos.</p> <p>b) Los proyectos detallados aprobados específicamente por una Ley. Estos proyectos deben contener los datos necesarios para la evaluación de las repercusiones de dicho proyecto sobre el medio ambiente y en la tramitación de la Ley de aprobación del proyecto se deben cumplir los objetivos establecidos en esta Ley.</p> <p>3. El Consejo de Ministros, en el ámbito de la Administración General del Estado, y el órgano que determine la legislación de cada comunidad autónoma, en su respectivo ámbito de competencias, podrán, <u>en supuestos excepcionales y mediante acuerdo motivado</u>, excluir un proyecto determinado del procedimiento de evaluación de impacto ambiental.</p>	<p><b>negativas sobre los objetivos de defensa nacional o de protección civil.</b></p> <p>b) Cuando los planes y programas sean únicamente de tipo financiero o presupuestario.</p> <p>c) <b>Cuando, debido a la escasa envergadura de las acciones que puedan derivarse de los planes, programas y proyectos, o de sus modificaciones, los efectos que puedan producir en el medio ambiente no sean significativos de forma manifiesta.</b></p> <p>2. El Órgano ambiental de la Comunidad Autónoma del País Vasco <b>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.</b></p> <p>(...)</p> <p>Artículo 66. Proyectos exceptuables de evaluación ambiental.</p> <p>1. En casos excepcionales, el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma del País</p>
---	--

	<p>Vasco podrá exceptuar, mediante acuerdo motivado, a alguno de los proyectos recogidos en el anexo II de la aplicación del procedimiento de evaluación de impacto ambiental regulado en esta Ley. En tales casos, se examinará la conveniencia de someter el proyecto excluido a otra forma de evaluación que cumpla los principios y objetivos de esta Ley. El citado acuerdo será publicado en el Boletín Oficial del País Vasco y notificado a la Comisión Europea. (...).</p>
--	---

Ambos artículos, si bien son similares no quieren decir lo mismo.

Para empezar en el anteproyecto de ley hay una contradicción en el título del artículo y su contenido. Mientras que en el título únicamente se hace referencia a Planes y programas excluidos de evaluación ambiental, en el artículo se refiere a proyectos.

Además, el artículo se refiere, al sometimiento de evaluación ambiental estratégica y ésta solo procede en el caso de planes y programas, y no a proyectos sometidos a otro tipo de procedimiento de evaluación ambiental.

Por un lado establece la condición de que *“la aplicación del procedimiento pueda tener repercusiones negativas sobre los objetivos de defensa nacional o de protección civil”* para excluir del ámbito de aplicación de evaluación ambiental estratégica planes, programas o proyectos cuando tengan como único objeto la defensa nacional o la protección civil en casos de emergencia.

Finalmente, habilita al órgano ambiental de la Comunidad Autónoma del País Vasco para 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”*, mientras que el legislador estatal únicamente determina que la exclusión pueda darse únicamente

sobre proyectos en supuestos excepcionales y mediante acuerdo motivado tal como se recoge en el artículo 66 del anteproyecto de ley.

Como ya hemos comentado anteriormente, siendo competencia exclusiva del estado la legislación básica sobre protección del medio ambiente, la doctrina constitucional tan solo admite la potestad autonómica exclusivamente para establecer “normas adicionales de protección”.

En cuanto a estas normas adicionales de protección, el TC insiste en que las CCAA únicamente pueden aumentar el nivel de protección de la norma básica, pero no disminuirlo (STC 156/95, en sanciones, STC 89/00 en fórmulas de EIA, STC 109/2017 por excepciones a la EAE o SSTC 196/1996 y 16/1997), ni contradecirlo, STC 15/98, o autorizando una comercialización que la básica prohíbe en la STC 166/2002).

Por todo lo anteriormente expuesto se insta a revisar y en su caso modificar el artículo 65.

Respecto al **artículo 69**, sobre resolución de discrepancias, el artículo 2 del anteproyecto de ley, establece que tanto la declaración ambiental estratégica como la declaración de impacto ambiental, son informes preceptivos y vinculantes y por lo tanto resulta llamativo que en caso de discrepancia entre el órgano ambiental y el órgano sustantivo sobre el contenido de la declaración o del informe de impacto ambiental, resuelva el Consejo de Gobierno del Gobierno Vasco o en su caso, de la Diputación Foral. Se sugiere valorar si procede el mantenimiento del precepto, considerando que las declaraciones e informes son vinculantes.

Entrando ya en el análisis del Capítulo II del Título II del borrador del texto normativo, el **artículo 72** al concretar el ámbito de aplicación de la evaluación ambiental estratégica determina en todo caso que la elaboración del plan o programa venga exigido por una disposición legal o reglamentaria o por acuerdo del Consejo de Gobierno. Procede recordar que el planeamiento urbanístico viene amparado y no exigido por disposición legal o reglamentaria y en ningún caso por acuerdo de Consejo de Gobierno, por lo que procede revisar la redacción de este artículo.

En este párrafo, procede traer a colación el artículo 10 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, de carácter básico, el cual establece que “*La falta de emisión de la declaración ambiental estratégica, del informe ambiental estratégico,*

*de la declaración de impacto ambiental o del informe de impacto ambiental, en los plazos legalmente establecidos, en ningún caso podrá entenderse que equivale a una evaluación ambiental favorable”.*

Prosigue el Capítulo II regulando la naturaleza y contenido de la declaración ambiental estratégica en el **artículo 73**. El tercer párrafo de este artículo versa sobre la vigencia de la declaración ambiental estratégica y prevé la posibilidad de solicitar la prórroga de su vigencia “en los términos que se determinen reglamentariamente”.

Esta remisión a desarrollo reglamentario también se prevé en el artículo 74.3 respecto a la solicitud de prórroga de la vigencia del informe ambiental estratégico en los procedimientos de evaluación ambiental estratégica simplificada, así como en los artículos 75 y 76 respecto a las solicitudes de prórroga de la vigencia de las declaraciones de impacto ambiental y de los informes de impacto ambiental.

Procede recordar al respecto que la ampliación de plazos viene regulada con carácter básico en el artículo 32 de la LPAC: “1. La Administración, salvo precepto en contrario, podrá conceder de oficio o a petición de los interesados, una ampliación de los plazos establecidos, **que no exceda de la mitad de los mismos, si las circunstancias lo aconsejan y con ello no se perjudican derechos de tercero**. El acuerdo de ampliación deberá ser notificado a los interesados..

*(...) 3. Tanto la petición de los interesados como la decisión sobre la ampliación deberán producirse, en todo caso, antes del vencimiento del plazo de que se trate. En ningún caso podrá ser objeto de ampliación un plazo ya vencido. Los acuerdos sobre ampliación de plazos o sobre su denegación no serán susceptibles de recurso, sin perjuicio del procedente contra la resolución que ponga fin al procedimiento.”*

Asimismo, conforme a la Disposición final octava de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, también tienen carácter de básicos, salvo en relación a los plazos en ellos establecidos, los artículos 27, 31, 43 y 47 de la misma Ley, respecto a la declaración ambiental estratégica, el informe ambiental estratégico y las declaraciones de impacto ambiental y los informes de impacto ambiental.

Por todo lo anterior, se recomienda una revisión exhaustiva del Título V, entre otros, al objeto de determinar en qué supuestos es preciso reproducir lo establecido con carácter básico en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental y

determinar qué cuestiones relacionadas con la evaluación ambiental merecen realmente un desarrollo reglamentario.

#### **IV.c) 6.-*Título Sexto. Instrumentos de impulso de la mejora ambiental.***

El título VI contempla los instrumentos de impulso de la mejora ambiental. Entre ellos se encuentran los acuerdos medioambientales; el Sistema Comunitario de Gestión y Auditorías Medioambientales (EMAS) y la Etiqueta Ecológica Europea, como elementos que propicien la corresponsabilidad público privada en la protección del medio ambiente y el cumplimiento de las obligaciones que se fijan en la normativa reguladora de esta materia. Se arbitran otros instrumentos, tales como el análisis del ciclo de vida de los productos y organizaciones al objeto de medir su impacto ambiental potencial y analizar su reducción; la compra pública verde como mecanismo básico para el cumplimiento de los objetivos de la Ley encomendando a las Administraciones públicas su promoción; la eco-innovación en productos y procesos que permitan aprovechar las oportunidades de mercado que genera el medio ambiente y el establecimiento de un sistema de fiscalidad ambiental, con carácter finalista y dedicado a la promoción y mejora del medio ambiente. Asimismo, se contempla la investigación, la educación y la formación, por un lado, y la participación de los ciudadanos y ciudadanas en acciones de voluntariado, por otro, al objeto de mejorar la base de conocimiento sobre el medio ambiente que permita su difusión entre la ciudadanía y las instituciones, y de realizar actividades de interés general con contenido ambiental, respectivamente. Por último, se prevén acciones de reconocimiento para aquellos contribuyan a la protección, conservación y difusión de los valores medioambientales de Euskadi.

En tal sentido, en el **artículo 77** se regulan los acuerdos medioambientales. En primer lugar y dada la relativa novedad de este tipo de acuerdos en el derecho interno estatal, que sin embargo constituyen un instrumento clave dentro de las políticas públicas de calidad ambiental que se ha venido utilizando en las últimas décadas en los países europeos, desde su consideración dentro del “*V Programa de Acción en materia de medio ambiente*”, hemos de señalar que se echa en falta su inclusión entre las definiciones contenidas en el artículo 2 del anteproyecto. Así, podría definirse como el acuerdo suscrito entre la administración ambiental competente y una empresa, o los representantes de un sector, colectivo u organización determinada, según la cual

ambas partes se vinculan voluntariamente para el cumplimiento de unos objetivos de protección ambiental.

Por otro lado, indicar que la Unión Europea adoptó ya en el año 1996 una Comunicación sobre acuerdos medioambientales. Con posterioridad, en el año 2001, se aprobó el VI Programa de Acción Comunitario en materia de medio ambiente, mediante la Decisión nº 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002. En el marco de dicho Programa, se desarrolló en 2002 una Comunicación de la Comisión sobre “Acuerdos medioambientales a nivel comunitario”, actualmente vigente. Dicha Comunicación bien podría mencionarse en la exposición de motivos para contextualizar esta novedosa figura.

En el **artículo 78** se regula el fomento de la participación en el sistema comunitario de gestión y auditorías ambientales (EMAS). Así, entre las medidas a adoptar por las Administraciones Públicas para promover la adhesión voluntaria a dicho sistema, el párrafo 2º del artículo en cuestión recoge en la letra d) la de *“considerar la adhesión al sistema en la elaboración de legislación y en su aplicación y cumplimiento en aras a reducir y suprimir requisitos normativos”*. Sin embargo, el anteproyecto no prevé que el cumplimiento de las obligaciones de control derivadas de este sistema pueda servir como justificación del cumplimiento de las obligaciones de control propias de las autorizaciones ambientales contempladas en el Capítulo III del Título IV, como sí prevén otras normativas autonómicas tales como la Ley 11/2014, de 4 de diciembre, de Prevención y Protección Ambiental de Aragón.

Además, tal falta de previsión en el contenido de la solicitud de la autorización ambiental integrada, así como en el de la autorización ambiental única, contrasta con los principios de agilidad, simplificación procedimental y reducción de cargas administrativas previsto en el artículo 3.2 del anteproyecto.

En el **artículo 79** del anteproyecto se dedica al fomento de la utilización de la etiqueta ecológica de la Unión Europea. Así, en el párrafo 2º se establecen una serie de medidas a fin de promover la utilización de esta herramienta voluntaria para promocionar productos y servicios que respetan el medio ambiente, entre las que se omiten los incentivos fiscales, p.ej., reducir la cuota de la tasa por la tramitación de la solicitud de concesión, ampliación y renovación de la etiqueta ecológica de la UE prevista en el art. 188 y ss. del texto refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, aprobado mediante



el Decreto Legislativo 1/2007, de 11 de septiembre, en particular, para las pequeñas y medianas empresas, así como microempresas, definidas conforme a la Recomendación de la Comisión n.º 2003/361/CE, de 6 de mayo de 2003. Y ello en consonancia con lo dispuesto en el art. 83.4.c) del anteproyecto.

El **artículo 81** regula la compra pública verde. En este punto cabe señalar que ya con anterioridad se han llevado a cabo diversas iniciativas por esta Administración para incorporar la vertiente ambiental en la contratación pública, tales como la Orden de 18 de enero de 2007, de la Consejera de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se establecen requisitos y criterios ambientales a introducir en los pliegos de cláusulas administrativas que rijan en los contratos de este Departamento y de las entidades vinculadas o dependientes del mismo; la Estrategia Vasca de Desarrollo Sostenible 2002-2020; el Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno “sobre incorporación de criterios sociales, ambientales y otras políticas públicas en la contratación de la Administración de la Comunidad Autónoma y de su sector público” publicado por Resolución 6/2008, de 2 de junio, del Director de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento; el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 20-09-2016 por el que se aprueba el programa de “compra y contratación pública verde del País Vasco 2020”. En esta ocasión se hace mediante una ley en sintonía con lo dispuesto en los artículos 90.2, 126.4 y 5, 129 y 145 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

En el **artículo 83** del anteproyecto se recoge la fiscalidad ambiental o ecológica que puede ser entendida, en sentido amplio, como las medidas adoptadas en el Derecho tributario con una finalidad protectora del medio natural. Tal carácter amplio de la definición permite integrar en ella tanto a los tributos específicamente ambientales como al resto de tributos que contienen elementos con esta finalidad como pueden ser las reducciones, bonificaciones o exenciones previstas en la letra c) del párrafo 4.

Si bien la función principal de los tributos es la de obtener recursos económicos para hacer frente a los gastos públicos, desde hace décadas se acepta de manera generalizada su uso para fines distintos a los estrictamente recaudatorios. De hecho en el ordenamiento tributario, la utilización de tributos con fines extrafiscales goza de cierta tradición que encuentra reflejo en la vigente Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, cuyo artículo 2.1 dispone que *“los tributos, además de ser medios para obtener los recursos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos,*

*podrán servir como instrumentos de la política económica general y atender a la realización de los principios y fines contenidos en la Constitución”.*

Asimismo, la aceptación de estas funciones tiene su reflejo en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional cuando sostiene que *“la función extrafiscal del sistema tributario estatal no aparece explícitamente reconocida en la Constitución, pero dicha función puede derivarse directamente de aquellos preceptos constitucionales en los que se establecen principios rectores de política social y económica (señaladamente, arts. 40.1 y 130.1), dado que tanto el sistema tributario en su conjunto como cada figura tributaria concreta forman parte de los instrumentos de que dispone el Estado para la consecución de los fines económicos y sociales constitucionalmente ordenados”.*

Por otro lado y aunque los párrafos 2º y 3º de este artículo consagran la afectación de los recursos obtenidos a sufragar determinados gastos relacionados con los objetivos previstos en el anteproyecto de ley –en contra del principio general que rige en Derecho Tributario de no afectación de los ingresos públicos– no es tal afectación lo que caracteriza al tributo ecológico sino la finalidad incentivadora del respeto al medio ambiente.

