



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

N.º 35/2019

Excmo. Sr.:

SEÑORES:

Joaquín Sánchez Garrido, Presidente
Fernando Andújar Hernández
Enrique Belda Pérez-Pedrero
José Sanroma Aldea
Fernando José Torres Villamor
Soledad Rodríguez Rivero, Secretaria
General

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en sesión celebrada el día 30 de enero de 2019, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:



“En virtud de comunicación de V. E. de 19 de diciembre de 2018, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha ha examinado el anteproyecto de Ley de Evaluación Ambiental de Castilla-La Mancha.

Resulta de los **ANTECEDENTES**

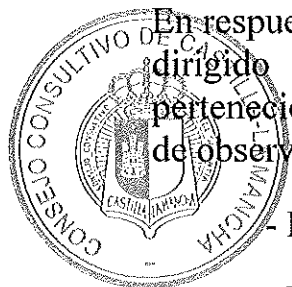
Primero. Consulta pública.- El expediente remitido para dictamen contiene, como primer elemento integrante del mismo, la documentación justificativa de haberse realizado un trámite previo de consulta pública en relación con una iniciativa orientada a la aprobación de una nueva ley reguladora de los procesos de evaluación ambiental en Castilla-La Mancha. Dicha consulta se materializó mediante publicación del correspondiente anuncio el día 3 de octubre de 2017 en la página web de la Junta de

Comunidades de Castilla-La Mancha, sin que a raíz de la misma se hayan producido intervenciones o alegaciones de tipo alguno.

Segundo. Primer borrador del texto proyectado.- Tras una primera presentación de la iniciativa ante el Consejo Asesor de Medio Ambiente (CAMA) y a la vista de las observaciones recibidas de algunos de sus componentes, fue redactado un primer borrador de anteproyecto de Ley de Evaluación Ambiental de Castilla-La Mancha -datado a 8 de enero de 2018- que constaba de 78 artículos, encuadrados en tres títulos -subdivididos en capítulos-, cinco disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria, dos disposiciones finales y seis anexos.

Tercero. Consulta a los órganos de la Administración Regional.-

En respuesta a un trámite de consulta verificado en ese mismo mes de enero, dirigido a varias Viceconsejerías, Direcciones Generales y entidades pertenecientes a la Administración Regional, fueron recibidos sendos escritos de observaciones o sugerencias formulados por:



- La Dirección General de Industria, Energía y Minas.
- La Dirección General de Vivienda y Urbanismo.
- La Agencia del Agua de Castilla-La Mancha.

Cuarto. Segundo borrador de la norma.- Con fecha 11 de abril de 2018 fue redactado un nuevo borrador del texto legal en tramitación, que presenta similar estructura a la de su versión precedente.

Quinto. Estudio de la norma en el grupo de trabajo constituido en el CAMA.- Tras el acto de presentación aludido en el antecedente segundo, se formularon varios escritos de alegaciones por parte de los componentes del grupo de trabajo constituido al efecto en el seno del CAMA, las cuales fueron plasmadas en el acta de la sesión plenaria celebrada por dicho órgano colegiado el día 7 de junio de 2018.

Sexto. Informe jurídico.- A la vista de lo actuado, con fecha 23 de julio de 2018 el personal de los servicios jurídicos de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural, promotora de la norma,



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

emitió un informe relativo al texto legal en proceso de elaboración, donde se formulan diversas observaciones o propuestas de modificación a su contenido, así como otras indicaciones relativas a los trámites formales aún pendientes de realización.

Séptimo. Tercer borrador.- Seguidamente, se redactó un tercer borrador del mencionado anteproyecto de Ley -datado a 25 de julio de 2018-, que consta de exposición de motivos, 71 artículos, encuadrados en tres títulos -subdivididos en capítulos y secciones-, tres disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria, dos disposiciones finales y seis anexos.

Octavo. Información pública y audiencia.- Mediante resolución del titular de la Viceconsejería de Medio Ambiente se dispuso la apertura de un periodo de información pública en relación con el aludido proyecto normativo, cuyo anuncio fue hecho público en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha de 6 de agosto de 2018, otorgando a cuantos estuvieran interesados un plazo de treinta días para poder examinar el expediente y efectuar las alegaciones, observaciones o sugerencias que estimasen oportunas. Paralelamente, fue articulado un trámite de audiencia dirigido específicamente a una multiplicidad de órganos administrativos, organismos y entidades concernidos por la materia medioambiental objeto de regulación. Como consecuencia de ambas actuaciones fueron recibidos escritos de alegaciones u observaciones procedentes de algunos particulares y de los siguientes órganos o entidades:

- Dirección General de Carreteras y Transportes.
- Dirección General de Vivienda y Urbanismo.
- Agencia del Agua de Castilla-La Mancha.
- SEO-Birdlife.
- WWF-Adena.
- Ecologistas en Acción de Castilla-La Mancha.

- Ecologistas en Acción de Guadalajara.
- Plataforma “Toledo Aire Limpio”.
- ASAJA Castilla-La Mancha.
- Confederación Regional de Empresarios de Castilla-La Mancha (CECAM).
- “Cooperativas Agroalimentarias de Castilla-La Mancha”.
- Ecologistas en Acción de Ciudad Real.
- Izquierda Unida de Castilla-La Mancha.
- “Pueblos Vivos de Cuenca”.



ANEFA-AFA.

Federación Española de la Recuperación y el Reciclaje.

Noveno. Cuarto borrador.- Con fecha 29 de octubre de 2018 fue elaborado un nuevo borrador del texto proyectado, que mantiene la misma estructura compositiva de su versión precedente.

Décimo. Última intervención del CAMA.- En el estado de tramitación descrito, el nuevo texto redactado fue sometido al parecer del órgano plenario del CAMA, en sesión celebrada con fecha 6 de noviembre de 2018, donde fue objeto de la correspondiente valoración y debate.

Undécimo. Respuesta a los participantes en los trámites de audiencia e información pública.- Con fecha 8 de noviembre posterior, el titular de la Viceconsejería de Medio Ambiente envió numerosas comunicaciones a la multiplicidad de agentes participantes en el procedimiento y previamente alegantes, para informarles del tratamiento dado a las respectivas observaciones y sugerencias recibidas, así como de su incidencia en el texto legal en proceso de elaboración.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

Duodécimo. Quinto borrador.- En esa misma fecha se integró en el expediente un nuevo borrador del texto proyectado, que tampoco presenta alteraciones estructurales.

Decimotercero. Informe de la Secretaría General.- El texto legal proyectado fue informado con fecha 14 de noviembre siguiente por la titular de la Secretaría General de la Consejería actuante, analizándose, principalmente, la competencia para la tramitación de la iniciativa legislativa, el procedimiento a seguir antes de su final sometimiento al Consejo de Gobierno y el contenido de la norma proyectada, significando que, a la vista de su articulado, no se encuentra inconveniente para proseguir con la tramitación.



Decimocuarto. Informe del Gabinete Jurídico.- Seguidamente, se emitió informe por parte del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades en relación con el texto legal proyectado, datado a 4 de diciembre de 2018, en el que, tras reflejarse los principales antecedentes normativos a tomar en consideración, el ámbito competencial concernido por la iniciativa, el procedimiento sustanciado para su elaboración y el propio contenido del anteproyecto, se efectúan varias observaciones y propuestas al mismo, emitiendo finalmente un pronunciamiento favorable, supeditado a la atención de las indicaciones efectuadas.

Decimoquinto. Informe de la Dirección General de Vivienda y Urbanismo.- El día 10 de diciembre posterior fue emitido informe por el personal de la Dirección General de Vivienda y Urbanismo en relación con varias propuestas efectuadas anteriormente sobre los procedimientos de evaluación ambiental regulados en el anteproyecto legal, insistiéndose en algunos de sus planteamientos no llevados al mismo, atinentes a la determinación del órgano sustantivo actuante en los procedimientos aprobatorios de instrumentos municipales de planeamiento urbanístico.