El **artículo 84** del anteproyecto dispone que tanto los agentes públicos como privados compartirán (y promoverán) los esfuerzos de investigación en el marco de la Red Vasca de Ciencia y Tecnología transfiriendo sus avances a las políticas públicas ambientales. Por otro lado (párrafo 2º), señala que las Administraciones públicas impulsarán la educación y la sensibilización ambiental en todos los sectores sociales, mediante actuaciones que difundan y extiendan en la ciudadanía y en el conjunto de las instituciones, conocimientos, información, actitudes, valores, comportamientos y habilidades encaminadas a la mejora ambiental. Todo ello en la línea del principio consagrado en el artículo 3.1.b) sobre el acceso a la información, la transparencia y la participación de la ciudadanía en el diseño y ejecución de las políticas públicas; de la difusión de la información ambiental prevista en el art. 13 (a través de INGURUNET), así como en el marco de la promoción de la ecoinnovación, prevista en el art. 82 del anteproyecto que, recordemos, incluye los nuevos procesos de fabricación, los nuevos productos o servicios, y los nuevos métodos empresariales o de gestión, cuya utilización o ejecución pueda prevenir o reducir sustancialmente los riesgos para el medio ambiente, la contaminación u otros impactos negativos del uso de recursos, a lo largo del ciclo de vida de las actividades a ellos vinculadas. Es decir, que principios

inspiradores del proyecto de ley tales como la transparencia, el derecho a la información de los datos relevantes de los que dispongan las Administraciones públicas vascas, la publicidad en muchos casos de tal información, así como difusión de la información y conocimientos dispares en aras de la sensibilización ambiental, pueden afectar a los derechos de terceros, principalmente relacionados con el secreto comercial e industrial o la propiedad intelectual e industrial (p.ej., el *know-how* de una mejor tecnología disponible en cualquier proceso productivo) sobre la que rigen ciertos principios de confidencialidad que deberían garantizarse también a estos efectos, más allá de las previsiones contenidas en los capítulos I y III del título IV, en el marco de los regímenes de intervención ambiental de actividades e instalaciones; en el capítulo I del título V dedicado a la evaluación ambiental y, por último, en el capítulo II del título VII, en el marco de la inspección ambiental. A nadie se le escapa que bajo el paraguas del ejercicio de los derechos y a través de los canales de información referidos, pueden ampararse conductas constitutivas de espionaje industrial.

En el **artículo 85** se sienta la promoción de la participación de la ciudadanía en acciones de voluntariado para la realización de actividades de interés general en favor de la protección y mejora del medio ambiente, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 17/1998, de 25 de julio, de voluntariado.

Por su parte, el párrafo 2º enumera buena parte de las actuaciones previstas en el artículo 12 de la referida Ley 17/1998 que, a efectos del anteproyecto, interesa fomentar especialmente. Pues bien, con respecto a la actuación contemplada en la letra b), a saber, *“el otorgamiento de ayudas y la suscripción de convenios para el mantenimiento, la formación y la acción de las organizaciones de voluntarios y voluntarias”*, debemos señalar que es con la convocatoria de las líneas de ayudas con la que se propicia el fomento de las actuaciones de voluntariado, no con su otorgamiento, de modo que antepone la redacción contenida en la Ley 17/1998 frente a la introducida por el promotor de la iniciativa.

#### **IV.c) 7.-Título Séptimo. Inspección y control ambiental.**

Entre otros, es objetivo de esta futura Ley el *“Establecer mecanismos eficaces de inspección y de suministro y difusión pública de información que faciliten el control de las actividades incluidas dentro del ámbito de aplicación de esta Ley”* e *“Impulsar la corresponsabilidad público-privada en la protección del medio ambiente”*.

El título VII, destinado a regular la inspección y el control ambiental, se divide en dos capítulos. El primero define las entidades de colaboración ambiental (ECA) y relaciona las funciones que las Administraciones públicas pueden encomendar a las mismas. En este párrafo la principal novedad es que reconoce la posibilidad de inscribirse/constituirse como ECAs a personas físicas, dando respuesta así a una cuestión que venía solicitándose expresamente por algunos sectores de la ciudadanía.

Por otro lado, en el párrafo 3º del **artículo 87** se establece que *“ El órgano ambiental de la Comunidad Autónoma del País Vasco registrará a las entidades que lo soliciten, de conformidad con los requisitos necesarios y el procedimiento que reglamentariamente se establezca, así como las medidas que garanticen su independencia e imparcialidad. Dicho registro dependerá del departamento competente en materia de medio ambiente de la Administración general de la Comunidad Autónoma del País Vasco, y contendrá los datos identificativos de cada una de las entidades de colaboración ambiental inscritas, el nivel de actividad y alcance de su actuación.”*

En relación a esta cuestión cabe traer a colación el Decreto 212/2012, de 16 de octubre, por el que se regulan las entidades de colaboración ambiental y se crea el Registro de Entidades de Colaboración Ambiental de la Comunidad Autónoma del País Vasco,. Este Decreto ya previó en su día la creación de un Registro administrativo de entidades de colaboración ambiental de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en el que se inscribirían, a efectos de su publicidad, los datos de la entidad, su nivel y alcance de la actuación.

Considerando que la memoria económica no se refiere a este precepto, se desconoce cuál es el motivo por el que se vuelve a normar esta cuestión por el departamento, más allá de darle un rango legal al registro de ECAs.

Procede recordar asimismo, que el citado decreto de ECAs se encuentra parcialmente suspendido de conformidad con el Decreto 407/2013, de 10 de septiembre, de suspensión temporal del Decreto 212/2012, de 16 de octubre, por el que se regulan las entidades de colaboración ambiental y se crea el Registro de Entidades de Colaboración Ambiental de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en relación a la obligatoriedad de utilizar entidades de colaboración ambiental por las personas privadas.

El segundo capítulo del Título VII regula la inspección ambiental como garante de la adecuación a la legalidad ambiental de las actividades sometidas a la ley. Regula cuestiones como el personal encargado de las labores de control, vigilancia e inspección ambiental que podrán realizarse bien directamente por el personal al servicio de las Administraciones públicas o por entidades y personas designadas a tal efecto; la planificación de la inspección ambiental, que deberá revisarse periódicamente con el contenido mínimo que la ley señala y que se desarrollará mediante programas de inspección en los que se incluirán las frecuencias de las visitas para los distintos tipos de actividades con incidencia ambiental, basándose en una evaluación sistemática de los riesgos medioambientales que tome en consideración los criterios que esta norma fija y otros que podrán ser establecidos reglamentariamente.

Resulta novedoso, que la redacción del **artículo 89.1** de la norma indique que *“Las labores de control, vigilancia e inspección ambiental podrán realizarse directamente por el personal al servicio de las Administraciones públicas que sea designado a tal efecto o por entidades o personas que demuestren la capacidad técnica adecuada para la realización, en nombre de las Administraciones públicas, de actuaciones materiales de inspección que no estén reservadas a funcionarios públicos por entrañar el ejercicio de potestades públicas o por otras circunstancias.”*

Surge la duda en relación a la posibilidad de que *“entidades o personas que demuestren la capacidad técnica adecuada para la realización”* puedan realizar actuaciones materiales de inspección que no estén reservadas a funcionarios públicos por entrañar el ejercicio de potestades públicas o por otras circunstancias.

De conformidad con el **artículo 87** de la norma pueden ser ECAs personas físicas o jurídicas, por lo que la redacción actual no deja claro si además de las ECAs, otras personas pueden realizar actuaciones materiales de inspección que no estén reservadas a funcionarios públicos por entrañar el ejercicio de potestades públicas o por otras circunstancias, por lo que se sugiere revisar la redacción de este artículo y eliminar la conjunción *“o personas”* en el caso en que el artículo 89.1 este pensado para habilitar únicamente a las ECAs a realizar ciertas tareas.

Prosigue el artículo refiriéndose al personal funcionario de las Administraciones públicas que sea oficialmente designado para realizar la actividad de inspección

ambiental otorgándole la condición de agente de la autoridad para el ejercicio de las funciones que le son propias.

Le sigue a esa afirmación el **párrafo tercero del artículo 89**, el cual inicia que *“El personal inspector está facultado para recabar la exhibición de cualquier documentación ambiental obrante en poder de los sujetos sometidos a esta Ley, así como para acceder y permanecer, previa identificación y sin previo aviso, en las instalaciones y demás lugares en que se desarrollen las actividades incluidas dentro del ámbito de aplicación de esta Ley”*, y en este caso no está claro si el personal inspector se refiere únicamente al personal funcionario al que se refiere el artículo anterior o incluye a las ECAs, por lo que si lo que se pretende es facultar tanto a funcionarios como a ECAs se sugiere modificar el término personal inspector, por personal de la inspección ambiental en coherencia con el título del artículo y con lo establecido en el artículo 91: *“Los titulares de las actividades sujetas a esta Ley están obligados a prestar la colaboración necesaria al personal de la inspección ambiental a que se refiere el artículo 89, a fin de permitirle realizar cualesquiera exámenes, controles, tomas de muestras y recogida de la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones”*.

El **artículo 90** denominado informe y acta de inspección, establece como novedad que en los supuestos de inspección a actividades sujetas a los regímenes de autorización ambiental integrada y autorización ambiental única, después de cada visita de inspección, se elaborará un informe que, cuando así lo exija la normativa sectorial correspondiente y de acuerdo, en todo caso, con lo establecido en la normativa sobre acceso del público a la información medioambiental, las Administraciones públicas pondrán a disposición de la ciudadanía por medios electrónicos en el plazo de cuatro meses a partir de la visita. Prosigue el artículo indicando que en su caso, dichos informes se notificarán al titular de la actividad en el plazo de dos meses a partir de la fecha en que tenga lugar la visita. Resulta llamativo que existiendo la obligación de emitir los citados informes en el plazo de dos meses no puedan hacerse públicos en su caso hasta pasados 4. Esta cuestión tampoco se recoge en la memoria justificativa y económica.

En relación a los informes, cabe comentar, que de conformidad con el artículo 80.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, *“salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes”*.

Por otro lado, existe una errata de redacción que debe corregirse en el **artículo 90.3**, en el que se menciona “vista de inspección” en vez de “visita de inspección”.

El **artículo 92** le otorga a la planificación y programación en materia de inspección rango de mandato legal, con las consecuencias que podrían darse en caso de incumplimiento. Además se establecen unos criterios mínimos sobre evaluación sistemática de riesgos ambientales a observar en la elaboración de los programas, pero no se determina cómo se han de valorar los mismos, por lo que se recomienda revisar la redacción del citado artículo.

#### ***IV.c) 8.- Título Octavo. Restauración de la legalidad ambiental y responsabilidad por daños ambientales.***

La restauración de la legalidad ambiental y la responsabilidad por daños ambientales contribuyen a impulsar la corresponsabilidad público-privada en la protección del medio ambiente, objeto de la ley.

El presente título, recoge en el **artículo 94** las medidas a adoptar para la legalización de las actividades en funcionamiento cuando no dispongan de autorización o licencia, o no hayan sustanciado los trámites del procedimiento de comunicación previa o, cuando disponiendo de ellas se adviertan deficiencias en su funcionamiento y prevé expresamente la clausura definitiva en los casos en los que la actividad no pudiera legalizarse.

El anteproyecto de ley prevé la posibilidad de requerir medidas correctoras para corregir deficiencias de funcionamiento observadas en el marco de los diferentes regímenes autorizatorios ambientales, en el marco del procedimiento de restauración de la legalidad. En ausencia de explicación alguna en la memoria justificativa sobre la inclusión de estas medidas, surge la duda de si intencionadamente únicamente habilita en los casos de deficiencias de funcionamiento o si por el contrario podrían requerirse en relación al estado de las instalaciones.

Por otro lado, el proyecto normativo establece un límite temporal a estas medidas sin establecer las consecuencias de sobrepasar ese límite temporal. Tampoco se explica en la memoria justificativa cómo opera el plazo de tres meses para resolver el

procedimiento de restauración de la legalidad ambiental. Por lo que se sugiere revisar esta cuestión.

El **artículo 97** recoge un procedimiento para restaurar la legalidad ambiental. El artículo 97.1 trata de determinar un ámbito de aplicación y prevé la aplicación de este procedimiento en supuestos de legalización de actividades y/o reposición de la situación alterada, cuando sea necesario la imposición de medidas correctoras o la suspensión de actividades.

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, (cuyo objeto es regular los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, el procedimiento administrativo común a todas las Administraciones Públicas, incluyendo el sancionador y el de reclamación de responsabilidad de las Administraciones Públicas) prevé expresamente la posibilidad de que por ley, cuando resulte eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento, y de manera motivada, podrán incluirse trámites adicionales o distintos a los contemplados en la misma.

El procedimiento regulado en el anteproyecto de Ley de Administración Ambiental no establece trámites adicionales o distintos a los contemplados en la Ley 39/2015.

Prosigue la norma indicando que reglamentariamente podrán establecerse especialidades del procedimiento referidas a los órganos competentes, plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar. Por lo tanto, el nuevo procedimiento es acorde con la legislación estatal básica.

Considerando que el párrafo 3 del artículo 97 indica que *“El procedimiento deberá ser resuelto y notificado en el plazo de tres meses. Transcurrido dicho plazo sin que se hubiera notificado resolución expresa se entenderá caducado el procedimiento”*, se deduce que tal procedimiento siempre se iniciara de oficio.

El párrafo cuarto del artículo 97 establece que *“En casos de emergencia, la autoridad competente podrá actuar sin necesidad de tramitar el procedimiento administrativo para fijar las medidas de prevención y evitación de daños o para exigir su adopción.”*

La expresión en casos de emergencia resulta un tanto indeterminada, por lo que se



recomienda su revisión. En relación a esta cuestión observar que la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, define la Emergencia de protección civil de la siguiente manera: *“Situación de riesgo colectivo sobrevenida por un evento que pone en peligro inminente a personas o bienes y exige una gestión rápida por parte de los poderes públicos para atenderlas y mitigar los daños y tratar de evitar que se convierta en una catástrofe. Se corresponde con otras denominaciones como emergencia extraordinaria, por contraposición a emergencia ordinaria que no tiene afectación colectiva”*.

El párrafo 6 de este mismo artículo indica que *“Las medidas provisionales que pueden adoptarse son, además de la suspensión de actividades y las medidas correctoras a las que se refieren los artículos anteriores, las previstas para el procedimiento sancionador en esta Ley”*.

Por otro lado, la Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco, regula las medidas cautelares en el artículo 31 *“cuando sean necesarias para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer o impedir la obstaculización del procedimiento, o para evitar la continuación o repetición de los hechos enjuiciados u otros de similar significación o el mantenimiento de los daños que aquéllos hayan ocasionado o para mitigarlos”* y en el artículo 32 prevé la adopción excepcional de medidas cautelares por funcionarios inspectores y señala que *“Excepcionalmente, cuando la consecución de alguno de los objetivos a que se refiere el artículo 31.1, salvo los enunciados en primer y segundo lugar, requiera la asunción inmediata de medidas cautelares, éstas podrán ser impuestas, sin audiencia de los interesados, por los funcionarios que constaten los hechos eventualmente ilícitos, en el ejercicio de su específica función de inspección.”*

Cabe comentar que en estos supuestos excepcionales la Ley de la potestad sancionadora prevé que *“En los casos en que se hayan impuesto las medidas cautelares que regula este artículo se procederá con urgencia a la incoación del correspondiente procedimiento sancionador, y en el acto de incoación el órgano titular de la competencia sancionadora determinará, motivadamente, la revocación, mantenimiento o modificación de las sobredichas medidas, procediéndose seguidamente a la realización del trámite de alegaciones posteriores contemplado en el artículo 31.2.”* Asimismo determina que dichas medidas cautelares se extinguirán una vez transcurridos cuatro días desde su adopción sin que se haya incoado el

correspondiente procedimiento sancionador.

Sorprende el precepto recogido en el artículo 97.7 por el que se determina que *“También podrá adoptarse como medida provisional la suspensión del suministro de agua o de energía eléctrica de aquellas actividades, instalaciones y obras a las que se haya ordenado su suspensión o clausura. Para ello, se notificará la oportuna resolución administrativa a las empresas suministradoras de agua o de energía eléctrica, que deberán cumplir dicho mandato en el plazo máximo de cinco días. La paralización de estos suministros sólo podrá levantarse cuando se haya levantado la suspensión de la actividad y así lo notifique la Administración actuante a las empresas suministradoras.”* Una cuestión de tal envergadura requiere del análisis de la legitimidad del legislador para obligar a terceros que en principio estarían fuera de su ámbito de aplicación. Nuevamente esta cuestión no se desarrolla en la memoria justificativa del proyecto.

En relación a esta cuestión, cabe comentar que, de conformidad con lo establecido en el artículo 52 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, en ningún caso podrá suspenderse el suministro de energía eléctrica por impago a aquellas instalaciones, cuyos servicios hayan sido declarados esenciales. Considerando que esta medida podría ir en contra de lo establecido en la normativa eléctrica vigente, de carácter básico, se sugiere la revisión de la misma.

En el artículo 98 del anteproyecto llama la atención que la imposición de multas coercitivas no exija, tal y como sí prevé el art. 111.2 del anteproyecto en el marco del procedimiento sancionador, que en el requerimiento de cumplimiento se indique el plazo de que dispone el promotor o el titular de la actividad o instalación para el cumplimiento voluntario de las medidas (que ha de ser suficiente en el caso del art. 111.2), así como la cuantía de la multa que pueda ser impuesta, ofreciendo menos garantías que en el procedimiento sancionador.

El Capítulo II de este Título VIII, versa sobre la responsabilidad por daños medioambientales significativos y se contempla en el anteproyecto de ley con la finalidad de prevenir, evitar y reparar dichos daños, junto con las amenazas inminentes de que los mismos sean ocasionados, en la forma y condiciones de la Directiva 2004/35 y su normativa de transposición en el Estado.

El artículo 45 de la Constitución reconoce el derecho de los ciudadanos a disfrutar de

un medio ambiente adecuado como condición indispensable para el desarrollo de la persona, al tiempo que establece que quienes incumplan la obligación de utilizar racionalmente los recursos naturales y la de conservar la naturaleza estarán obligados a reparar el daño causado con independencia de las sanciones administrativas o penales que también correspondan.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 6.c) la presente Ley, todas las personas tienen el deber de restaurar, en su caso, el medio ambiente alterado.

En este marco se regula la obligación de reparar cualquier daño que se puede haber causado en medios naturales sea cual sea la actividad económica que se estuviera realizando. Este tipo de responsabilidades valen tanto para el medio terrestre como aéreo o acuático, que no hay que olvidar que también forman parte de nuestro medio ambiente.

En el estado, esta materia se regula mediante la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, la cual regula de igual manera la restauración de la legalidad ambiental y la responsabilidad por daños ambientales. Conforme a su disposición final primera, la ley tiene el carácter de legislación básica de protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección de conformidad con lo dispuesto en la Constitución.

En este marco, establece que el carácter significativo de los daños ambientales “se evaluará en relación con el estado básico”, teniendo en cuenta los criterios expuestos en el anexo I de la propia Ley. Define, asimismo, entre otros conceptos, la amenaza inminente de daños.

#### **IV.c) 9.- Título Noveno. Disciplina ambiental.**

Con carácter previo, al examinar el régimen sancionador que contiene el anteproyecto, es de recordar la doctrina constitucional sobre los parámetros que deben ser observados en su diseño. La STC 37/2002, de 14 de febrero, entre otras, señala que “la potestad sancionadora no constituye un título competencial autónomo (STC 156/1985, de 15 de noviembre, FJ 7) y que las Comunidades Autónomas tienen potestad sancionadora en las materias sustantivas sobre las que ostenten

*competencias, pudiendo establecer o modular tipos y sanciones en el marco de las normas o principios básicos del Estado, pues tal posibilidad es inseparable de las exigencias de prudencia o de oportunidad que pueden variar en los distintos ámbitos territoriales, debiendo además acomodarse sus disposiciones a las garantías dispuestas en este ámbito del derecho administrativo sancionador (STC 227/1988, de 9 de julio, FJ 29)”. Lo mismo puede afirmarse de la regulación del Derecho Administrativo sancionador. No aparece como tal en los artículos 148 y 149 CE, ni en los Estatutos de Autonomía. Por eso, los distintos preceptos que lo componen hay que insertarlos en las diversas materias de las que, a efectos de distribución de competencias, se sirve el bloque de la constitucionalidad. Concretamente, en cuanto a la parte especial del Derecho Administrativo sancionador, es decir, la regulación de las infracciones, las sanciones y otros elementos específicos (responsables, agravantes, etc.) de cada uno de los sectores a regular, la competencia para establecer tales elementos y su régimen sancionador será estatal o autonómica según de quién sea la competencia legislativa sobre la materia sustantiva de que se trate y si ésta es compartida, también será compartida aquella competencia. Por lo tanto, conforme a una línea constitucional que cabe calificar de constante, la competencia autonómica para el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del estado en la materia de medio ambiente, faculta para adoptar normas administrativas sancionadoras. Con carácter general, en esta tarea van a poder adoptarse disposiciones que se acomoden a las garantías constitucionales dispuestas en este ámbito del derecho sancionador (artículo 25.1 CE) y no introduzcan divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio (artículo 149.1.1 CE). Como se indica en la STC 149/1991, las normas que tipifican infracciones y establecen sanciones no son sino parte de las normas que enuncian los deberes y obligaciones cuyo incumplimiento se tipifica como falta, por lo que aparecen como complemento necesario de las normas sobre protección del medio ambiente. Y en el ámbito de las normas dictadas en materia de protección del medio ambiente, con carácter específico, se reconoce al texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, aprobado mediante el Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, un carácter básico pero, en este caso, con el sentido de mínimo, que no excluye ni impide la tipificación de otras conductas por la Comunidad Autónoma Vasca mediante normas adicionales (por todas, la STC 102/1995).*

Y es que, en efecto, la normativa básica en esta materia tiene por objeto fijar el nivel de protección ambiental mínimo de aplicación a todo el territorio nacional, mínimos que

han de ser respetados por las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias en materia de desarrollo legislativo y ejecución de las bases, complementando o reforzando los niveles de protección establecidos en la normativa básica. Por lo tanto, desde la perspectiva de su adecuación al orden constitucional de distribución de competencias, el análisis de las infracciones, sanciones, accesorias, graduación de las mismas, prescripciones, etc., previstos en el anteproyecto, exige valorar si efectivamente se produce una reducción del nivel de protección con respecto a la fijada por el Estado con carácter básico, dado que ello podría determinar una vulneración competencial.

Y bien, en líneas generales, se constata que el anteproyecto se atiene a la normativa básica en esta materia. Mantiene los tres tipos de infracciones (muy graves, graves y leves), realiza una tipificación de las conductas infractoras que difiere de la contenida en el texto estatal pero no la contradice ni la reduce, preservando el mismo bien jurídico (la protección del medio ambiente en su conjunto). Asimismo, se persigue el incumplimiento de las exigencias legales previamente delimitadas como instrumentos para garantizar dicha protección —en la misma línea que la norma estatal— y se atiende al mismo factor para articular la graduación de las infracciones: los riesgos o daños al medio ambiente o a las personas. La ausencia del grueso de los tipos infractores en relación a las actividades o instalaciones contempladas en el anexo I.A del anteproyecto (Anejo I de la Ley estatal), esto es, las sometidas a autorización ambiental integrada, no debe representar problemas de aplicabilidad de la norma en cuestión, siempre que se interpreten ambas regulaciones (la estatal y la autonómica) como paralelas y compatibles, pues como tiene manifestado la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi en su dictamen nº 51/2016, en relación a la cuestión de la omisión de algunas infracciones en el texto examinado con respecto a la norma estatal básica de contraste, éste es un *“aspecto solventable por la vía de su aplicabilidad indefectible aun en su ausencia”*. En orden a las sanciones, observando la relación que incorpora el anteproyecto, entendemos que el régimen establecido no rebasa los límites del artículo 149.1.1CE ya que no introduce divergencias irrazonables o desproporcionadas respecto del establecido por la norma estatal y, finalmente, en cuanto a la graduación de las sanciones se da cumplimiento al mandato básico, reproduciendo en parte los criterios previstos a tal fin por la norma estatal. Todo ello, a salvo o sin perjuicio de lo que se dirá en el comentario individualizado del artículo 104 del anteproyecto.

En el **artículo 101.2** se establece que *“Las infracciones administrativas establecidas en esta Ley se entienden sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales o de*

*otro orden en que puedan incurrir sus autores*”. Examinada la redacción de este párrafo segundo, la expresión “sin perjuicio” puede interpretarse como que una conducta que inicialmente se reputa mera infracción administrativa puede llegar a ser ilícito penal pero también cabe inferir de la misma que puede sancionarse en vía administrativa sin menoscabo de la persecución criminal del mismo hecho. En tal sentido y para evitar cualquier tentación de enjuiciamientos paralelos que abocarían a un *bis in idem*, vedado en el artículo 31.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del régimen jurídico del sector público, sería conveniente añadir que en los supuestos en que las infracciones pudieran ser constitutivas de delito, la Administración lo pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal, absteniéndose de proseguir el procedimiento sancionador mientras la autoridad judicial no dicte sentencia o auto de sobreseimiento firmes y sólo para el caso de no haberse estimado la existencia de delito, la Administración continuará el expediente sancionador tomando como base los hechos que los Tribunales hayan considerado probados, todo ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 25 de la *Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco*.

Respecto a la tipificación de infracciones contenida en el **artículo 102** y teniendo en cuenta lo prescrito en el artículo 101.1 del anteproyecto (“... *sin perjuicio de las infracciones tipificadas en las normas con rango de Ley, de aplicación en la Comunidad Autónoma del País Vasco, que regulan sectorialmente dichas materias*”), parece evidente que los tipos infractores previstos en las letras a) y b) del párrafo 2º en relación a la no obtención de la autorización ambiental única o al no sometimiento a sus condiciones, respectivamente, no llegarían a absorber o comprender todo el desvalor de las posibles infracciones que el responsable de iniciar o ejecutar obras, proyectos y actuaciones sin haber obtenido la autorización ambiental única o el responsable de no ajustarse a las condiciones impuestas en la misma, pudieran cometer asimismo en relación a la normativa sectorial que atañe a cada una de las materias comprendidas en dicha autorización. Ahora bien, debiendo integrarse mediante la autorización ambiental única, prevista en el artículo 31.2 del anteproyecto, las autorizaciones de producción y gestión de residuos, vertidos a colector, al dominio público hidráulico y al dominio público marítimo-terrestre, así como de emisiones a la atmósfera, en un solo acto y en un solo procedimiento administrativo previo emitido por el órgano ambiental de la Comunidad Autónoma del País Vasco, cabe preguntarse si al responsable de las infracciones previstas en las referidas letras a) y b) del art. 102.2 del anteproyecto han de imponérsele todas las sanciones correspondientes a las

diversas infracciones tal y como preceptúa el artículo 17.1 de la Ley 2/1998, de 20 de febrero, o bien, si a tenor de lo dispuesto en su artículo 17.2, al provenir las distintas infracciones de un solo hecho o aprovechando idéntica ocasión –cual es la de no disponer o no ajustarse a las condiciones impuestas en la autorización ambiental única–, al responsable han de imponérsele las sanciones menos graves de las establecidas para cada una de tales infracciones. Por último, podría considerarse igualmente la aplicación de lo dispuesto en el artículo 18.3 de la Ley 2/1998, de 20 de febrero, que contempla el supuesto de que, existiendo puntos en común entre los bienes jurídicos protegidos o los riesgos considerados, la sanción impuesta precedentemente sirva en parte al fin protector de la infracción que se va a sancionar y se tenga en cuenta la misma para graduar en sentido atenuante la sanción posterior. En tal caso y si así lo exigiese el principio de proporcionalidad, se impondrían sanciones correspondientes a infracciones o categorías de infracciones de menor gravedad, y, excepcionalmente, en supuestos en que la sanción precedente fuese especialmente grave, podría compensarse la sanción posterior, sin perjuicio de declarar la comisión de la infracción.

Y tal incertidumbre y por ende, inseguridad jurídica, surge ante la ausencia de una previsión en el anteproyecto análoga a la que contempla el artículo 34 del texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, aprobado mediante el Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, a cuyo tenor cuando por unos mismos hechos y fundamentos jurídicos, el infractor pudiese ser sancionado con arreglo a dicha ley y a otra u otras leyes que fueran de aplicación, de las posibles sanciones se le impondrá la de mayor gravedad. Por consiguiente, sería conveniente clarificar tan relevante aspecto del régimen sancionador con una previsión similar.