Decimosexto. Memoria de análisis de impacto normativo.- Con fecha 12 de diciembre de 2018 fue redactada una última Memoria de análisis del impacto normativo -la cuarta- relativa al anteproyecto legal en tramitación, por el titular de la Viceconsejería de Medio Ambiente. En dicho documento se exponen las razones que justifican el impulso de la iniciativa

legislativa emprendida, asociadas principalmente a la necesidad de adaptación de la normativa autonómica preexistente -contenida en la Ley 4/2007, de 8 de marzo-, a las nuevas Directivas Comunitarias aprobadas o modificadas con posterioridad, así como a la regulación legal básica aprobada en el año 2013, afectada primero por la Sentencia del Tribunal Constitucional 53/2017, de 11 de mayo, y modificada por medio de la reciente Ley 9/2018, de 5 de diciembre. Partiendo de esas premisas, se aborda el estudio de la concreta motivación de las medidas innovadoras contenidas en la norma proyectada y las alternativas de actuación ponderadas, abogando por la elaboración de un texto legal único, integrador de toda la regulación legal básica y de las singularidades autonómicas que quieren instaurarse o mantenerse, como mejor técnica que facilite el manejo de la normativa por parte de los operadores jurídicos. La citada memoria describe el contenido del texto legal en tramitación, analizando su adecuación al sistema constitucional de reparto de competencias, sus impactos presupuestarios directos -ninguno- e indirectos que serían previsibles, su ausencia de efectos directos sobre la competencia en el mercado, así como sus incidencias en materia de imposición de cargas administrativas a la ciudadanía.



El referido documento incluye también una prolija exposición descriptiva de todo el procedimiento seguido para la elaboración de la norma, dando cumplida cuenta de la multitud de participaciones habidas y del resultado de las mismas sobre el texto en tramitación, así como de las razones ponderadas en cada caso a fin de rechazar o asumir las sugerencias y observaciones recibidas desde todos esos ámbitos de actuación, al igual que las plasmadas en los informes emitidos por los órganos y unidades administrativas intervinientes en el proceso, a los que ya se ha hecho mención en los antecedentes previos.

Decimoséptimo. Informes de la Secretaría General.- El texto proyectado fue nuevamente informado el 12 de diciembre de 2018 por la titular de la Secretaría General de la Consejería actuante, analizándose, principalmente, la competencia para la tramitación de la iniciativa, el contenido de la norma proyectada y el procedimiento seguido antes de su sometimiento final al Consejo de Gobierno, concluyendo que no se aprecia inconveniente alguno que impida la verificación de este último trámite.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

En documento separado, pero datado en igual fecha, la citada Secretaria General hizo un estudio monográfico sobre el impacto de género de la norma legal proyectada, a los efectos previstos en el artículo 6.3 de la Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de Igualdad entre Mujeres y Hombres de Castilla-La Mancha, concluyendo al respecto que de la disposición examinada no se deriva impacto de género alguno, ya que su repercusión sobre esa materia es nula.

Decimoctavo. Toma en consideración por el Consejo de Gobierno.- Se acredita también que el Consejo de Gobierno, en su reunión de 18 de diciembre de 2018, acordó tomar en consideración el anteproyecto de Ley *"de Evaluación Ambiental de Castilla-La Mancha"*, así como su remisión a este órgano consultivo para recabar el dictamen correspondiente.

Decimonoveno. Última versión del anteproyecto.- El expediente se completa con el texto definitivo del anteproyecto de Ley sometido a dictamen fechado a 7 de diciembre de 2018-, titulado *"de Evaluación Ambiental de Castilla-La Mancha"*, que consta finalmente de índice, exposición de motivos, 71 artículos -encuadrados en tres títulos- dos disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

La exposición de motivos hace una extensa mención a los precedentes normativos internacionales, estatales y autonómicos que guardan relación con las previsiones plasmadas en la disposición proyectada, determinando cuáles son los principales objetivos específicos perseguidos por su regulación. También se describe la estructura de la disposición y el sentido de algunas de sus principales medidas innovadoras.

El Título I, denominado *"Principios y disposiciones generales"*, consta de 17 artículos que se ocupan, sucesivamente, del objeto y finalidad de la ley, los principios de la evaluación ambiental, las relaciones entre Administraciones públicas, definiciones, ámbitos de aplicación de las evaluaciones ambientales estratégicas y de impacto ambiental, supuestos excluidos de evaluación, obligaciones generales, los efectos de la falta de emisión de las declaraciones e informes regulados en la ley, la determinación del órgano sustantivo y el órgano ambiental, resolución de discrepancias,

evaluaciones ambientales afectantes de áreas protegidas, relaciones entre ambos tipos de evaluaciones, confidencialidad y protección de datos de carácter personal, la capacidad y responsabilidad de los técnicos autores de estudios y documentos ambientales, el Registro de personas interesadas y la finalización anticipada de procedimientos de evaluación ambiental contrarios a la normativa o manifiestamente inviables.

El Título II se ocupa de regular los procedimientos de evaluación ambiental, dedicando sus dos capítulos a cada una de las modalidades existentes al efecto: las relativas a los supuestos de evaluación ambiental estratégica de planes y programas -capítulo I- y de evaluación de impacto ambiental de proyectos -capítulo II-. Ambos capítulos se subdividen, a su vez, en secciones que versan sobre las singularidades correspondientes a los casos sometidos a los procesos de evaluación ordinaria y de evaluación simplificada -artículos 18 al 29 (evaluación estratégica ordinaria), artículos 30 al 35 (evaluación estratégica simplificada), artículos 36 al 50 (evaluación de impacto ambiental ordinaria) y artículos 51 al 58 (evaluación de impacto ambiental simplificada). Además, el capítulo II, dedicado a la evaluación de impacto ambiental de proyectos contiene otras dos secciones que contemplan medidas para la coordinación del procedimiento de evaluación de impacto ambiental con los procedimientos de otorgamiento de autorizaciones ambientales integradas -sección 3.^a (artículos 59 y 60)- y de actividades potencialmente contaminantes de la atmósfera -sección 4.^a (artículos 61 y 62)-.

El Título III, denominado "*Seguimiento y régimen sancionador*", consta de dos capítulos que versan, respectivamente, sobre el seguimiento de las declaraciones e informes ambientales emitidos -capítulo I (artículos 63 al 65)- y el "*Régimen sancionador*" aplicable en la materia -capítulo II (artículos 66 al 71).

Las dos disposiciones adicionales tratan sobre la acumulación de procedimientos de evaluación de impacto ambiental -la primera-, y el "*régimen supletorio y tramitación electrónica*" -la segunda-.

La disposición transitoria única contiene diversas determinaciones sobre el tratamiento de los procedimientos iniciados y las acciones de



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

evaluación ambiental ya efectuadas con anterioridad a la entrada en vigor de la norma.

La disposición derogatoria única establece tal efecto para dos disposiciones generales específicas, así como una derogación genérica de cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a la ley.

Las dos disposiciones finales se ocupan, respectivamente, de autorizaciones de desarrollo conferidas al Consejo de Gobierno -la primera- y la *"Entrada en vigor"* de la ley -la segunda-.

El texto de la norma se completa con seis anexos, identificados con las siguientes titulaciones:



- *"Proyectos sometidos a la evaluación ambiental ordinaria regulada en el título II, capítulo II, sección 1."* (anexo I).

- *"Proyectos sometidos a la evaluación ambiental simplificada regulada en el título II, capítulo II, sección 2."* (anexo II).

- *"Criterios mencionados en el artículo 54.2 para determinar si un proyecto del anexo II debe someterse a evaluación de impacto ambiental ordinaria"* (anexo III).

- *"Contenido del estudio ambiental estratégico"* (anexo IV).

- *"Criterios mencionados en el artículo 33 para determinar si un plan o programa debe someterse a evaluación ambiental estratégica ordinaria"* (anexo V).

- *"Estudio de impacto ambiental, conceptos técnicos y especificaciones relativas a las obras, instalaciones o actividades comprendidas en los anexos I y II"* (anexo VI).

En tal estado de tramitación V. E. dispuso la remisión del expediente a este Consejo Consultivo, en el que tuvo entrada con fecha 21 de diciembre de 2018.