Por otro lado, es de destacar que el anteproyecto no considera infracción en el ámbito de las actividades o instalaciones contempladas en su anexo I.B (las sometidas a autorización ambiental única), lo que para el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, constituyen infracciones graves –y una muy grave– en relación a las instalaciones en las que se desarrolla alguna de las actividades industriales incluidas en su anexo 1 (sometidas a autorización ambiental integrada).

Así, resultarían atípicas pese a contemplarse como obligaciones de los promotores de las actividades e instalaciones en los artículos 24, 28 y 29 del anteproyecto, las siguientes conductas: no comunicar al órgano competente de la comunidad autónoma

las modificaciones realizadas en las actividades e instalaciones, siempre que no revistan el carácter de sustanciales, en relación a las actividades e instalaciones contempladas en el Anexo I.B del anteproyecto; no informar inmediatamente al órgano competente de la comunidad autónoma de cualquier incumplimiento de las condiciones de la autorización ambiental única, así como de los incidentes o accidentes que afecten de forma significativa al medio ambiente; proceder al cierre definitivo de una instalación (o cese definitivo de una actividad) contemplada en el Anexo I.B del anteproyecto incumpliendo las condiciones establecidas en la autorización ambiental única relativas a la contaminación del suelo y las aguas subterráneas; e, incluso, la de llevar a cabo una modificación sustancial de la actividad o instalación sin la preceptiva autorización ambiental única, si bien esta conducta podría entenderse incluida en el tipo previsto en la letra a) del art. 102.2 del anteproyecto. En la norma estatal tales conductas, referidas todas ellas, eso sí, a las instalaciones -a excepción de la que atañe a la falta de información inmediata de cualquier incumplimiento de las condiciones de la autorización, que puede hacerse extensiva a las actividades- sometidas al régimen de autorización ambiental integrada, constituyen infracciones graves (las tres primeras) y muy graves (la última de ellas).

Como contrapartida se califican como infracciones muy graves conductas que en la norma estatal no pasan de graves tales como transmitir la titularidad de las actividades o instalaciones sujetas a autorización ambiental integrada (en la norma estatal la referencia típica es a la titularidad de la AAI) sin comunicarlo al órgano competente para otorgar la misma o impedir, retrasar u obstruir la actividad de inspección o control, que en el anteproyecto tienen su reflejo en las letras d) y e) del párrafo 2º del artículo 102. Sin embargo, no creemos que ello pueda plantear problemas de encaje desde la perspectiva del principio de proporcionalidad ya que, más que en un "salto sancionador cualitativo" que pudiera producir la ruptura de la unidad del esquema sancionatorio, se traduce en una cuestión cuantitativa y en todo caso entendemos que no introduce divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto a las sanciones previstas en la normativa estatal.

En tal sentido es de recordar la STC 87/1985, de 16 de julio, que señala lo siguiente: *"El derecho administrativo sancionador creado por las Comunidades Autónomas puede implicar, sin duda, una afectación al ámbito de los derechos fundamentales, pues la previsión de ilícitos administrativos supone siempre una delimitación negativa del ámbito de libre ejercicio del derecho. Tal afectación no implica (Sentencia de 16 de noviembre de 1981, Fundamento jurídico 2.º) que toda regulación en este extremo sea*



*de exclusiva competencia del Estado. Sin duda que la norma sancionadora autonómica habrá de atenerse a lo dispuesto en el artículo 149.1.1 CE, de modo que no podrá introducir tipos ni prever sanciones que difieran, sin fundamento razonable, de los ya recogidos en la normación válida para todo el territorio Y también es cierto que el procedimiento sancionador habrá de atenerse al «administrativo común», cuya configuración es de exclusiva competencia estatal (art. 149.1.18 C.E.). Pero dentro de estos límites y condiciones, las normas autonómicas podrán desarrollar los principios básicos del ordenamiento sancionador estatal, llegando a modular tipos y sanciones - en el marco ya señalado-, porque esa posibilidad es inseparable de las exigencias de prudencia o de oportunidad, que pueden variar en los distintos ámbitos territoriales. Por lo que aquí importa, y ya que lo impugnado es la modificación en las sanciones, puede decirse que la norma autonómica no infringirá lo dispuesto en el artículo 149.1.1 si se limita a sancionar, aunque de distinto modo, una conducta también considerada ilícita en el ordenamiento general y si tal sanción se proyecta sobre un bien (el reconocido en el art. 38 C.E., en este caso) que no es distinto del también afectado por el derecho sancionador estatal, sin llegar a afectar a otros derechos constitucionalmente reconocidos. (...).”*

En el **artículo 103**, referido a la prescripción de las infracciones, se dedica el párrafo 3º a aclarar que en el caso de infracciones continuadas el plazo de prescripción empezará a contarse desde el momento de la finalización de la actividad o del último acto con el que la infracción se consuma, mientras que en el supuesto de las infracciones permanentes dicho plazo comenzará a contar desde que finalice la conducta infractora. En este punto si bien el anteproyecto se aparta de lo dispuesto en el artículo 30.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, el cual señala que en ambos casos el plazo comenzará a correr desde que finalice la conducta infractora, sin distinguir entre un tipo y otro de infracción cuando se trata de supuestos distintos -infracción continuada es la definida en el art. 29.6 de dicha Ley, mientras que la permanente es la que, una vez cometida, mantiene sus efectos lesivos por la voluntad del sujeto, que en cualquier momento podría poner fin a éstos-, parece más correcta la determinación del dies a quo para el cómputo del plazo de prescripción que establece el Código Penal, cuyo art.132.1 subraya que en el delito continuado el plazo de prescripción se computa desde el día en que se realice la última infracción, mientras que en el permanente desde el día que se elimine la situación ilícita.

En el **artículo 104** del anteproyecto, teniendo en cuenta que el beneficio obtenido por la comisión de la infracción constituye un criterio para la graduación de la sanción (art.

105.e del anteproyecto) puede resultar más efectiva una previsión que contemple el supuesto de que la cuantía de la multa resulte inferior al beneficio obtenido por la comisión de la infracción, al objeto de que en tal caso se aumente la sanción, como máximo, hasta p.ej. el duplo o triplo del importe en que se haya beneficiado el infractor, siguiendo así lo dispuesto en el artículo 11.1 de la Ley 2/1998, de 20 de febrero y tal y como prevé el art. 32.2 del texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación (TRLPCIC).

Por otro lado, no se comprende la distinción entre cese o clausura si ambas expresiones vienen referidas indistintamente tanto a las actividades como a las instalaciones. Tampoco se comprende que la sanción para las infracciones muy graves consistente en el cese definitivo de la actividad se equipare al cese temporal por un período no inferior a dos años, ni superior a cinco. En cuanto a las sanciones consistentes en la revocación o suspensión de la autorización, inhabilitación para el ejercicio de la actividad, pérdida temporal de la condición de entidad colaboradora, así como clausura y cese temporales de las actividades o instalaciones que, dependiendo de su duración, se impondrán a las infracciones graves o muy graves, entendemos que la forma más adecuada para ubicarlas en una u otra franja punitiva es la empleada para la clausura temporal, la revocación o suspensión y la inhabilitación, a saber, caso de la clausura temporal, para las infracciones muy graves, “por un período no inferior a dos años, ni superior a cinco” y para las graves “por un período máximo de dos años”.

Por último, el párrafo 2º de este artículo dispone que las multas serán compatibles con las sanciones de apercibimiento, cese temporal y clausura temporal, total y parcial, lo que contrasta con la legislación básica estatal que prevé que las infracciones muy graves podrán dar lugar a la imposición de todas o algunas de las previstas en el catálogo de sanciones, incluida la clausura definitiva. Ello determina que disminuya de forma notable la gravedad de las sanciones que la legislación básica estatal establece. Así, el artículo 31.2.c) TRLPCIC para el caso p.ej. del incumplimiento de las obligaciones derivadas de las medidas provisionales previstas en el artículo 35 TRLPCIC, cuando ello suponga un peligro grave para la salud de las personas o el medio ambiente, prevé que además de la multa se pueda imponer la clausura definitiva de las instalaciones, así como la inhabilitación para el ejercicio de la actividad por un período no inferior a un año ni superior a dos. Por el contrario, a tenor de lo dispuesto en el artículo 104.2 del anteproyecto, al que incumpliere tales medidas (art. 102.2.h), además de la multa, no podrá imponérsele más que el cese o la clausura

temporal no superior a cinco años.

En la medida en que tal disposición puede suponer una modificación del esquema sancionatorio básico, es de recordar lo señalado por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 166/2002, de 18 de septiembre de 2002: *“Como dijimos en la STC 156/1995, de 26 de octubre (FJ 8), y reiteramos en las SSTC 196/1996, de 28 de noviembre (FJ 3), y 16/1997, de 30 de enero (FJ 2), teniendo en cuenta que el art. 149.1.23 CE permite al Estado establecer en materia de medio ambiente, con carácter básico, una protección mínima que debe ser común a todo el territorio nacional, si el legislador autonómico suprime las infracciones muy graves declaradas como tales por la norma estatal básica o redujere sensiblemente la cuantía de la sanción que ésta estableciere para cada una de ellas, habría vulnerado tal normativa básica (en este caso, la LECN), con la consiguiente infracción del orden constitucional de distribución de competencias que resulta del citado art. 149.1.23 CE.”*

Y la Sentencia 196/1996, de 28 de noviembre de 1996, del Pleno del Tribunal Constitucional, con ocasión del recurso de inconstitucionalidad planteado por el Abogado del Estado contra la Ley del Parlamento Vasco 1/1989, de 13 de abril, señala lo siguiente: *“La posible dificultad en entender las facultades reservadas al Estado por el art. 149.1.23 C.E. quedó despejada por la STC 170/1989, en cuyo fundamento jurídico 2. se afirma: «Aquí [en el ámbito del 149.1.23 C.E.] la legislación básica posee la característica técnica de normas mínimas de protección que permiten "normas adicionales" o un plus de protección. Es decir, 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 competencia en la materia, establezcan niveles de protección más altos que no entrarían por sólo eso en contradicción con la normativa básica del Estado. El sentido del texto constitucional es 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, y es a esa posibilidad a la que hace referencia el precepto estatutario.»*

*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”.*

El **artículo 105** regula la graduación de la sanciones a imponer. Partiendo de la

necesidad de adecuar la sanción a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción, se establecen una serie de criterios para la graduación de aquélla. Entre ellos, se establece *“la reiteración por la comisión de más de una infracción cuando así haya sido declarado por resolución firme”*. En este punto hemos de señalar que la existencia de reiteración, junto con la reincidencia por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme, han sido dos de los criterios previstos en el artículo 131 de la derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre (en adelante, LRJPAC), que dieron lugar a no pocas dudas en su aplicación práctica, dadas las evidentes analogías entre una y otra figura.

Así, la reincidencia incide sobre la adecuación de la sanción, incrementando incluso en determinados casos la gravedad de la infracción, con base en la repetición de infracciones de igual naturaleza, es decir, infractoras del mismo precepto u otro semejante, apreciadas en resolución firme. Por su parte, la reiteración descansa sobre la idea de repetición de infracciones de diferente naturaleza, como criterio a ponderar también para graduación de la sanción a imponer, si bien que dentro en principio de los límites señalados para la infracción concreta de que se trate.

También ha sido objeto de debate el hecho de si la firmeza a la que aludía el art. 131 de la LRJPAC, se refería a la administrativa o a la jurisdiccional. Tan es así, que la sentencia de fecha 11-03-2003 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo (recurso nº 541/2001; ponente: Excmo. Sr. D. Juan José González Rivas; Id Cendoj: 28079130072003100086) señala lo siguiente: *“La sentencia de 24 de octubre de 2000, al subrayar que la aplicación analógica de lo dispuesto respecto de esta agravante en el artículo 10.15.II del Código Penal vigente en el momento de la comisión de los hechos y en el artículo 22.8.II del vigente en la actualidad, lleva a considerar como presupuesto para la aplicación de la reincidencia el carácter ejecutorio de la condena anterior, cosa que presupone, en el ámbito penal, la existencia de una sentencia firme, más no en el administrativo. En éste, por efecto del principio de autotutela administrativa, basta que el acto sancionador haya adquirido firmeza en vía administrativa para que sea ejecutivo, aun cuando pueda hallarse pendiente un recurso contencioso-administrativo en el que no se haya acordado una medida cautelar de suspensión de los efectos del acto sancionador (artículo 138.3 de la Ley 30/1992).*

*En la Ley 30/92 se emplea la expresión "firme" refiriéndose preferentemente, cuando*

*de una resolución administrativa se trata, a la imposibilidad de interponer contra ella recursos administrativos ordinarios y, por ende, contemplando sólo la firmeza en vía administrativa y no la firmeza en vía jurisdiccional (artículos 102.4, 108, 115.1.III y 118.1).”*

Consciente de ello, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, mantiene la reincidencia en términos muy parecidos a la LRJPAC, si bien que aclarando que la comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza haya sido declarada por resolución firme en vía administrativa, y suprime la referencia a la reiteración como criterio para la graduación de la sanción introduciendo como nuevo criterio la continuidad o persistencia en la conducta infractora (art. 29.3.b) lo que no exigiría que esa conducta se hubiera sancionado previamente por medio de una resolución firme en vía administrativa, dejando así abierta a la Administración una mayor posibilidad de valorar las conductas infractoras persistentes. De la misma manera, permitirá a la Administración modular la sanción en función del “arrepentimiento” o adopción de medidas correctoras, con lo cual, caso de adoptar tal criterio en lugar del de reiteración, el previsto en la letra g) del artículo 105 del anteproyecto sería redundante.

Por todo ello, entendemos que es preferible utilizar la expresión “continuidad o persistencia de la conducta infractora” frente a “reiteración de la comisión de más de una infracción” y asimismo resulta más adecuada la expresión “resolución firme en vía administrativa” frente a “resolución firme” a secas, en evitación de equívocos.

Por último, es de observar que entre los criterios para la graduación de las sanciones, figura en la letra d) el de “*Los daños causados al medio ambiente o salud de las personas o el peligro creado para la seguridad de las mismas*”, siendo que esta circunstancia constituye también elemento integrante del tipo por mor de lo dispuesto en los párrafos 2, 3 y 4 del artículo 102 del anteproyecto: así “*Son infracciones muy graves los siguientes hechos, cuando generen riesgos o daños de carácter grave al medio ambiente o a las personas y se realicen contraviniendo el ordenamiento jurídico (...)*” (artículo 102.2); “*Son infracciones graves las contempladas en el apartado anterior cuando no se generen riesgos o daños de carácter grave al medio ambiente o a las personas*” (artículo 102.3) o “*Son infracciones leves las señaladas en los apartados anteriores como muy graves o graves, cuando por su escasa incidencia sobre medio ambiente o las personas no se den los supuestos para dicha calificación*” (artículo 102.4). A propósito de esta cuestión, la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi

ha señalado en su dictamen DCJA 191/2008 lo siguiente:

*“Al respecto, hemos de apuntar que los criterios que se tienen en cuenta para calificar la gravedad de la infracción no pueden ser considerados nuevamente para graduar y determinar la extensión de la sanción, aunque la ley los recoja expresamente entre los criterios para tener presentes a tal fin, y ese es el mensaje que expresamente ha de dirigirse al aplicador, y que ha de conocer la ciudadanía. Lo contrario sería una duplicación inadmisibile de efectos que conectaría, además, cuando menos, con la quiebra del principio de proporcionalidad. Esa situación está expresamente prohibida en la Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas de la CAPV (artículo 14.6), al igual que en el Derecho penal y en alguna legislación sectorial en el ámbito administrativo sancionador. También es tajante la jurisprudencia al respecto: una misma circunstancia fáctica o normativa no puede integrar, a la vez, un elemento constitutivo del tipo infraccional y una circunstancia de agravación. Es ilustrativa a ese respecto la STS de 17 de abril de 1998 (RJ 1998\4399).*

*En consecuencia, siendo los criterios del párrafo 3 del artículo 69 inspiradores para la calificación de una infracción como leve, grave o muy grave, si aquéllos han sido ya ponderados para tipificar y calificar la conducta infractora, no pueden, en cambio, operar para graduar la extensión de la sanción.”*

En el **artículo 106.2** se establece una excepción a la imposibilidad de acordar el decomiso de los provenientes de la infracción o de los instrumentos con los que se haya ejecutado cuando éstos hayan sido adquiridos por terceros de buena fe, amparada en la concurrencia de un riesgo inminente de daño ambiental o riesgo para la salud de las personas, que es cuando menos de dudosa legalidad en los términos en que viene redactada.

El **artículo 108** del anteproyecto regula los órganos competentes para el ejercicio de la potestad sancionadora, tratando de delimitar las competencias del Consejo de Gobierno, Consejero o Consejera del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, Viceconsejero o Viceconsejera en materia de medio ambiente, así como las de los territorios históricos y municipios en los supuestos de infracciones referidas a actividades en materias de competencia foral y municipal. Nada oponemos a este precepto que distribuye la potestad sancionadora entre los órganos competentes en el modo previsto en otras leyes ambientales autonómicas.

El **artículo 109** regula la adopción de medidas de carácter provisional en el marco del procedimiento sancionador (en el artículo 97 se contemplan las medidas provisionales a adoptar en el marco del procedimiento de restauración de la legalidad ambiental). Con carácter previo, debemos indicar que a diferencia de la LRJPAC, la LPAC no dedica ningún precepto a regular de forma singular las medidas provisionales que puedan adoptarse en los procedimientos sancionadores, puesto que éstos no tienen ya la consideración de procedimientos especiales. En consecuencia, las disposiciones del art. 56 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre (en adelante, LPAC), pueden aplicarse sin más a la adopción de medidas provisionales en los procedimientos administrativos sancionadores, de manera que la posibilidad de acordar dichas medidas en tales procedimientos no queda ya reducida a los supuestos en que así estuviera previsto en sus normas reguladoras, ni limitada a las medidas concretamente previstas en las correspondientes normas específicas (art. 15.2 del Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora), sino que, con carácter general, cabrá adoptar cualquier medida que se estime necesaria para asegurar la efectividad de la resolución que pudiera recaer. Dicho lo cual, y comoquiera que en este caso sí se ha previsto en el marco del procedimiento sancionador, le será de aplicación lo dispuesto en el artículo 63 de dicha LPAC, a cuyo tenor los procedimientos de naturaleza sancionadora se han de iniciar siempre de oficio por acuerdo del órgano competente. Por otro lado, en el párrafo 1º de este artículo, la expresión *“iniciado el procedimiento”* con la que comienza el párrafo, casa mal con la locución temporal *“en cualquier momento”* incorporada más adelante, que probablemente se haya arrastrado de la redacción del artículo 15 del derogado (por la LPAC) Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, que integraba el contenido de los artículos 72 y 136 de la también derogada LRJPAC, haciendo válidas para la adopción de medidas provisionales las reglas en ellos indicadas, con lo que dicha locución en ese contexto sí cobraba sentido. Por lo tanto, para una total adecuación de este párrafo 1º a la regulación de la LPAC y poder disipar así cualquier duda al respecto, se sugiere modificar la redacción del mismo en el siguiente sentido: *“Iniciado el procedimiento sancionador, el órgano competente para resolverlo, podrá adoptar de oficio, por propia iniciativa o como consecuencia de petición razonada de la persona instructora, mediante acuerdo motivado, las medidas de carácter provisional que estime necesarias para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer y evitar el mantenimiento de daños o de los riesgos de su producción para el medio ambiente y para la salud humana”*.

Tales medidas, según se observa en el párrafo 1º de este artículo, son idénticas a las

previstas en el artículo 35 TRLPCIC sin que en esta ocasión se contemple entre ellas el cese temporal de la actividad, evidenciándose así la incongruencia puesta de manifiesta con ocasión de los comentarios al artículo 104.

El párrafo 2º contempla la posibilidad de adoptar medidas provisionales con anterioridad a la iniciación del procedimiento sancionador, en parecidos términos a como lo hace el TRLPCIC en su artículo 35.2, esto es, remitiéndose a la legislación básica sobre el procedimiento administrativo común, contenida ahora en los párrafos 2º y ss. del artículo 56 de la Ley 39/2015, que en este caso sí dispone que tales medidas se adoptarán de oficio o a instancia de parte. En este punto, es preciso destacar también que, a diferencia de lo que ocurría durante la vigencia del art. 72 LRJPAC, su adopción no queda ya limitada a los supuestos en que una norma sectorial con rango de ley así lo previera expresamente toda vez que tal exigencia ha desaparecido del texto del art. 56 LPAC.

Por otro lado, el art. 56.2 LPAC señala que las medidas provisionales previas a la iniciación del procedimiento podrán ser acordadas por *“el órgano competente para iniciar o instruir el procedimiento”*, mientras que, con anterioridad, el art. 72.2 LRJPAC simplemente disponía que podía hacerlo el *“órgano competente”*, tal y como dispone el propio párrafo 2º del art. 109. Estamos persuadidos de que esta previsión de la LPAC lo que pretende es que *“en los casos de urgencia inaplazable y para la protección provisional de los intereses implicados”* se excepcione la regla general de atribución de la potestad al órgano competente para resolver y se permita que las medidas provisionales necesarias sean acordadas por el órgano competente para iniciar o instruir el procedimiento, teniendo presente a un único órgano. Sin embargo y comoquiera que una correcta exégesis del art. 56.2 LPAC permite concluir que las medidas anteriores al inicio del procedimiento pueden ser acordadas indistintamente por el órgano competente para iniciar el procedimiento o por el órgano con competencia para instruirlo y que, tratándose de un procedimiento sancionador en el que, por un lado, de conformidad con lo dispuesto en el art. 29.1 de la Ley 2/1998, de 20 de febrero, los órganos competentes para la resolución del procedimiento sancionador lo serán también para su iniciación y, por otro lado, se da la particularidad de que, merced a la imperativa separación entre la fase instructora y la sancionadora, éstas han de encomendarse a órganos distintos, en este caso la potestad de adoptar medidas provisionales previas podría recaer en más de un órgano. Como imaginamos que ello no es lo realmente pretendido por el promotor de la iniciativa, sugerimos se clarifique en el propio párrafo 2º si con la expresión *“órgano competente”* se está



refiriendo al competente para resolver el procedimiento o al competente para instruirlo que, a tenor de lo establecido en el artículo 8.1.e) del Decreto 77/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, recaería en el funcionario correspondiente de la Dirección de Administración Ambiental. Otra posibilidad es que, en lugar de efectuar una remisión a la legislación básica sobre el procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas y, demás normativa aplicable, se haga referencia a los límites y condiciones establecidos en la Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco, cuyo artículo 32.1 prevé la adopción excepcional de medidas cautelares por funcionarios inspectores para evitar la continuación o repetición de los hechos enjuiciados u otros de similar significación o el mantenimiento de los daños que tales hechos hayan ocasionado o para mitigarlos, no así para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer –finalidad expresamente excluida en el referido art. 32.1 de la Ley 2/1998–, lo que exigiría la supresión de la expresión “con la misma finalidad” que da comienzo al párrafo.

En el párrafo 3º de este artículo se prevé la preceptividad del trámite de audiencia previa a los interesados. En la redacción del art. 56 LPAC se ha omitido cualquier mención de la audiencia previa como requisito para la adopción de medidas provisionales, a no ser que se entienda exigible por la remisión que este precepto efectúa a la LEC. Conviene recordar que, durante la vigencia de la LRJPAC, la jurisprudencia ha venido admitiendo abiertamente que, a falta de mención expresa de este requisito en el art. 72, pueden acordarse las medidas provisionales sin previa audiencia a los interesados. No obstante, ocasionalmente, la jurisprudencia ha exigido este trámite de audiencia en los procedimientos sancionadores, pese a no estar previsto en su normativa reguladora, relacionándola directamente con el deber de motivar la medida, que sólo por razones de inaplazable urgencia cabría adoptar inaudita parte, pero siempre mediante explícita justificación.

Sea como fuere, lo cierto es que no existe razón para que el trámite de audiencia sea obviado sistemáticamente en la adopción de medidas provisionales en los procedimientos administrativos y en este sentido, sin dejar de aplaudir la medida dispuesta en este párrafo 3º, sugerimos que también en los casos en los que concurren razones de urgencia que aconsejen su adopción inmediata, se ofrezca este trámite a posteriori, en cuyos casos la medida impuesta deberá ser revisada, ratificada o dejada sin efecto tras la audiencia a los interesados o con remisión a lo dispuesto en

el art. 31.2 de la Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

El **artículo 110** establece la obligación de reponer e indemnizar. Este precepto sigue la línea emprendida por la Ley 3/1998, que resultaba un tanto equívoca en la medida en que daba la impresión de que para tener la obligación de restituir era necesario ser persona infractora y, de hecho, el artículo que regulaba tal obligación (art. 102) se ubicaba en el título dedicado a la disciplina ambiental. Sin embargo, el hecho de que la infracción prescribiera, no excluía la obligación de restaurar el bien. Dicha anomalía queda ahora plenamente subsanada pues, si bien los obligados a la reposición de la situación alterada a su estado originario, así como a la indemnización de los daños y perjuicios causados a la Administración prevista en el párrafo 1º, serán necesariamente infractores, ya se contempla en el artículo 97 del anteproyecto un procedimiento para la reposición de la situación alterada cuando no se hubieran producido daños significativos al medio ambiente, que no comporta la imposición de sanción alguna.

El párrafo 2º nos merece el siguiente comentario. En él se indica que en los casos de daños medioambientales, el infractor quedará obligado a la reparación de los mismos, debiendo establecerse en la resolución sancionadora su exigencia y la forma de la reparación. En caso de tratarse de daños medioambientales significativos, la reparación de los mismos se realizará en los términos de la normativa sobre responsabilidad medioambiental. Pues bien, en el preámbulo de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, se señala lo siguiente: *“La responsabilidad medioambiental es, por último, una responsabilidad de carácter objetivo en la que las obligaciones de actuación se imponen al operador al margen de cualquier culpa, dolo o negligencia que haya podido existir en su comportamiento. Se completa de esta manera el marco legal de protección de los recursos naturales, pues los daños medioambientales con origen en la comisión de infracciones administrativas o penales ya estaban tipificados por las distintas normas sectoriales, las cuales venían estipulando de ordinario la obligación de restitución de los perjuicios derivados de tales actuaciones infractoras”*. Sentado lo anterior, no se alcanza a comprender la previsión de dos supuestos distintos de reparación –uno en el que facultativamente podrá aplicarse la metodología de reparación prevista en la Ley 26/2007 y otro en el que necesariamente deba aplicarse– habida cuenta de que la citada ley solo contempla la reparación de aquellos daños medioambientales que produzcan efectos adversos significativos en los recursos naturales –la cual es compatible con la reposición de la

situación alterada, así como con la indemnización de daños y perjuicios a la Administración– y que para los restantes daños ya se prevé su reparación en las leyes sectoriales. Por lo tanto, el supuesto de daños medioambientales no significativos previsto en los dos primeros enunciados del párrafo 2º, ya estaría amparado en la previsión del párrafo 1º pues ninguna otra reparación cabe predicarse de tales daños a salvo la de reponer la situación alterada e indemnizar de los daños y perjuicios causados a la Administración.

En el **artículo 111** se regula la posibilidad de imponer multas coercitivas, así como acordar la ejecución subsidiaria a costa del infractor si éste no procediera a la reposición y reparación de los daños o no satisficiera la indemnización de los daños y perjuicios causados. Tales medidas se establecen con carácter alternativo sin sujeción a ninguna condición o circunstancia, tal y como para el caso de las medidas correctoras hace el artículo 98 del anteproyecto que relega la adopción de las multas coercitivas a los casos en que no exista amenaza inminente de daños o el retraso en la adopción de las medidas no pongan en peligro el medio ambiente o la salud de las personas. Persiguiendo esta disposición la reposición de la situación alterada mediante la coerción punitiva al infractor o directamente mediante su ejecución subsidiaria quizás sería conveniente establecer aquí también una previsión semejante que conceda prioridad a esta segunda medida cuando concurra una amenaza inminente al medio ambiente o a la salud de las personas derivadas del incumplimiento de la obligación de restaurar lo que, además, proporcionaría una mayor seguridad jurídica.

En cuanto a la cuantía de las multas, el párrafo 1º de este artículo dispone que las mismas no superarán el 10% de la multa fijada por la infracción cometida, mientras que el artículo 98.2 del anteproyecto aplica dicho porcentaje al coste estimado del conjunto de las medidas en ejecución. Pues bien, careciendo tales multas coercitivas de naturaleza sancionadora en sentido estricto -razón precisamente por la que resultan compatibles con las sanciones impuestas por los mismos hechos (art. 103.2 de la LPAC)-, consideramos más acertado hacerlas depender, cual hace el mentado art. 98.2 del anteproyecto, del coste estimado del conjunto de medidas a ejecutar, propiciando así que guarden una misma proporción las multas coercitivas que puedan imponerse tanto en el marco de imposición de medidas correctoras como en el de las sanciones.