A la vista de dichos antecedentes, procede formular las siguientes

CONSIDERACIONES

I

Carácter del dictamen.- Se somete al Consejo Consultivo el anteproyecto de Ley de Evaluación Ambiental de Castilla-La Mancha, instándose la emisión de dictamen con invocación de lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en cuyo apartado 3 se establece que este órgano deberá ser consultado *“en los siguientes asuntos: [] [...]*
3.- Anteproyectos de Ley”.

De acuerdo con dicha disposición, procede emitir el presente dictamen con carácter preceptivo.

II

Procedimiento de elaboración del anteproyecto.- El ejercicio de una iniciativa legislativa por parte del Gobierno de la Comunidad Autónoma se ha visto condicionado por la aplicabilidad temporal de las previsiones del Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, dictadas como normativa básica del Estado en uso de la competencia exclusiva enunciada en el artículo 149.1.18ª de la Constitución, si bien tales previsiones se han visto profundamente afectadas por la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional nº 55/2018, de 24 de mayo. Especial incidencia presentaban las determinaciones del artículo 133 de dicho cuerpo legal, relativas a varios trámites de consulta, audiencia e información pública orientados a fomentar la *“participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango legal y reglamentos”*, cuyo juicio de constitucionalidad ha sido abordado en el Fundamento Jurídico 7 de la Sentencia referida,



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

propugnándose la inconstitucionalidad, la nulidad o un restringido modo de interpretación respecto de la mayor parte de su contenido. Ahora bien, sin perjuicio de la pervivencia de alguna medida aplicable a los procedimientos de elaboración de normas reglamentarias, en lo concerniente al desarrollo de iniciativas legislativas por parte de los gobiernos autonómicos, el Alto Tribunal ha negado tal posibilidad de regulación estatal, afirmando al respecto: *“Los arts. 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero, cuya impugnación ya hemos examinado), 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015 se refieren al ejercicio, por parte de los gobiernos nacional y autonómico, tanto de la potestad reglamentaria como de la iniciativa legislativa. Se aplican, por tanto, a las iniciativas de rango legal de las Comunidades Autónomas. Invaden por ello las competencias que estas tienen estatutariamente atribuidas en orden a organizarse y regular la elaboración de sus leyes. Procede, pues, estimar el recurso en este punto y declarar en consecuencia la invasión competencial que denuncia el Gobierno de Cataluña. [] Tal declaración, sin embargo, tampoco conlleva en este caso la nulidad de los arts. 129, 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015. Según acabamos de ver, tales preceptos se refieren también a las iniciativas legislativas del Gobierno nacional, lo que no ha suscitado controversia alguna en este proceso. De modo que, para remediar la invasión competencial señalada, basta declarar que estos preceptos son contrarios al orden constitucional de competencias y que, en consecuencia, no son aplicables a las iniciativas legislativas de las Comunidades Autónomas (STC 50/1999, FFJJ 7 y 8)”*.

En virtud de lo expuesto, procede reiterar que en el ámbito de esta Comunidad Autónoma y con carácter general la iniciativa legislativa del ejecutivo se encuentra regulada en el artículo 35 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, el cual dispone que *“El Consejo de Gobierno ejerce la iniciativa legislativa mediante el Anteproyectos de Ley. Los textos que tengan tal objeto se elaboran y tramitan como Anteproyectos de Ley elevándose, junto con todas las actuaciones y antecedentes, a la consideración del Consejo de Gobierno”*, quien, asumida la iniciativa legislativa y a la vista del texto proyectado, decide sobre ulteriores trámites y consultas y, cumplidos estos, acuerda su remisión al Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha. Se aprecia así que la ley autonómica se decantó por la opción de no definir cuáles han de ser las

“actuaciones” y “antecedentes” previos a la referida toma en consideración, ni fijar los *“ulteriores trámites y consultas”* que sucedan a la misma, de lo que puede extraerse que, en cada caso, serán los que se hagan precisos y mejor se correspondan con el contenido de la concreta iniciativa que se promueva.

Dicho lo anterior, el examen de las actuaciones realizadas en el presente caso, ya descritas ampliamente en los antecedentes, revela una general observancia de las reglas y criterios formales que resultan de aplicación, sin que quepa formular objeciones de relevancia en relación con la tramitación desarrollada.

No obstante, procede señalar que, aunque el expediente dispone de un índice numerado descriptivo de los documentos que lo conforman y se encuentra correctamente ordenado, conforme al natural orden cronológico de las actuaciones, no ha sido enteramente foliado, deficiencia esta que ha dificultado su examen y toma de conocimiento, y que puede llegar a suscitar dudas acerca de la completitud de su contenido.

III

Marco constitucional, estatutario y legal en que se inserta el anteproyecto de Ley.- Previamente al examen del texto legal proyectado, conviene identificar los principales elementos configuradores del marco normativo en el que se desenvuelve la competencia que faculta a la Junta de Comunidades para acometer la regulación objeto del mismo.

A ese fin procede hacer una primera remisión general e introductoria a lo ya expuesto por este Consejo en otros dictámenes anteriores -como el 13/1999, de 23 de febrero, o el 214/2006, de 29 de noviembre-, emitidos en relación con sendas iniciativas legislativas de índole medioambiental tramitadas en esos años, y que culminaron con la aprobación de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Evaluación del Impacto Ambiental, y de la Ley 4/2007, de 8 de marzo, de la Evaluación Ambiental en Castilla-La Mancha, derogatoria de la anterior y vigente en la actualidad. También cabe hacer una mención particular al análisis realizado en el dictamen 125/2002, de 11 de octubre,





*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

donde fue examinado el contenido del principal texto reglamentario autonómico aún vigente en la materia, aprobado como Decreto 178/2002, de 17 de diciembre -Reglamento General de desarrollo de la citada Ley 5/1999, de 8 de abril-, sobre el que la exposición de motivos del anteproyecto que ahora se dictamina hace una curiosa manifestación de sorpresa alusiva a su dilatada pervivencia.

Como ya se dijo en esos otros dictámenes, la competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la disposición legal proyectada descansa, primordialmente, en el título competencial relativo al desarrollo legislativo y ejecución, en el marco de la legislación básica del Estado, en materia de *"Protección del medio ambiente y de los ecosistemas. Normas adicionales de protección"*, plasmada en el artículo 32.7 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha; si bien, dado el carácter eminentemente procedimental de la mayoría de los preceptos del anteproyecto, a esa primera referencia competencial debe añadirse una mención complementaria alusiva a la competencia que el artículo 31.1.28ª del Estatuto de Autonomía atribuye con carácter exclusivo a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha sobre el *"Procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia"*, siendo así ambos títulos competenciales los principalmente involucrados en la iniciativa normativa en estudio. En consecuencia, en principio, nada cabe obstar desde la referida perspectiva competencial en orden a la aprobación de la norma legal propuesta.

Ahora bien, el uso de las competencias autonómicas referidas ve condicionado su ámbito de proyección por el potencial influjo restrictivo de otras competencias estatales de carácter exclusivo, cuyo alcance siempre es preciso ponderar a fin de asegurar una adecuada interrelación de todas ellas. En este aspecto, como ya se expuso en el dictamen 1/1999, de 12 de enero, relativo a un anterior anteproyecto de ley de Conservación de la Naturaleza y Evaluación del Impacto Ambiental, con amplia cita en él de la doctrina de Tribunal Constitucional entonces incidente sobre la materia, resulta de particular importancia la interpretación del artículo 149.1.23ª de la Constitución, en la medida en que también residencia en el Estado una competencia exclusiva en materia de conformación de la legislación básica sobre medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades

Autónomas de establecer normas adicionales de protección. Paralelamente, en el ámbito procedimental especialmente concernido por la regulación proyectada, las competencias que en ese orden ostenta y ejercita la Comunidad Autónoma, han de ser respetuosas con las disposiciones estatales dictadas con el carácter de normativa reguladora del “*procedimiento administrativo común*” o instauradoras de las “*bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas*”, conferidas al Estado por virtud del título competencial plasmado en el artículo 149.1.18ª de la Constitución.

Asimismo, como también se hizo en los dictámenes aludidos con anterioridad, es preciso destacar la importancia de los condicionantes normativos que en materia medioambiental pueden venir impuestos por razón de la regulación comunitaria que resulta de ineludible observancia y que, al igual que la normativa básica estatal -habitualmente orientada a su trasposición-, viene siendo objeto de constante revisión y actualización.



Por todas esas razones, la actualización del panorama normativo existente en materia de evaluación ambiental impone una sistemática descripción de las principales innovaciones producidas tras los anteriores pronunciamientos de este órgano consultivo, tanto en la regulación medioambiental de la Unión Europea, como en la normativa básica estatal, así como aportar una visión de la evolución experimentada en la doctrina del Tribunal Constitucional respecto a la delimitación de los títulos competenciales concernidos.

En relación con la primera, la exposición de motivos de la reciente Ley 9/2018, de 5 de diciembre, aprobada por el Estado para modificación de la vigente Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, ofrece una visión sintética, pero bien identificativa, de los principales referentes normativos comunitarios a tener en consideración, señalando al respecto: “*El régimen jurídico de la evaluación ambiental estratégica de los planes y programas y de la evaluación de impacto ambiental de los proyectos quedó establecido con carácter unitario en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre [...]* La Ley 21/2013, de 9 de diciembre, recoge en una única norma las leyes que incorporaron al ordenamiento jurídico español dos directivas comunitarias: la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente -«directiva sobre evaluación de impacto ambiental»- y la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. [] La Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre, se ha modificado en el año 2014 mediante la Directiva 2014/52/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014. Esta modificación persigue los siguientes objetivos: en primer lugar, conseguir una regulación más eficaz del proceso de evaluación de impacto ambiental, adaptando las diversas etapas de las que consta este proceso a los principios comunitarios de «una mejor legislación» y de reducción de las cargas administrativas para los ciudadanos; en segundo lugar, aumentar la coherencia y las sinergias con otra legislación y otras políticas de la Unión Europea, así como con las estrategias y políticas establecidas por los Estados miembros en ámbitos de competencia nacional; y, finalmente, garantizar la mejora de la protección del medio ambiente, de la salud humana, del patrimonio nacional, velar por el mantenimiento de la diversidad de especies, conservar la capacidad de reproducción del ecosistema como recurso fundamental de la vida y el aumento de la eficiencia en el uso de los recursos naturales, mediante un sistema de toma de decisiones sobre inversiones, tanto públicas como privadas, más previsible y sostenible a largo plazo. [...] [] Así mismo, de acuerdo con la nueva disposición comunitaria, los Estados miembros deben prever la integración o coordinación de los procesos de evaluación de impacto ambiental con otros procedimientos ambientales establecidos por normas comunitarias o nacionales; también se introducen plazos para las diferentes etapas de la evaluación de impacto ambiental: así, por ejemplo, el análisis caso por caso -lo que la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, denomina evaluación de impacto ambiental simplificada- debe realizarse en un plazo de noventa días, con posibilidad de prórroga, y las consultas públicas deben durar al menos treinta días. Los Estados miembros deben garantizar también que las decisiones finales sobre la autorización o denegación del proyecto se toman dentro de un «plazo razonable». El proceso para determinar si un proyecto debe someterse a evaluación de impacto ambiental se precisa, al exigir que las decisiones estén debidamente motivadas a la luz de los criterios de

selección actualizados. Los informes de evaluación del impacto ambiental -estudios de impacto ambiental, según la terminología de la ley nacional- se deben hacer más comprensibles para el público, especialmente con respecto a las evaluaciones del estado actual del medio ambiente y las distintas alternativas al proyecto. También deben mejorarse la calidad y el contenido de los estudios e informes ambientales y las autoridades competentes tendrán que probar su objetividad para evitar conflictos de intereses. Los motivos que llevan a la decisión de autorizar o de denegar un proyecto deben ser claros y transparentes para el público. Los Estados miembros podrán fijar plazos para la validez de las conclusiones razonadas u opiniones emitidas como parte del proceso de evaluación de impacto ambiental, es decir, de lo que la ley española denomina declaración o informe de impacto ambiental. Si los procesos de evaluación concluyesen que un proyecto entrañará efectos adversos significativos sobre el medio ambiente, los promotores, estarán obligados a adoptar las medidas necesarias para prevenir, reducir o compensar estos efectos. Además, tendrán que establecer sistemas de seguimiento y control de las decisiones ambientales durante la ejecución de los proyectos. Con el fin de evitar duplicidades y costes innecesarios, se podrán aplicar métodos de seguimiento y control ya existentes. [] La nueva directiva sobre evaluación de impacto ambiental, que entró en vigor el 15 de mayo de 2014, supone un refuerzo del actual enfoque de la evaluación de impacto ambiental, como instrumento preventivo, que contempla las amenazas y desafíos ambientales que han surgido desde que entró en vigor la primera directiva sobre evaluación de impacto ambiental de proyectos, hace ya más de 25 años. Esto significa prestar más atención a determinadas áreas, como la eficiencia de los recursos, el cambio climático y la prevención de riesgos que, con la nueva regulación, están ahora mejor reflejados en el proceso de evaluación”.

En cuanto a los principales instrumentos normativos conformadores de la normativa básica estatal en la materia, el fragmento de la exposición de motivos previamente reproducido también contiene las claves identificativas de la norma legal que constituye el referente capital en el ámbito regulatorio concernido: la mencionada Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental; disposición que ha sido recientemente modificada, como se ha dicho, por medio de la Ley 9/2018, de 5 de diciembre, en cuyo preámbulo



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

expositivo se explican las razones que justifican su aprobación, con alusión a las actualizaciones impuestas por los cambios producidos en las antedichas Directivas comunitarias y también por la necesidad de salvar los reparos de índole competencial enunciados en la Sentencia del Tribunal Constitucional 53/2017, de 11 de mayo, en relación con la versión original de dicha Ley 21/2013, de 9 de diciembre.

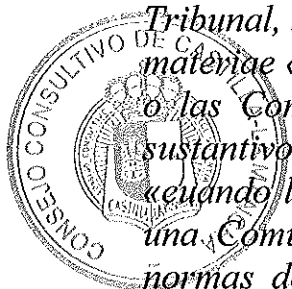


Lo cierto es que los redactores de la norma legal proyectada y sometida a dictamen han revelado nítidamente su propósito de dotarla de la misma estructura compositiva adoptada por la referida ley básica estatal, así como el de incorporar a su contenido todos aquellos preceptos de ineludible observancia radicados en aquella, de modo que el texto resultante constituya un único cuerpo legal que simplifique el conocimiento global de la materia a los operadores jurídicos intervinientes en el campo regulatorio de la evaluación ambiental. Por ello, el articulado de la mencionada norma básica estatal -Ley 21/2013, de 9 de diciembre- presenta una sistemática claramente coincidente con la del texto legal autonómico proyectado -ya descrita en el antecedente decimonoveno-, tratando separadamente las cuestiones de índole general -Título I-, la regulación de los procedimientos de evaluación ambiental estratégica de planes y programas -Título II, capítulo I-, de evaluación de impacto ambiental de proyectos -Título II, capítulo II-, así como las determinaciones concernientes al seguimiento de dichos procesos y al régimen sancionador de aplicación -Título III-. Este notable mimetismo estructural, acompañado de una asunción literal de la generalidad de los preceptos estatales de carácter básico y de otros muchos que no gozan de esa condición, ha propiciado que los seis anexos localizados al término de la citada Ley 21/2013, de 9 de diciembre, hayan sido llevados a la parte final del anteproyecto de Ley manteniendo similares titulaciones identificativas de sus respectivos objetos y contenidos.

Además de esa capital norma legal de carácter básico, cabe hacer una referencia adicional a otras tres disposiciones estatales de temática medioambiental e igualmente provistas de rango de ley, en cuanto tangencialmente concernidas por las determinaciones del texto proyectado, como son: la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera; la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del

Patrimonio Natural y de la Biodiversidad; y el Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, aprobatorio del texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, todas ellas dictadas con la condición de normativa básica amparada en el artículo 149.1.23.ª de la Constitución.