En el **artículo 112** se prevé, a modo de sanción accesoria a las empresas que hayan

sido sancionadas por infracciones graves y muy graves, la prohibición de contratar, así como de obtener subvenciones del sector público de la CAE hasta no haber ejecutado las medidas correctoras pertinentes y haber satisfecho la sanción. A propósito de esta cuestión se ha pronunciado la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi en el siguiente tenor:

268. La citada inhabilitación constituye un supuesto de sanción autónomo, distinto y diferente de otra sanción posible, la de “inhabilitación para el ejercicio de las actividades contempladas en esta Ley durante los cinco años siguientes, con la consiguiente revocación, en su caso, de la autorización administrativa correspondiente y, en su caso, de la homologación” [artículo 89.4 a)].

269. Técnicamente estamos ante una “prohibición de contratar” impuesta en virtud de una sanción administrativa que tiene ese contenido. Esto es, no estamos ante una circunstancia que impide contratar establecida ex lege y de forma genérica —como la prevista por el artículo 49.1 c) LCSP— sino de una prohibición de contratar específica impuesta por una Ley sectorial en forma de sanción administrativa —como puede ser la que acoge el artículo 49.2 c) LCSP—.

270. Antes que nada se hace necesario mencionar que dicho precepto —artículo 49.2 c) LCSP— no tiene carácter básico, no siendo, por tanto, de aplicación general a todas las administraciones públicas. Entiende la Comisión que ello supone 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.

271. Ahora bien, aun aceptando que pueda presentarse con el suficiente fundamento competencial, eso no significa que su inserción resulte segura. Constituye una medida sancionadora con un importante grado de afección en el patrimonio jurídico del infractor que trasciende el sector donde se impone —pues no se limita al ámbito de los servicios sociales—, que se establece con carácter novedoso —ya que no figuraba en la LSS—, habiendo sido hasta ahora, por tanto, ajena a las peculiaridades y finalidades del sector, y que tampoco tiene equivalente en otras leyes con las que puede compartir el mismo bien jurídico y similar riesgo de infracción —Ley 3/2005, de 18 de febrero, de Atención y Protección a la Infancia y la Adolescencia—.

272. Asimismo, los reparos se proyectan sobre la forma en la que está diseñada —en el respeto del principio de proporcionalidad—, pues puede

extenderse por un periodo de tiempo superior a la sanción de inhabilitación para el ejercicio de actividades en el campo de los servicios sociales —donde habrá repercutido la conducta infractora y donde cabalmente la sanción cumplirá su finalidad preventiva y reparadora—.

Pues bien, hacemos extensivos tales reparos a esta disposición.

En relación al **artículo 114** debemos advertir de la posibilidad de colisión de derechos que puede originarse entre la publicidad de las sanciones graves y muy graves incluyendo la identidad de las personas responsables, así como el registro de infractores previsto en el párrafo cuarto de este artículo, y lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (en adelante, LOPD).

Es cierto que existen varios ejemplos a nivel estatal de leyes ambientales que han establecido este tipo de sanción o medida complementaria, entre las que cabe destacar la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados y, últimamente, el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, aprobado mediante el Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, pero ya desde la primera de ellas el Consejo de Estado se mostró contrario a la articulación de dicha medida y con ocasión de su dictamen nº 3547/1997 de 24-07-1997 señaló lo siguiente: *“El ejercicio del “ius puniendi” se funda en una doble dimensión: la preventiva, esto es la de persuadir a los potenciales infractores mediante la motivación implícita en el establecimiento de un régimen sancionador; así como la represiva, referida a la corrección de las conductas infractoras una vez producidas, sancionando la conculcación del orden jurídico ya consumado y previniendo otras futuras. La infracción constatada justifica la imposición de la sanción que resultare procedente, previa tramitación del procedimiento legalmente establecido; sin embargo, no justifica en modo alguno la difusión, en los medios de comunicación social, aunque fuere con ánimo ejemplificador, del hecho de las infracciones cometidas y de las sanciones impuestas, así como de los nombres y apellidos o razón social de las personas físicas o jurídicas responsables, aunque las resoluciones sancionadoras hubieren adquirido firmeza”*.

Yendo ya a la iniciativa en cuestión, primeramente hay que señalar que la exposición de motivos no dedica una sola línea a fundamentar a qué fines responden tales

medidas –se refiere a ellas, entre otras, como medidas complementarias que “desincentiven la comisión de infracciones”– aunque de ello se colige que obedecen a fines preventivos o disuasorios, si bien no es en absoluto despreciable su componente represor o retributivo en sí mismo debido al menoscabo en el derecho al honor de los afectados que tal publicidad supone. Finalmente, la naturaleza punitiva de tales medidas se deriva, asimismo, al margen de su ubicación en el título destinado a la disciplina ambiental, del hecho de que la publicación de la identidad de los infractores, así como su inscripción en un registro accesible al público, restringe el ejercicio de un derecho fundamental, como es el de la protección de datos de carácter personal de las personas físicas.

Así, el artículo 7.5 de la LOPD dispone que *“Los datos de carácter personal relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas sólo podrán ser incluidos en ficheros de las Administraciones públicas competentes en los supuestos previstos en las respectivas normas reguladoras”*, de suerte que la posibilidad de que la información referida a supuestas infracciones administrativas se publique para que sea accesible a cualquier persona, podría vulnerar la especial protección otorgada a este tipo de información.

Por otro lado, el artículo 81.2.a) del Reglamento de desarrollo de la LOPD, aprobado mediante el Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, asigna a los ficheros relativos a la comisión de infracciones administrativas o penales, además de las medidas de seguridad de nivel básico, las medidas de nivel medio, lo que determina sin duda que los mismos constituyan datos sujetos a una protección reforzada.

Por su parte, la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, en su artículo 15.1 párrafo segundo, al regular el límite de acceso a la información basado en la protección de datos personales, dispone:

*“Si la información incluyese datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 3 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, o datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevasen la amonestación pública al infractor, el acceso sólo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquél estuviera amparado por una norma con rango de Ley.”*

En este sentido, normas como la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, han apelado a la hora de justificar la publicación de la lista de deudores de la Hacienda Pública, al principio de transparencia, siendo que tampoco en este caso ha estado exenta de cuestionamiento pues no se alcanza a comprender en qué medida puede beneficiar al control de los poderes públicos –que es a lo que se hace referencia normalmente cuando se cita la transparencia– conocer la identidad de los deudores. En este caso, tampoco estaría debidamente justificado para garantizar tal principio el conocimiento de la identidad de los infractores, en particular, el de las personas físicas infractoras (los sujetos organizados en forma de empresa no son titulares del derecho a la protección de datos) y cabría preguntarse qué aportan las medidas previstas en este artículo a fin de hacer efectiva, en su caso, dicha transparencia. Tan es así que desde la perspectiva de la protección de datos, se ha venido negando la publicidad de determinada información p.ej., la posibilidad de publicar información sobre agentes denunciados y condenados por torturas.

Desde luego, lo que no parece argumento suficiente para concluir que la revelación de la identidad de los infractores es acorde a derecho desde la perspectiva de la protección de datos es que su publicación venga determinada en una ley. En tal sentido, la Agencia Vasca de Protección de Datos con ocasión de su dictamen relativo a la consulta solicitada por la Diputación Foral de Gipuzkoa, referente a la publicación del listado de grandes defraudadores de Gipuzkoa, CN14-021, de 29 de julio de 2014, señala lo siguiente: *“En definitiva, parece tratarse de una sanción atípica y accesoria a la principal, por la comisión de infracciones (entendemos que muy graves) en materia hacendística, que como trataremos de explicar, presenta numerosos interrogantes sobre su constitucionalidad, teniendo en cuenta que el Tribunal Constitucional tiene declarado que el apoderamiento legal que permita a un poder público recoger, almacenar, tratar, usar y, en su caso, ceder datos personales, sólo está justificado si responde a la protección de otros bienes o derechos constitucionales dignos de mayor protección. Por otra parte, en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea se establece expresamente que cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por ella debe ser establecida por ley y respetar el contenido esencial de dichos derechos y libertades.*

*Por ello, la norma legal deberá justificar qué derecho o bien constitucional pretende protegerse con ese registro, y la necesidad del mismo y de su publicidad, para conseguirlo”.*

El párrafo tercero del artículo 114 dispone que esa publicidad comprenderá la identidad de la persona responsable -nombre y apellidos en el caso de las personas físicas y denominación social o razón social en el de las personas jurídicas y acaso el NIF de ambas- de la comisión de infracciones graves y muy graves, la infracción cometida, la sanción impuesta, así como un resumen de las obligaciones de reposición e indemnización exigidas, en su caso.

Con respecto al registro de infractores, es de notar que la única referencia al hecho de que el registro contemplado en el párrafo cuarto es accesible al público, se contiene en realidad en la exposición de motivos al indicarse a renglón seguido de la previsión de crear un registro de infractores en el que se inscribirán las personas públicas y privadas infractoras sobre las que haya recaído una resolución firme, lo siguiente: *“En esta misma línea, se prevé dar publicidad a las sanciones impuestas por la comisión de dichas infracciones así como de la identidad de sus responsables”*.

Pues bien, el derecho a la protección de datos no se limita a datos íntimos de las personas, sino que abarca de forma expansiva a cualquier dato personal. Como declara la STS Sala 3ª de 13 de septiembre de 2003: *“El “derecho fundamental a la protección de datos personales”, derecho fundamental estrechamente conectado con el reconocido en el apartado 1º del mismo precepto, aunque con un contenido propio y diferenciado, que -en palabras de la STC 292/2000, de 30 de noviembre - “impone a los poderes públicos la prohibición de que se conviertan en fuentes de esa información sin las debidas garantías; y también el deber de prevenir los riesgos que puedan derivarse del acceso o divulgación indebidas de dicha información”, habiéndose de tener en cuenta que, como dice esta misma sentencia constitucional, “el objeto de protección del derecho fundamental a la protección de datos no se reduce sólo a los datos íntimos de la persona, sino a cualquier tipo de dato personal, sea o no íntimo, cuyo conocimiento o empleo por terceros pueda afectar a sus derechos, sean o no fundamentales, porque su objeto no es sólo la intimidad individual, que para ello está la protección que el art. 18.1 CE otorga, sino los datos de carácter personal. Por consiguiente, también alcanza a aquellos datos personales públicos, que por el hecho de serlo, de ser accesibles al conocimiento de cualquiera, no escapan al poder de disposición del afectado porque así lo garantiza su derecho a la protección de datos. También por ello, el que los datos sean de carácter personal no significa que sólo tengan protección los relativos a la vida privada o íntima de la persona, sino que los datos amparados son todos aquellos que identifiquen o permitan la identificación de la persona, pudiendo servir para la confección de su perfil ideológico, racial, sexual,*



*económico o de cualquier otra índole, o que sirvan para cualquier otra utilidad que en determinadas circunstancias constituya una amenaza para el individuo"; de forma que, en conclusión, "el contenido del derecho fundamental a la protección de datos consiste en un poder de disposición y de control sobre los datos personales que faculta a la persona para decidir cuáles de esos datos proporcionar a un tercero, sea el Estado o un particular, o cuáles puede este tercero recabar, y que también permite al individuo saber quién posee esos datos personales y para qué, pudiendo oponerse a esa posesión o uso".*

En definitiva, los datos de carácter personal, relativos a personas identificadas o identificables, están sometidos a las limitaciones derivadas de la protección de los derechos del artículo 18 CE y sujetos a las prescripciones de la LOPD y, además, los que figuren en un procedimiento sancionador o disciplinario, al artículo 13.d) de la *Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, en relación con el art. 15. 1 de la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, que limita el derecho de acceso a este tipo de información, al menos de entrada, a no ser que esté amparado por la ley. Aun así, la especial naturaleza de la información que se pretende hacer pública, determina que el legislador, a la vista de la finalidad pretendida, que en este caso, insistimos, no está ni mucho menos definida, deba ponderar los intereses en juego, analizando para ello el cumplimiento del principio de proporcionalidad.

La Sentencia 186/2000, de 10 de julio, del Tribunal Constitucional (BOE núm. 192, de 11 de agosto de 2000), a propósito de la ponderación del principio de proporcionalidad, ha señalado que *"para comprobar si una medida restrictiva de un derecho fundamental supera el juicio de proporcionalidad, es necesario constatar si cumple los tres requisitos o condiciones siguientes: si tal medida es susceptible de conseguir el objetivo propuesto (juicio de idoneidad); si, además, es necesaria, en el sentido de que no exista otra medida más moderada para la consecución de tal propósito con igual eficacia (juicio de necesidad); y, finalmente, si la misma es ponderada o equilibrada, por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto)".*

Pues bien, teniendo en cuenta que en el anteproyecto no se adoptan medidas para minorar la afcción al derecho a la protección de datos o garantizar el denominado

derecho al olvido digital, tales como evitar la publicación en un boletín oficial –que es una fuente accesible al público según la LOPD-; la publicación en un formato que evite que dicha información se pueda rastrear a través de buscadores (desindexación); limitar el plazo durante el cual el listado sea accesible, etc.; y que la publicación puede afectar a sanciones que no son firmes en vía jurisdiccional y que, por tanto, pueden verse modificadas por una resolución judicial posterior, no parece que esta medida supere el referido juicio de proporcionalidad.

A más, la publicación de una lista de infractores implicaría a priori una cesión de datos no prevista en la normativa de protección de datos pues así como en dicha normativa sí está previsto que una ley autorice nuevas cesiones, caso del art. 7.3 LOPD en relación, p.ej., a los datos de salud, el art. 7.5 LOPD, referido a los datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas, no lo prevé, lo que posiblemente requeriría una reforma de la LOPD.

En conclusión, la publicidad de la identidad de la persona física responsable de una infracción grave o muy grave, no resulta adecuada, por lo que se considera que ha de suprimirse.

En todo caso, de mantenerse la previsión de creación del Registro contemplado en el párrafo cuarto de este artículo, bien entendido que con omisión de los datos personales de las personas físicas infractoras, a efectos p.ej. de la apreciación de causas modificativas de la responsabilidad y de la prescripción de las sanciones, sería recomendable prever un plazo para la cancelación de tales inscripciones.