Pasando ya al examen de la jurisprudencia constitucional incidente en la materia, resulta conveniente hacer una mención a lo dicho en la aludida Sentencia del Tribunal Constitucional nº 53/2017, de 11 mayo, dictada con motivo del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Generalitat de Cataluña contra numerosos preceptos de la versión primitiva de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, en cuyo fundamento jurídico 3 -epígrafes c) y e)- se hace una ilustrativa exposición recopilatoria de la doctrina atinente a esta materia, concluyendo al respecto: *"Conforme a la doctrina reiterada de este Tribunal, la regulación de procedimientos administrativos especiales ratione materiae «es una competencia conexa a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración», de manera que «cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias» (SSTC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 32; 98/2001, de 5 de abril, FJ 8, y 101/2006, de 30 de marzo, FJ 5, entre otras). Por otra parte, también ha declarado este Tribunal que «las bases medioambientales pueden alcanzar algún aspecto de estos procedimientos especiales si imponen criterios directamente vinculados a los objetivos sustantivos de la legislación estatal medioambiental sin descender a la previsión de trámites de pura gestión» (STC 45/2015, de 5 de marzo, FJ 6). [] En el caso de la evaluación ambiental, hay que tener en cuenta, en primer lugar, que la tramitación a través de la cual se articula es, como ya hemos señalado, un elemento nuclear de este instrumento, dirigido a lograr una efectiva integración de los aspectos ambientales en los procesos de toma de decisión de las distintas Administraciones competentes para la ulterior aprobación o autorización de determinados planes, programas o proyectos. En segundo lugar, la normativa*





*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

de evaluación ambiental no tiene por objeto regular los procedimientos administrativos ratione materiae de aprobación de un plan o proyecto, o de autorización de un proyecto en un ámbito competencial determinado, sino integrar en los mismos una serie de trámites y exigencias con fines exclusivamente tuitivos del medio ambiente. Por último, la legislación básica de medio ambiente puede afectar transversalmente el ejercicio de distintas competencias sectoriales por razón de la repercusión que el ejercicio de las mismas pueda tener en el medio ambiente, en los términos que se exponen a continuación; lo que en el caso concreto de la aprobación o autorización de planes, programas, y proyectos, en el marco de las diversas competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas, se traduce en la introducción de requisitos y trámites dirigidos a garantizar su adecuada y efectiva evaluación ambiental en todo el territorio”.



Completando la descripción del marco normativo concernido, debe agregarse una referencia a las principales normas autonómicas destinadas a regular en nuestra Región los procesos de evaluación ambiental de planes, programas y proyectos. En tal sentido, el principal referente en la materia viene dado por la citada Ley 4/2007, de 8 de marzo, de la Evaluación Ambiental en Castilla-La Mancha, que pretende derogarse con la norma legal proyectada, y por el mencionado Decreto 178/2002, de 17 de diciembre, aprobatorio del aún vigente Reglamento General de Evaluación del Impacto Ambiental de Castilla-La Mancha, pese a que su fecha de aprobación es varios años anterior a la de propia norma legal autonómica todavía de aplicación. También conviene tener presente el contenido de la Ley 9/1999, de 26 de mayo, de Conservación de la Naturaleza de Castilla-La Mancha, con cuyos artículos 40, 54 y 55 se cohonestan las previsiones del anteproyecto con repercusión sobre los procesos de evaluación ambiental que afecten a las denominadas “áreas protegidas”.

A resultas de todo lo expuesto, se colige con facilidad que uno de los principales objetivos buscados por el texto legal proyectado y sometido a dictamen es efectuar una adecuación del ordenamiento autonómico, a las innovaciones acaecidas, primeramente, en la normativa comunitaria y traspuestas después a la regulación básica estatal, en materia de evaluación ambiental de planes, programas y proyectos, teniendo presente para todo ello

los cánones de constitucionalidad instaurados en la referida Sentencia 53/2017, de 11 mayo.

IV

Observaciones esenciales relacionadas con el modo de reproducción de la normativa básica estatal.- Dada la trascendencia de la cuestión, como revela la formulación de diversas consideraciones al respecto por parte de los órganos y unidades de asesoramiento jurídico intervinientes en el procedimiento de elaboración de la norma, conviene efectuar un estudio separado de la problemática inherente a la decisión de sus redactores de recurrir a una reproducción masiva de la normativa básica estatal incidente en la materia, contenida en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, con el fin de ofrecer a los operadores jurídicos un texto único e integrador que proporcione una respuesta regulatoria completa a la materia medioambiental objeto de tratamiento, a pesar de las objeciones que con frecuencia suele suscitar el uso de dicha técnica normativa.



Esta práctica de la reiteración de normas estatales, básicas o no, ha venido siendo cuestionada por el Consejo en numerosas ocasiones -por ejemplo, en los dictámenes 168/2014, de 21 de mayo, o 333/2018, de 3 de octubre-, por el margen de inseguridad jurídica y error que introduce, incrementado cuando se incurre en transcripciones parciales de la norma. Para analizar la problemática que conlleva la utilización de dicha técnica normativa, conviene traer a colación la doctrina del Tribunal Constitucional contenida, entre otras, en la Sentencia 341/2005, de 21 de diciembre, con cita de la más relevante jurisprudencia anterior -Sentencias 162/1996, de 17 de octubre, o 150/1998, de 2 de julio-, y de la cual se hacen eco otros pronunciamientos más cercanos en el tiempo, como son los de las Sentencias 18/2011, de 3 de marzo; 137/2012, de 19 de junio; 201/2013, de 5 de diciembre; o 54/2018, de 24 de mayo.

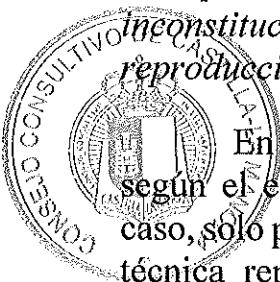
En concreto, el Alto Tribunal señala en la citada sentencia 341/2005, de 21 de diciembre: “[...] *La doctrina constitucional relevante para la resolución de este segundo motivo de impugnación [...] se halla sintetizada*



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

en la STC 162/1996, de 17 de octubre (F.3); síntesis que posteriormente se reproduce en la STC 150/1998, de 2 de julio (F.4). De acuerdo con dicha doctrina, "cierto es que este Tribunal no es Juez de la calidad técnica de las Leyes (SSTC 341/1993 y 164/1995), pero no ha dejado de advertir sobre los riesgos de ciertas prácticas legislativas potencialmente inconstitucionales por inadecuadas al sistema de fuentes configurado en la Constitución. Así lo hizo respecto de la reproducción por Ley de preceptos constitucionales (STC 76/1983, F.23), en otros casos en los que Leyes autonómicas reproducían normas incluidas en la legislación básica del Estado (SSTC 40/1981 y 26/1982 entre otras muchas) o, incluso, cuando por Ley ordinaria se reiteraban preceptos contenidos en una Ley Orgánica. Prácticas todas ellas que pueden mover a la confusión normativa y conducir a la inconstitucionalidad derivada de la norma, como ocurre en aquellos supuestos en los que el precepto reproducido pierde su vigencia o es modificado, manteniéndose vigente, sin embargo, el que lo reproducía". [] Este riesgo adquiere una especial intensidad cuando concurre el vicio de incompetencia material de la Comunidad Autónoma, "porque si la reproducción de normas estatales por Leyes autonómicas es ya una técnica peligrosamente abierta a potenciales inconstitucionalidades, esta operación se convierte en ilegítima cuando las Comunidades Autónomas carecen de toda competencia para legislar sobre una materia (STC 35/1983). En este sentido, cumple recordar lo declarado por este Tribunal en su STC 10/1982 (F.8) y más recientemente recogido en las SSTC 62/1991 [F.4, apartado b)] y 147/1993 (F.4) como antes citamos, la simple reproducción por la legislación autonómica además de ser una peligrosa técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a las Comunidades Autónomas" (ibidem). Aunque también hemos precisado que "esta proscripción de la reiteración o reproducción de normas... por el legislador autonómico (leges repetitae) no debemos extenderla a aquellos supuestos en que la reiteración simplemente consiste en incorporar a la normativa autonómica, ejercida ésta en su ámbito competencial, determinados preceptos del ordenamiento procesal general con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento autonómico" (STC 47/2004, de 29 de marzo, F.8)".

Partiendo de ese planteamiento, el Alto Tribunal matiza su pronunciamiento distinguiendo dos supuestos de reproducción de normas estatales por las autonómicas, a los que asocia diferentes consecuencias: “[...] *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*”.



En suma, en el supuesto de operatividad de competencias compartidas según el esquema bases-desarrollo, circunstancia que se da en el presente caso, solo podrá hablarse de dicha inconstitucionalidad cuando el uso de dicha técnica reproductiva conlleve infracción de la seguridad jurídica. En tal sentido, cabe remitirse a lo señalado en el dictamen de este Consejo 258/2016, de 19 de julio, relativo a un anteproyecto de Ley de transparencia, donde se significaba que este tipo de infracción “*se produciría, en palabras de López Guerra, si la norma autonómica indujera a confusión, en el sentido de postular aparentemente que las bases estatales no fueran aplicables*” (Luis López Guerra, “La técnica legislativa ante la jurisdicción constitucional”, en *La técnica legislativa a debate*), como podría ser el caso de reproducciones parciales, o con añadidos u omisiones. En general, como alternativa a la reproducción se ha postulado doctrinalmente la remisión, o la indicación expresa de que un artículo es repetición de otra ley (Piedad García-Escudero Márquez, “Manual de técnica legislativa”) si bien esta última opción solo resulta aplicable, como más adelante se dirá, al caso de competencias compartidas”.

Así, partiendo de los criterios jurisprudenciales y doctrinales previamente expuestos, procede seguidamente abordar algunas cuestiones



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

concretas suscitadas por el texto legal proyectado en relación con su falta de fidelidad al contenido de la normativa básica estatal objeto de reproducción, haciendo al efecto las siguientes observaciones, cuyo rasgo distintivo común es su tangible apartamiento de las determinaciones estatales aprobadas con tal carácter y, con ello, una dudosa observancia de los criterios hermenéuticos de constitucionalidad anteriormente señalados, por eventual afectación del principio de seguridad jurídica:

Artículo 4. Definiciones.-

El apartado 1.k) de este artículo establece una definición, aplicable a la generalidad de la ley, relativa a lo que ha de entenderse por "*medidas compensatorias*", significando a tal efecto que son aquellas "*medidas específicas que tienen por objeto compensar, lo más exactamente posible, aquellos impactos negativos que no pueden ser evitados ni reparados una vez aplicadas todas las posibles medidas de prevención y corrección, reduciendo de esta manera el impacto ambiental neto del plan, programa o proyecto*".

Sin embargo, la definición homónima contenida en el artículo 5.1.k) de la tan citada Ley 21/2013, de 9 de diciembre, no guarda una exacta correspondencia con la previamente reproducida, ya que define las aludidas "*medidas compensatorias*" como aquellas "*medidas excepcionales que se aplican ante impactos residuales*".

La confrontación de lo señalado en ambos preceptos de índole estrictamente definitoria -y, por tanto, de incierto alcance- revela que en el apartado 1.k) del anteproyecto legal cuestionado se emplea una formulación diferente que prescinde de la aludida nota de excepcionalidad plasmada en la regulación estatal de carácter básico. Tal omisión parece bien representativa de uno los principales riesgos asociados al empleo de la referida técnica reproductiva, motivador de las principales objeciones que tradicionalmente se oponen a la misma: que si se decide optar por reproducir la normativa básica estatal, ello se haga con absoluta fidelidad a la misma, cosa que no se ha hecho en este caso.

Artículo 56. Autorización del proyecto y publicidad.-

En este artículo, relativo a la autorización final de los proyectos previamente sometidos a evaluación de impacto ambiental simplificada, que tiene como referente básico el artículo 48 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, se ha omitido lo señalado en el apartado 3 de dicho artículo 48, que establece: *“La decisión de denegar una autorización indicará las principales razones de la denegación”*.

Aunque el precepto parece haber sido obviado de manera fortuita y su omisión no puede interpretarse, razonablemente, como un tentativa de inaplicación del deber general de motivación de los actos administrativos consagrado con vocación generalista en el artículo 35 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, cabe advertir sobre la falta de lógica en que se incurre, al seguir un criterio diferente al adoptado en el artículo 47.3 del anteproyecto, donde sí se trasladó fielmente el precepto equivalente del artículo 42.3 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de idéntico tenor, pero aplicable a las denegaciones de proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental ordinaria.

También en este artículo se echa en falta la previsión contenida en el artículo 48.5 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, que establece sobre estas medidas autorizatorias: *“La información a que se refiere el apartado anterior será enviada a los Estados miembros que hayan sido consultados según el capítulo III de este título, relativo a las consultas transfronterizas”*. Con ello se sigue un criterio diferente al adoptado en el artículo 47.5 del anteproyecto, que sí reproduce el precepto estatal equivalente relativo a proyectos sometidos a declaración de impacto ambiental, localizado en el artículo 42.5 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre.

Artículo 57. Modificación del informe de impacto ambiental.

El apartado 1.c) de este artículo establece respecto a la posibilidad de modificación del citado instrumento de evaluación ambiental que las condiciones del informe referido podrán modificarse cuando concorra alguna de las siguientes circunstancias: “[...] c) Cuando durante el seguimiento de



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

su cumplimiento se detecte que las medidas preventivas, correctoras o compensatorias son insuficientes, innecesarias o ineficaces”.

Este artículo no tiene un patrón de contraste en la citada Ley 21/2013, de 9 de diciembre, que carece de previsiones atinentes a la posibilidad de modificación sobrevenida de un informe de impacto ambiental ya emitido. Posiblemente por ello los redactores de la norma han seguido las mismas pautas regulatorias del artículo 44 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, en el que sí se contempla tal posibilidad conmutativa, pero respecto de las declaraciones de impacto ambiental dimanantes de un procedimiento ordinario. Por tal razón, el precepto analizado introduce, a juicio de este Consejo, algunas previsiones sobre la naturaleza de las medidas susceptibles de imposición que parecen de dudosa concordancia con el contenido esperable de un simple informe de impacto ambiental.



Como dice el artículo 54.2.b) del anteproyecto, reproduciendo fielmente el 47.2.b de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, que describe los dos posibles desenlaces del procedimiento de evaluación de impacto ambiental simplificado: “2. El órgano ambiental, teniendo en cuenta la información facilitada por el promotor, el resultado de las consultas realizadas y, en su caso, los resultados de verificaciones preliminares o evaluaciones de los efectos medioambientales realizadas de acuerdo con otra legislación, resolverá mediante la emisión del informe de impacto ambiental, que podrá determinar de forma motivada de acuerdo con los criterios del anexo III que:

[] a) El proyecto debe someterse a una evaluación de impacto ambiental ordinaria porque podría tener efectos significativos sobre el medio ambiente. En este caso, el promotor elaborará el estudio de impacto ambiental conforme al artículo 38. [] [...]. b) El proyecto **no tiene efectos adversos** significativos sobre el medio ambiente, en los términos establecidos en el informe de impacto ambiental, que indicará al menos, las características del proyecto y las medidas previstas para **prevenir** lo que, de otro modo, podrían haber sido efectos adversos significativos para el medio ambiente”.

De estos preceptos parece bien deducible que los informes de impacto ambiental que dan fin a los procedimientos de evaluación de tipo simplificado solo deberían incorporar, en su caso, medidas de carácter preventivo, puesto

que las de carácter corrector o compensatorio solo tendrían razón de ser ante la presencia de efectos adversos significativos y determinantes de la reconversión del procedimiento en un procedimiento ordinario, conducente, a su vez, a la emisión de una declaración de impacto ambiental. Es cierto que el artículo 48.2.b) de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, incurre en una contradicción similar a la que aquí se objeta, al aludir a la posibilidad de trasladar las medidas correctoras o compensatorias -no solo preventivas- plasmadas en los informes a las ulteriores decisiones de concesión de la autorización. Sin embargo, también resulta revelador del modo genuino de configuración de cada una de las dos categorías de instrumentos de evaluación -declaraciones o informes- y de su potencial contenido, el tipo infractor grave enunciado en el artículo 55.3.c) de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, donde se considera como tal: *“c) El incumplimiento de las condiciones ambientales, de las medidas correctoras o compensatorias establecidas en la declaración de impacto ambiental e incluidas en la resolución que aprueba o autoriza finalmente el proyecto, o el incumplimiento de las condiciones ambientales establecidas en el informe ambiental”*, diferenciando claramente entre los resultados caracterizadores propios de cada una de las dos variantes procedimentales -ordinaria y simplificada- articuladas por la normativa básica estatal y de sus respectivos productos finales -declaraciones o informes-.