El **artículo 115** regula la prestación ambiental sustitutoria. Dicha prestación constituye una opción para el particular infractor, opción que se concreta en pedir la iniciación de un procedimiento que le pueda brindar la posibilidad de sustituir la multa pecuniaria por una prestación de restauración, conservación o mejora que redunde en beneficio del medio ambiente. Ahora bien, en aras de la observancia del principio de legalidad, debería concretarse más el contenido material de la prestación así como determinarse el procedimiento para su imposición, aun por vía reglamentaria, y limitar así la excesiva discrecionalidad que la iniciativa atribuye al órgano sancionador en los dos sentidos. En este sentido, el reglamento que la regule podría incluir un listado-guía de las posibles prestaciones, determinar el plazo para su solicitud desde que la sanción deviene firme, método para establecer las equivalencias, ejecución y reglamentación de los mecanismos de evaluación, así como las consecuencias jurídicas en caso de

incumplimiento.

#### **IV.c) 10.-Parte final.**

El proyecto contiene una única disposición adicional que indica “*Las Administraciones públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco, de acuerdo a sus competencias, se dotarán de los recursos humanos y materiales suficientes para garantizar el cumplimiento de los objetivos establecidos en la presente Ley.*”

La directriz segunda, en su apartado tercero indica que “*las Disposiciones Adicionales, que incluirán por este orden:*

*a) Los regímenes jurídicos especiales que no puedan situarse en el texto articulado: territoriales, personales, económicos y procesales. Sólo se situarán aquí los regímenes especiales que tengan por objeto situaciones jurídicas diferentes de los regulados con carácter general en el texto articulado y, además, no tengan suficiente entidad para integrar el contenido de un artículo o de un capítulo de la parte dispositiva.*

*b) Mandatos y actuaciones no dirigidas a la producción de normas jurídicas. Si se establecen, fijarán el plazo en el que debe cumplirse el mandato.*

*c) Los preceptos residuales que no pueden colocarse en otro lugar de la norma. La calificación de un precepto como residual se utilizará como último recurso.”*

En este caso, el contenido de la Disposición Adicional prevista en el anteproyecto parece obedecer al propósito de incluir en el mismo una disposición en la que se contemple y garantice la financiación de las nuevas funciones e instrumentos recogidos en el texto, a fin de dotar a las Administraciones Públicas de la CAE de recursos materiales, económicos y personales suficientes para su ejecución como consecuencia de la distribución competencial efectuada por la norma.

Sin embargo, no se determinan con precisión los mecanismos que puedan garantizar la suficiencia financiera para abordar estos nuevos servicios y en tal sentido la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi ha tenido ocasión de pronunciarse al respecto (Dictamen nº 192/2011) señalando lo siguiente:

*“Debe advertirse que previsión como la introducida en el artículo 27.5 no garantiza en sí misma la suficiencia financiera a tales efectos, cuando señala que “las administraciones locales, forales y autonómica se dotarán de los recursos necesarios para facilitar los procesos de participación contemplados en la presente ley”, o cuando el artículo 9, señala que las entidades locales contarán con la “asistencia técnica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi y con la correspondiente suficiencia financiera”, al no establecer la ley los mecanismos que garanticen la financiación de los nuevos servicios.”*

A la disposición adicional anterior, le siguen dos disposiciones transitorias que regulan situaciones jurídicas previas o pendientes de resolver.

La disposición transitoria primera, denominada procedimientos en curso, se divide en dos párrafos. En el primero se hace referencia a procedimientos iniciados y no finalizados a la entrada en vigor del presente anteproyecto mientras que en el segundo se hace referencia a situaciones consolidadas, por lo que no parece que el título obedezca a los dos párrafos de esta disposición por igual. Por lo anteriormente expuesto se recomienda la revisión de la disposición transitoria primera.

Además, la disposición transitoria primera indica en su segundo apartado que *“las actividades o instalaciones titulares de autorizaciones ambientales integradas y licencias municipales de actividad clasificada seguirán disfrutando de sus derechos...”*. Cabe comentar, que ateniéndonos a la literalidad de ese precepto, tanto las actividades, como las instalaciones, carecen de personalidad jurídica alguna, por lo que no son susceptibles de disfrutar de ningún derecho; es por ello por lo que se sugiere modificar esa redacción.

La única disposición derogatoria del anteproyecto de ley recoge las disposiciones o enunciados normativos derogados, haciendo mención expresa a la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco.

En relación a esta cuestión cabe comentar que la vigente Ley General de Medio Ambiente del País Vasco no hace referencia únicamente a la administración ambiental, sino que es mucho más amplia ya que regula, entre otros, varios aspectos relacionados con la protección del patrimonio natural, por lo que a falta de regulación sobre los temas ambientales diferentes al de la administración ambiental, procede revisar este artículo al objeto de no generar una situación de desregularización.

Finalmente, el proyecto contiene 6 disposiciones finales que contienen las reglas de eficacia y mandatos de actuación y desarrollo normativo, además del momento de la entrada en vigor de la Ley.

Mediante la **disposición final segunda** se modifica la Ley 1/2006, de 23 de junio, de Aguas. Sin embargo, su formulación resulta un tanto heterodoxa desde el punto de vista de la técnica legislativa. En primer lugar, se ha de señalar que las razones que sustentan tal modificación o adición deben contenerse en la parte expositiva y no en la dispositiva. En segundo término, sugerimos la siguiente formulación:

“DISPOSICIÓN FINAL SEGUNDA. Modificación de la Ley 1/2006, de 23 de junio, de Aguas.

Se introducen las siguientes modificaciones en la Ley 1/2006, de 23 de junio, de Aguas:

Uno. Se modifican los apartados k) y l) y se añade un apartado s) en el artículo 7, que quedan como sigue:

«k) *Informar con carácter vinculante los planes generales, normas subsidiarias, planes parciales y planes especiales después de su aprobación inicial. Este informe versará en exclusiva sobre la relación entre el planeamiento municipal y la protección y utilización del dominio público hidráulico, de sus zonas de protección y de la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre, y sin perjuicio de lo que dispongan otras leyes aplicables por razones sectoriales o medioambientales. Se entenderá desfavorable si no se emite y notifica en el plazo dos meses.*

l) *Informar con carácter vinculante los planes generales, normas subsidiarias, planes parciales y planes especiales antes de su aprobación inicial. Este informe versará en exclusiva sobre la relación entre las obras de interés general de la Comunidad Autónoma del País Vasco y el planeamiento municipal, así como sobre la relación entre dicho planeamiento y la protección y utilización del dominio público hidráulico, de sus zonas de protección y de la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre, y sin perjuicio de lo que dispongan otras leyes aplicables por razones sectoriales o medioambientales. Se entenderá desfavorable si no se emite y notifica en el plazo dos meses.»*

«s) *La elaboración y remisión al Gobierno Vasco del Plan Director de Abastecimiento y de Depuración de Aguas Residuales Urbanas previsto en la presente ley.»*

Dos. Se modifican los apartados a) y e) del artículo 12 de la Ley 1/2006, de 23 de junio, que quedan redactados de la siguiente forma:

«a) *Proponer al Gobierno, a través del departamento competente en materia de medio ambiente, la planificación hidrológica de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental en el ámbito de las Cuencas Internas de la Comunidad Autónoma del País Vasco y sus modificaciones para su aprobación o tramitación de acuerdo con sus competencias.»*

«e) *Aprobar las ordenanzas y los estatutos de las comunidades de usuarias y usuarios y regantes de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental en el ámbito de las Cuencas Internas de la Comunidad Autónoma del País Vasco.»*

Tres. Se modifica el apartado a) y se añade un apartado j) en el artículo 13 de la Ley 1/2006, de 23 de junio, que quedan como sigue:

«a) *Elaborar la propuesta de planificación hidrológica de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental en el ámbito de las Cuencas Internas de la Comunidad Autónoma del País Vasco y sus modificaciones.»*

«j) *Aprobar inicialmente y remitir al Gobierno Vasco del Plan Director de Abastecimiento y de Depuración de Aguas Residuales Urbanas previsto en la presente ley.»*

Cuatro. Se añade un apartado n) en el artículo 15, que queda redactado de la siguiente forma:

«n) *Proponer al Consejo de Administración el Plan Director de Abastecimiento de Agua y de Depuración de Aguas Residuales Urbanas.»*

Cinco. Se modifica el artículo 22, que queda redactado de la siguiente forma:

«Artículo 22. *La planificación hidrológica de Euskadi*

*1. La planificación hidrológica de Euskadi se realiza mediante los planes hidrológicos, los Planes de Gestión del Riesgo de Inundación y los Planes de Sequía de las demarcaciones hidrográficas recayentes en el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco, las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental y Occidental y la demarcación hidrográfica de la Cuenca del Ebro, sus respectivos programas de medidas y los planes y programas de detalle.*

*2. La planificación hidrológica de las Cuencas Internas de la Demarcación Hidrográfica Cantábrico Oriental, competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco, es ejercida por la Agencia Vasca del Agua. De igual modo, la Agencia Vasca del Agua participa en la planificación que corresponde a la Administración del Estado respecto de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental y del Ebro y de las cuencas intercomunitarias de la Demarcación Cantábrico Oriental, de acuerdo con el ordenamiento jurídico en vigor.»*

Lo anterior es suficientemente ilustrativo de cómo se debe aplicar la técnica de modificación para dar una nueva redacción a una norma anterior o a partes de ella o añadir disposiciones nuevas, por lo que nos detendremos aquí pero notando que el resto de normas modificativas contenidas en la disposición final segunda adolecen de los mismos defectos que las anteriores.

Finalmente, hemos de señalar que a tenor de lo dispuesto en el art. 12.1 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General, así como de las Directrices para la elaboración de proyectos de ley, decretos, órdenes y resoluciones aprobadas por el Consejo de Gobierno en su sesión del día 23 de marzo de 1993, figurará como anexo, cuando proceda, la relación de disposiciones derogadas o modificadas.

La **disposición final quinta** faculta a la Administración general de la Comunidad Autónoma del País Vasco para que, mediante Decreto y a solicitud del Departamento en materia de medio ambiente, pueda modificar los anexos de la Ley con la finalidad de adaptarlos a la normativa aplicable y a los requerimientos medioambientales o de carácter técnico que en su caso sean necesarios.

En primer lugar, no es a la Administración general de la CAE a quien ha de habilitarse sino al Consejo de Gobierno, ya que la potestad reglamentaria originaria, salvo

previsión expresa en contrario de la propia norma de rango legal, está atribuida al órgano colegiado Consejo de Gobierno a tenor del artículo 29 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco y artículo 16 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno.

En segundo término, dicha previsión, esto es, la inclusión en un texto normativo legal de una habilitación al ejecutivo para efectuar actualizaciones como la que se prevé, constituye una práctica habitual y la misma no plantea problemas de legalidad pero sí los derivados de la propia técnica normativa seguida, que determina la necesidad de establecer una cláusula de deslegalización para solventarlos. A propósito de esta técnica, la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, con ocasión del dictamen nº 58/2014 emitido en relación al anteproyecto de ley para la prevención y corrección de la contaminación del suelo, se pronunció en los siguientes términos:

*“70. En este sentido, el artículo, opera con una técnica peculiar. En efecto, en primer lugar sienta el concepto que permita considerar a determinadas actividades e instalaciones como potencialmente contaminantes, pero, a continuación, enumera en los anexos I y II del anteproyecto, cuáles son esas actividades e instalaciones —por referencia a la Clasificación Nacional de Actividades Económicas— y su clasificación en tres categorías en función de su potencial contaminante. Esta técnica (aún con las diferencias en contenido que se han apuntado) ya se emplea en la LCS y, al respecto, la Comisión entiende que su inclusión en la ley es un ejemplo de técnica normativa desaconsejable. En efecto, la ley debiera —como hace en su artículo 2— establecer las condiciones que deben reunir ciertas actividades e instalaciones para ser consideradas como potencialmente contaminantes y sobre las cuales se aplicarán los controles y procedimientos que más adelante se regulan, y dejar para un desarrollo reglamentario la enumeración concreta de cuáles sean. Esta manera de normar permite compaginar la seguridad jurídica con la conveniente flexibilidad para alteraciones o modificaciones menores que puedan considerarse procedentes a los largo del período de aplicación de la ley.*

*71 Ciertamente, la disposición adicional segunda se ocupa de facultar expresamente al Gobierno para modificar los anexos, pero ello, precisamente, muestra los problemas que suscita la técnica normativa seguida y la necesidad de establecer una cláusula de deslegalización para solventarlos. La Comisión sugiere, en consecuencia, se reflexione sobre la eliminación de los anexos I y II y su inclusión directamente en la normativa de desarrollo —lo que, en su caso,*



*requeriría también prever un régimen transitorio declarando la pervivencia de la norma antigua hasta que se complete el desarrollo reglamentario—.”*

Finalmente, el presente anteproyecto de ley se acompaña de 8 anexos.

#### **IV. D) Técnica legislativa.**

Las Directrices para la elaboración de proyectos de ley, decretos, órdenes y resoluciones fueron aprobadas por el Consejo de Gobierno en su sesión del día 23 de marzo de 1993.

Conforme a la mismas el título debe indicar de forma precisa, exacta y completa, pero también breve y concreta, la materia regulada. La norma proyectada trata de regular completamente la materia que constituye su objeto de ahí que se utilice en el título de la misma la preposición “de”: Ley “de” Administración Ambiental.

La parte expositiva está precedida del título “Exposición de Motivos” y se indican los motivos que han dado origen a su elaboración, los objetivos perseguidos, los fundamentos jurídicos habilitantes en que se apoya, los principios y líneas generales de la regulación con especial indicación de los aspectos más novedades. No obstante, en este apartado no relaciona suficientemente la incidencia en la normativa en vigor.

La parte dispositiva se construye como un texto articulado ordenándose los artículos de forma sistemática dotándoles de nombre que expresan brevemente el contenido de cada uno de ellos. Los artículos se dividen en párrafos que se numeran y cuando se dividen en apartados, éstos se indican con letras minúsculas ordenadas alfabéticamente. Los artículos se agrupan adecuadamente en capítulos y títulos.

Además de una disposición adicional y dos disposiciones transitorias, consta una disposición derogatoria, cuyo contenido y adecuación ya ha sido objeto de análisis previo en este informe.

El texto recoge 6 disposiciones finales que versan sobre regímenes jurídicos especiales que no puedan situarse en el texto articulado, mandatos y actuaciones no dirigidas a la producción de normas jurídicas y preceptos residuales que no pueden colocarse en otro lugar de la norma, así como la entrada en vigor de la Ley.