Ante la notable complejidad de las discordancias apuntadas, parece recomendable apelar a la experiencia adquirida por el órgano redactor de la norma en la práctica cotidiana desarrollada durante sus muchos años de labor de gestión en el ámbito de la evaluación ambiental, a fin de que supere las contradicciones normativas previamente apuntadas en el modo que resulte más adecuado, armonizando con precisión el contenido de los preceptos apuntados, faltos de consonancia respecto al tipo de medidas que pueden derivar de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental simplificado. Sobre ese particular, a juicio de este Consejo, lo que parece de mayor relevancia es la interpretación del concepto de *“informe de impacto ambiental”* establecido en el artículo 47.2.c) de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, en cuanto que la indetección de *“efectos adversos significativos sobre el medio ambiente”*, erigida en la regulación estatal como premisa de su operatividad, parece incompatible con la calificación de un proyecto como



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

iniciativa que demande la imposición de medidas correctoras o compensatorias de tal clase de efectos perniciosos para el medio ambiente.

Artículos 28, 48 y 55, relativos a la vigencia y prórroga de las evaluaciones ambientales estratégicas y de las evaluaciones de impacto ambiental (ordinaria o simplificada).

También conviene incluir en esta consideración una reflexión acerca de la decisión finalmente adoptada por los redactores de la norma sobre la polémica suscitada respecto al sentido del silencio administrativo previsto para los procedimientos de prórroga tratados en los artículos 28, 48 y 55 del anteproyecto de Ley, aunque la posición de este Consejo se limite, en este caso, a validar la solución mantenida por los redactores de la norma. Tales artículos de anteproyecto prevén:



Artículo 28. Vigencia de la declaración ambiental estratégica. [] 1. La declaración ambiental estratégica perderá su vigencia y cesará en la producción de los efectos que le son propios si, una vez publicada en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha, no se hubiera procedido a la adopción o aprobación del plan o programa en el plazo máximo de dos años desde su publicación. En tales casos, el promotor deberá iniciar nuevamente el trámite de evaluación ambiental estratégica del plan o programa, salvo que se acuerde la prórroga de la vigencia de la declaración ambiental estratégica en los términos previstos en los siguientes apartados. [...] [] 2. El promotor podrá solicitar la prórroga de la vigencia de la declaración ambiental estratégica antes de que transcurra el plazo previsto en el apartado anterior. [...] [] 6. Transcurrido el plazo de seis meses sin que el órgano ambiental haya notificado la prórroga de la vigencia de la declaración ambiental estratégica se entenderá desestimada la solicitud de prórroga.

Artículo 48. Vigencia de la declaración de impacto ambiental. [] 1. La declaración de impacto ambiental del proyecto o actividad perderá su vigencia y cesará en la producción de los efectos que le son propios si, una vez publicada en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha, no se hubiera comenzado la ejecución del proyecto o actividad en el plazo de cuatro años. En tales casos, el promotor deberá iniciar nuevamente el trámite de evaluación de impacto ambiental del proyecto, salvo que se acuerde la

prórroga de la vigencia de la declaración de impacto ambiental en los términos previstos en los siguientes apartados. [...] [] 2. El promotor podrá solicitar la prórroga de la vigencia de la declaración de impacto ambiental antes de que transcurra el plazo previsto en el apartado anterior. [...] []. 6. Transcurrido el plazo sin que el órgano ambiental haya resuelto sobre la prórroga de la vigencia de la declaración de impacto ambiental se entenderá desestimada la solicitud de prórroga".

Artículo 55. Prórroga de la vigencia del informe de impacto ambiental. [] El promotor podrá solicitar la prórroga de la vigencia del informe de impacto ambiental antes de que transcurra el plazo de cuatro años previsto en el artículo 54.4. La solicitud formulada por el promotor suspenderá este plazo. [] 2. Presentada la solicitud, el órgano ambiental podrá acordar la prórroga de la vigencia del informe de impacto ambiental en caso de que no se hayan producido cambios sustanciales en los elementos esenciales que sirvieron para realizar la evaluación de impacto ambiental simplificada, ampliando su vigencia por dos años adicionales, [...] []. 5. Transcurrido el plazo sin que el órgano ambiental haya resuelto sobre la prórroga de la vigencia del informe de impacto ambiental, se entenderá desestimada la solicitud de prórroga".

La confrontación de esos preceptos con sus equivalentes de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, revela que las disposiciones proyectadas alteran el sentido del silencio administrativo previsto en dicha legislación básica, donde se contemplan antagónicas soluciones estimatorias en sus artículos 27.5 y 47.9. Debe puntualizarse que el artículo 43 de la citada Ley 21/2013, de 9 de diciembre, relativo a la vigencia de las declaraciones de impacto ambiental, también asignaba en su versión original -apartado 5- análogos efectos estimatorios para el correspondiente procedimiento de prórroga, si bien dicho artículo ha sido objeto de una supresión -posiblemente accidental- de sus apartados 2, 3, 4 y 5 en la reforma legal recientemente producida por medio de la Ley 9/2018, de 5 de diciembre, siendo así que, en puridad, la contradicción analizada solo afecta a los artículos 28 y 55 del anteproyecto.

Como ya se apuntó, esta cuestión ha sido objeto de un reparo formulado por el Gabinete Jurídico en su informe de 4 de diciembre de 2018,



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

quien ha razonado la improcedencia de ese apartamiento de la normativa básica estatal, citando incluso algún ejemplo de doctrina del Tribunal Constitucional que avala el carácter básico de preceptos estatales determinantes del sentido del silencio en cierto tipo de procedimientos -por ejemplo, en materia de transparencia, tratado en la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional 104/2018, de 4 octubre-.

Sin embargo, el órgano redactor de la norma, en sintonía con el previo parecer expresado por el personal de sus servicios jurídicos en el informe aludido en el antecedente sexto, considera viable este cambio del sentido del silencio previsto en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, al entender que implantar el carácter denegatorio para estas tres singulares modalidades procedimentales sobre prórrogas es equiparable a una norma adicional de protección al alcance de la Comunidad Autónoma, así como más compatible con las previsiones del artículo 24.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que regula con carácter general los efectos del silencio administrativo y su casuística.

En efecto, dicho artículo 24.1 establece en su párrafo segundo que *“El silencio tendrá efecto desestimatorio en los procedimientos relativos al ejercicio del derecho de petición, a que se refiere el artículo 29 de la Constitución, aquellos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público”*, añadiendo, como novedad no contemplada en la anterior Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que también tendrá efectos desestimatorios el silencio en aquellos procedimientos que *“impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente”*. Sobre esta innovación normativa explica el Consejo de Estado en su dictamen 275/2015, de 29 de abril, que en materia de silencio administrativo la regulación proyectada -finalmente aprobada en la Ley 39/2015, de 1 octubre-, mantiene *“lo esencial de la regulación vigente del sentido del silencio en los procedimientos administrativos iniciados a solicitud del interesado con la única salvedad de extender el sentido negativo del silencio a aquellos procedimientos cuya estimación implique el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente”* (en línea con la jurisprudencia de la Unión

Europea, así Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 14 de junio de 2001, asunto C-230/00) [...]”.