Considerando, en general, correcta la aplicación de las Directrices para la elaboración de proyectos de ley, decretos, órdenes y resoluciones aprobadas por Consejo de Gobierno, en sesión de 23 de marzo de 1993, se apuntan no obstante para su corrección, los siguientes aspectos de forma y redacción:

- El uso de la combinación de dos conjunciones, “y/o” ( Anexos IC, ID, IIC y IIE, ) no es admitido gramaticalmente, ya que normalmente el valor que se le pretende atribuir es el de la conjunción “o”, por lo que, cuando se quiere indicar que puede ser una cosa u otra o ambas, se debe usar la conjunción “o” sola; la conjunción “y” se empleará sólo cuando abarque los dos términos de la combinación, para indicar que será una cosa y otra, ambas.
- Recomendamos homogeneizar el uso de mayúsculas o minúsculas en determinadas expresiones que, en ocasiones, se inician con mayúscula y en otras no, tales como “autorización ambiental integrada”; “evaluación ambiental”; “administración pública” o “administraciones públicas”; “departamento competente en materia de medio ambiente”; “ayuntamiento”; “reglamento marco”; “decreto”; “ley”; “anexo”; “sistema comunitario de gestión y auditorías medioambientales” o “título” (en referencia a los 9 de que dispone el anteproyecto).
- En el artículo 114 es más coherente escribir “Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco”.
- Se recomienda la unificación en las expresiones numéricas de plazos, que, algunas veces se formulan en cifras, p.ej. párrafos primero y segundo del artículo 37: “6 meses” y “3 meses”, respectivamente; artículo 40, párrafos 1º y 2º: “9 meses” y “6 meses”, respectivamente; artículo 52, párrafos 1º y 3º: “4 meses”; artículo 32.1: “30 días”; artículo 34: “15 días”; artículos 35.1 y 39.1: “30 días”; artículo 45, párrafos 7 y 8: “10 días”; artículo 46.3: “30 días”; artículo 50.2: “30 días” y “15 días”; y, en otras ocasiones, aparecen en letras –incluso en alguna ocasión en un mismo artículo se utilizan indistintamente números y letras–, p.ej. artículo 14.2: “un mes” y “dos meses”; artículo 21.3: “tres meses”; artículos 29.2, 36, párrafos 2º y 3º, así como 38, párrafos 1º y 2º: “un mes”; artículo 45, párrafos 4º, apartado b) y 9º: “cuatro meses”; artículo 90, párrafos 4º y 5º: “4 meses” y “dos meses”, respectivamente; artículo 95: “seis meses”; artículo 97.3: “tres meses”; artículo 115.2: “tres meses”; artículo 39.2: “quince días”; artículo 45, párrafos 3º, 4ºb) y 6º: “quince días”, “veinte días” y “quince días”, respectivamente; artículo 49.2: “diez días”; artículo 51.3: “quince días”; artículo 97.2: “no inferior a diez días ni superior a quince” y artículo 97.5: “cinco días”.

- La Disposición Final debe recoger su entrada en vigor “el día siguiente al de su publicación”, no “al día siguiente de su publicación”.
- En relación con el las Instrucciones del Lehendakari de 18 de marzo de 1994 para erradicar el lenguaje sexista en las disposiciones normativas y documentos administrativos, el Proyecto realiza un cumplimiento disparado del mismo y, si bien en ocasiones se utiliza el concepto “personas”, en otras ocasiones utiliza conceptos tales como “promotores” , “infractores” o “registro de infractores”. Se sugiere por tanto revisar estas formulaciones.

## V. TRAMITACIÓN Y ANALISIS DEL EXPEDIENTE.

De conformidad con lo establecido por Acuerdos del Consejo de Gobierno de 28/12/2010 y 27/11/2012 por los que se aprueban las Instrucciones de Tramitación de Disposiciones de Carácter General y las Instrucciones para la Tramitación Electrónica, en la presente iniciativa se ha utilizado, además del Espacio Colaborativo Jurídico en Red (Legesarea), la aplicación informática desarrollada para la tramitación electrónica de las Disposiciones Normativas de Carácter General TRAMITAGUNE (Exp: DNCG\_LEY\_479/18\_05).

Además, la Orden de aprobación previa junto con el proyecto normativo se hará pública en el espacio colaborativo LEGESAREA.

En el expediente se han cumplimentado hasta la fecha los requisitos previstos en la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General, en los términos que se exponen a continuación:

- ✓ **Orden de inicio:** De conformidad con lo establecido en la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de Disposiciones de Carácter General (LPEDCG), obra en el expediente Orden de 13 de febrero de 2018, del Consejero de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda por la que se acuerda el inicio del procedimiento para la elaboración del anteproyecto de Ley de Administración Ambiental de Euskadi.

El contenido de este documento se ajusta en su mayoría a lo establecido en el artículo 5 de la LPEDCG; expresa sucintamente el objeto y finalidad de la

norma, y contiene una estimación sobre su viabilidad jurídica y material; sus repercusiones en el ordenamiento jurídico de manera amplia (sin concretar las normas vigentes sobre el mismo objeto que resulten modificadas de forma explícita o implícita), y la incidencia en los presupuestos de las Administraciones Públicas afectadas, en la materia concernida y, en su caso, en el sector de actividad de que se trate.

Así mismo, la orden de inicio señala los trámites e informes que se estiman procedentes en razón de la materia y el contenido de la regulación propuesta y determina que no se considera preciso realizar ningún trámite ante la Unión Europea, puesto que su objeto no es la transposición de Directivas, ni afecta a la competencia entre Estados miembros, ni contiene programas o convocatorias subvencionales.

- ✓ **Orden de aprobación previa y trámites de instrucción previos:** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 de la LPEDCG *“Una vez redactados los proyectos de disposición de carácter general, deberán contar con la aprobación previa por el órgano que haya dictado la orden de iniciación, antes de evacuar los trámites de negociación, audiencia y consulta que procedan”*. En este marco se aprobó la Orden de 25 de mayo de 2018, del Consejero de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, por la que se acuerda la aprobación previa del anteproyecto de Ley de Administración Ambiental de Euskadi y que lleva como anexo el borrador del texto del anteproyecto de Ley de Administración Ambiental de Euskadi, de 25 de mayo de 2018.

La redacción del anteproyecto ha de efectuarse conforme a lo previsto en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 14 de mayo de 2013, por el que se aprueban las medidas para la elaboración bilingüe de las disposiciones de carácter general que adopten la forma de Ley, Decreto Legislativo, Decreto u Orden.

- ✓ **Audiencia e información pública:** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 de la LPEDCG las disposiciones de carácter general que afecten a los derechos o intereses legítimos de los ciudadanos y ciudadanas serán objeto del trámite de audiencia. Asimismo, y cuando la naturaleza de las disposiciones lo aconseje, se someterán a información pública.

En cumplimiento de lo anterior adjunto al expediente se encuentra la Resolución de 28 de mayo de 2018, del Director de Administración Ambiental, por la que se somete a información pública el anteproyecto de Ley de Administración Ambiental de Euskadi (BOPV N°106, de 4 de junio de 2018).

En el presente caso, no son necesarios los trámites de negociación previstos en el artículo 7.2 de la LPEDCG por no tratarse de uno de los supuestos allí establecidos.

El resultado de las alegaciones recibidas y la consulta a otros Departamentos y entidades institucionales del Gobierno Vasco que puedan resultar afectados por la regulación propuesta, se reflejarán en el expediente en un informe memoria sobre alegaciones.

Por otro lado, conforme se señala en la Orden de iniciación, de conformidad con el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 12 de diciembre de 2017, se ha procedido a la realización del trámite de consulta previa establecido en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en Sede electrónica, LEGEGUNEA e Irekia, mediante la publicación en los citados espacios de la consulta pública previa a la elaboración del anteproyecto de la Ley de Administración Ambiental de Euskadi.

El contenido de la consulta se ajusta a lo establecido en el mencionado artículo 133 y recoge los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa, la necesidad y oportunidad de su aprobación, los objetivos de la norma y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

Conforme al artículo 56.1 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno, modificado por la Ley 8/2016, de 2 de junio, se remitirá el texto de la disposición al Parlamento Vasco, una vez tenga la aprobación previa del órgano que haya dictado la orden de iniciación.

Respecto al resto de trámites la Orden señala los siguientes informes procedentes en el presente procedimiento de tramitación:

- ✓ **Memoria justificativa y económica**, incorporando esta última la evaluación del impacto de la norma en la constitución, puesta en marcha y funcionamiento de las empresas.

De conformidad a lo anterior, obra en el expediente Memoria Justificativa y Económica del anteproyecto de la Ley de Administración Ambiental de Euskadi firmada por el Director de Administración Ambiental, el 25 de mayo de 2018.

Respecto a la parte justificativa de esta memoria ya se ha observado la insuficiencia de la misma en apartados anteriores.

En relación a la parte económica, de conformidad con lo establecido en el artículo 10.3 LPEDCG, en el expediente de tramitación deberá incorporarse una memoria económica cuyo contenido mínimo se deberá ajustar a lo dispuesto en el artículo 42 del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Obra en el expediente la correspondiente memoria económica.

- ✓ **Informe de evaluación previa de impacto en función del género** en base a lo previsto en el artículo 19 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres. Obra en el expediente Informe de Impacto de Género del anteproyecto de la Ley De Administración Ambiental de Euskadi firmada por el Director de Administración Ambiental, el 25 de mayo de 2018.

Además se acompañará el proyecto de los siguientes informes preceptivos pendientes de emitir:

- ✓ Informe de la Asesoría Jurídica de la Dirección de Servicios del Departamento.
- ✓ Informe de Emakunde, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 21 de la citada Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres.
- ✓ Informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas del Departamento de Cultura y Política

Lingüística, en virtud de lo determinado en el Decreto 233/2012, de 6 de noviembre, por el que se establece el régimen de inclusión de la perspectiva de normalización del uso del euskera en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.

- ✓ Informe de la Comisión Ambiental del País Vasco, según lo indicado en el artículo 10 de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco.
- ✓ Informe del Consejo Asesor de Medio Ambiente, según lo indicado en el artículo 13, de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco.
- ✓ Informe de Naturzaintza, según lo indicado en el artículo 30 del Decreto Legislativo 1/2014, de 15 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco.
- ✓ Informe del Consejo del Agua del País Vasco.
- ✓ Dictamen del Consejo Económico y Social Vasco, tal y como dispone el artículo 3.1.a) de la Ley 8/2012, de 17 de mayo, del Consejo Económico y Social/ Euskadiko Ekonomia eta Gizarte Arazoetarako Batzordea, que le asigna entre sus funciones la de informar con carácter preceptivo los proyectos de Ley relacionados con la política económica y social.
- ✓ Informe de la Autoridad Vasca de la Competencia.
- ✓ Informe de empresa, de conformidad con lo establecido en el artículo 6 de la Ley 16/2012, de 28 de junio, de Apoyo a las Personas Emprendedoras y a la Pequeña Empresa del País Vasco.
- ✓ Informe de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi, de conformidad con lo establecido en la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi.
- ✓ Informe de la Oficina de Control Económico del Departamento de Hacienda y Economía.
- ✓ Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi.
- ✓ Memoria sucinta del todo el procedimiento con el contenido señalado en el artículo 10.2 de la Ley 8/2003 de 22 de diciembre, y se elevará todo ello a Consejo de Gobierno para su aprobación.

#### **IV. A) Tramitación posterior.**

La Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General, establece en su artículo 12 que una vez ultimado el procedimiento establecido, la disposición general se someterá a la aprobación del órgano competente acompañada de la exposición de motivos, en la que se expresarán sucintamente aquellos que han dado origen a su elaboración y la finalidad perseguida. Figurará como anexo, cuando proceda, la relación de disposiciones derogadas o modificadas.

Asimismo, se adjuntarán los informes preceptivos emitidos, las memorias previstas en el artículo 10 y los antecedentes precisos para pronunciarse sobre la necesidad y oportunidad de la disposición. Concretamente, el citado artículo 10.2 apunta que se incorporará al expediente *“una memoria sucinta de todo el procedimiento, en la que se reseñarán los antecedentes, los trámites practicados y su resultado y las modificaciones realizadas en el texto del proyecto para adecuarlo a las observaciones y sugerencias de los diferentes informes evacuados, y de manera especial las contenidas en los de carácter preceptivo. Se justificarán con suficiente detalle las razones que motiven la no aceptación de las observaciones contenidas en tales informes, así como el ajuste al ordenamiento jurídico del texto que finalmente se adopte”*.

El artículo 13 de la misma Ley manifiesta que los anteproyectos de ley se someterán a la toma en consideración del Consejo de Gobierno, que decidirá sobre su aprobación final en la misma sesión, o bien establecerá los criterios que hayan de tenerse en cuenta en su redacción final y las actuaciones que, en su caso, hayan de seguirse en su tramitación ulterior hasta dicha aprobación.

Considerando que el anteproyecto de Ley propone una modificación expresa de la LTH merece especial mención el Informe de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi, de conformidad con lo establecido en la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, que de conformidad con lo establecido en el Acuerdo de Consejo de Gobierno, de 12 De Diciembre de 2017, por el que se aprueban instrucciones sobre la aplicación del Procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, deberá solicitarse por el órgano promotor de la disposición de carácter general en el momento inmediatamente anterior a la aprobación del respectivo proyecto de ley o decreto (antes del informe de la OCE y del dictamen de la COJUA).



Además, el expediente deberá ser sometido al control interventor económico-normativo de la Oficina de Control Económico (OCE) del Departamento de Hacienda y Economía de conformidad con el artículo 25.1 del Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, el cual establece que *“El control económico-normativo tendrá por objeto la fiscalización de los anteproyectos de ley y proyectos de disposición normativa con contenido económico que se prevea dictar por parte de los órganos competentes de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma del País Vasco.”*

Una vez emitido el informe de la OCE, en virtud de lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, será precisa la emisión del Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi.

Cabe recordar, que el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (BOE nº 295, de 10-12-2013), establece que es información de relevancia jurídica y por lo tanto ha de hacerse pública de conformidad con lo establecido en la Circular Departamental 2/2016 sobre publicidad activa *“Los Anteproyectos de Ley y los proyectos de Decretos Legislativos cuya iniciativa les corresponda, cuando se soliciten los dictámenes a los órganos consultivos correspondientes”,* así como *“Las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos.”*

## **VI. CONCLUSIONES**

Considerando todo lo anteriormente expuesto, este es el informe que se emite en relación al anteproyecto de la Ley de Administración Ambiental, sin perjuicio de otro mejor fundado en derecho.

En Vitoria-Gasteiz,

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE POR:

LA ASESORÍA JURÍDICA

LA DIRECTORA DE SERVICIOS