Dicho esto, el análisis de los tres procedimientos de prórroga de vigencia concebidos para las declaraciones ambientales estratégicas, declaraciones de impacto ambiental e informes de impacto ambiental emitidos por el órgano ambiental competente, parten de una premisa capital: que todos esos instrumentos tuitivos de control ambiental deben tener un plazo de vigencia determinado, dentro del cual ha de procederse a la aprobación del plan o programa promovido o al inicio de la ejecución del proyecto o actividad concernidos por el proceso de evaluación de impacto ambiental, permitiéndose, no obstante, que, antes de agotarse los plazos conferidos normativamente -dos o cuatro años- el promotor pueda solicitar una prórroga de su vigencia. Tanto en la regulación legal proyectada, como en la legislación básica de referencia, se ha insertado en tales procedimientos un trámite de consulta a las Administraciones públicas afectadas por razón de la materia, quienes deberán emitir informe en relación con la pretensión de prórroga suscitada. Es evidente, por tanto, que el sistema de vigencia de tales declaraciones e informes ambientales se asienta en el paradigma de su validez temporal, para un periodo inicial de tiempo en el que operaría una presunción de mantenimiento de las condiciones ponderadas al tiempo de su emisión, así como que, transcurrido ese plazo, han de reevaluarse sus efectos medioambientales, con atención, obviamente, de las indicaciones formuladas por parte del conjunto de Administraciones involucradas. De tal manera, resulta deducible que la obtención de una prórroga de vigencia mediante la mera aplicación de la figura del silencio administrativo positivo, para las declaraciones o informes ambientales referidos, puede conllevar que el interesado obtenga dicha prolongación de vigencia eludiendo los controles previstos normativamente y adquiriendo con ello facultades que conlleven el “ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente”.

Debe entenderse, por tanto, a juicio de este Consejo, que la contradicción detectable entre las normas básicas estatales de referencia y las soluciones desestimatorias analizadas acogidas en los artículos 28, 48 y 55 del anteproyecto de Ley, debe resolverse en favor de estas últimas, en el entendimiento de que la alteración producida en la normativa estatal



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

reguladora del procedimiento administrativo común -artículo 24.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre- ha provocado, de forma sobrevenida, una antinomia legal, por su falta de conformidad con las previsiones de signo contrario acogidas en los artículos 27.5 y 47.9 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre -sorprendentemente, ignoradas en la reciente reforma producida mediante la Ley 9/2018, de 5 de diciembre-. Tal conflicto normativo debe solventarse dando prevalencia al principio de cronología o temporalidad, que no es otro que el exteriorizado en la disposición derogatoria única, apartado primero, de la referida ley 39/2015, de 1 de octubre, donde se señala: *"Quedan derogadas todas las normas de igual o inferior rango en lo que contradigan o se opongan a lo dispuesto en la presente Ley"*.

Por las razones apuntadas con anterioridad, en relación con el sentido de los supuestos de silencio administrativo previstos en los tres artículos mencionados, cabe concluir que resulta procedente el señalamiento de su carácter denegatorio, a pesar de entrar en contradicción con las previsiones de la tan citada Ley 21/2013, de 9 de diciembre.



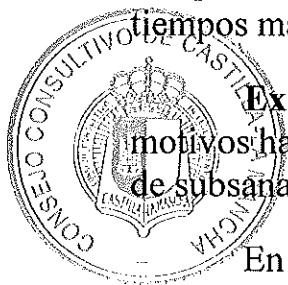
V

Otras observaciones de carácter no esencial.- Ahondando en el estudio del texto legal proyectado, este también suscita la formulación de algunas otras observaciones desprovistas de carácter esencial, atinentes a cuestiones de orden conceptual, de técnica y sistemática normativa o simples extremos de redacción, cuya atención redundaría en beneficio de la calidad técnica de la norma.

Plazos previstos en el anteproyecto de Ley.- En el informe de la Comisión Europea de 3 de febrero de 2017 sobre la aplicación de la normativa medioambiental en España se indica que la Comisión promueve la racionalización de las evaluaciones ambientales para evitar los solapamientos y acelerar la toma de decisiones sin comprometer la calidad del procedimiento de evaluación ambiental. Por su parte, el artículo 3 del anteproyecto de Ley, en su apartado 1, señala que de conformidad con los principios de racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de

cooperación, colaboración y coordinación, las Administraciones Públicas consultadas emitirán los informes que correspondan con la máxima diligencia posible, y en todo caso, dentro de los plazos establecidos al efecto.

En virtud de lo expuesto y tras el estudio del texto legal proyectado, considera este Consejo que, si bien los plazos contemplados en la norma pudieran ser coincidentes con los previstos en la legislación estatal de referencia, así como acordes a la importancia de los trámites objeto de delimitación, tales plazos, bien por sí solos o por solapamiento de varios de ellos, podrían dar lugar a excesivas dilaciones en la culminación de los procedimientos, razón por la cual convendría extremar la exigencia en su cumplimiento o incluso propugnar su verificación sin llegar a agotarse los tiempos máximos establecidos al efecto.



Exposición de motivos.- La lectura del contenido de la exposición de motivos ha permitido detectar alguna incorrección o imprecisión susceptibles de subsanación, de las que se da cuenta seguidamente:

En su párrafo séptimo, quinta línea -página 7 del anteproyecto- se incluye una mención a la disposición “*adicional*” undécima de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, que resulta errónea, pues el precepto inconstitucional al que allí se hace alusión se localizaba en la disposición final undécima del citado cuerpo legal.

En el párrafo siguiente, sexta línea, hay una datación cronológica errónea sobre el día de aprobación de la Ley 5/1999, de evaluación del impacto ambiental, ya que la fecha correcta a reseñar sería el 8 de abril.

En el párrafo 20º, ubicado en la página 9 del anteproyecto, hay una mención al largo tiempo discurrido desde la aplicación de la citada Ley 21/2013, de 9 de diciembre, que convendría actualizar, ya que a día de hoy ya son más de cinco los años transcurridos desde la entrada en vigor de aquella norma.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

Artículo 5. Ámbito de aplicación de la evaluación ambiental estratégica.-

Su apartado 3 presenta el siguiente contenido: *“Las modificaciones de los planes o programas que no se encuentren incluidos en los artículos 5.1 ni 5.2.a, por no constituir variaciones fundamentales de las estrategias, directrices, propuestas o su cronología, ni producir diferencias en los efectos previstos o en su zona de influencia, no requerirán ser objeto de ningún procedimiento de evaluación ambiental estratégica, de acuerdo con la definición de modificación menor del artículo 4”.*

Pues bien, las especificaciones de índole remisiva contenidas en el precepto no precisan de hacer alusión al artículo 5, puesto que se trata de una remisión interna a otros dos apartados pertenecientes al mismo artículo, siendo suficiente, por tanto, y lo más conveniente, que solo se haga mención a los anteriores apartados 1 y 2.a), como, de hecho, se ha efectuado en la generalidad de artículos que contienen remisiones de este limitado alcance. En tal sentido, cabe remitirse a las reglas sobre economía de cita enunciadas en el punto 69 de las Directrices de técnica normativa establecidas por el Estado mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, que recomienda al respecto: *“Economía de cita.- Cuando se cite un precepto de la misma disposición, no deberán utilizarse expresiones tales como «de la presente Ley», «de este Real Decreto», excepto cuando se citen conjuntamente preceptos de la misma disposición y de otra diferente. Se actuará del mismo modo cuando la cita afecte a una parte del artículo en la que aquella se produce”.*

Artículo 6. Ámbito de aplicación de la evaluación de impacto ambiental.-

Similar reparo cabe formular en relación con los apartados 2.c) y 3 de este artículo 6, en tanto que también contienen alusiones internas a otros apartados del mismo artículo, en las que resulta innecesario e inapropiado especificar el número del artículo.

Artículo 14. Confidencialidad y protección de datos de carácter personal.-

En su apartado 4, último inciso, se acoge una referencia a la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, que resulta inapropiada por anacrónica, puesto que dicha Ley Orgánica ha sido derogada -casi íntegramente-, y sustituida por la reciente Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

Artículo 18. Trámites y plazos de la evaluación ambiental estratégica ordinaria.-



Este artículo prevé en sus apartados 1.c) y 3: “1. *La evaluación ambiental estratégica ordinaria constará de los siguientes trámites: [] [...]* c) *Presentación del estudio ambiental estratégico ante el órgano sustantivo.* [] [...]

3. *El plazo máximo para la elaboración del estudio ambiental estratégico, y para la realización de la información pública y de las consultas previstas en los artículos 22 y 23 será de quince meses desde la notificación al promotor del documento de alcance.*”

Su cotejo con los preceptos equivalentes de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, contenidos en el artículo 17, apartados 1.c) y 3, revela que los redactores de la norma han optado por cambiar el sustantivo “*elaboración*” por el de “*presentación*” en el referido apartado 1.c), pese a lo cual han mantenido el término “*elaboración*” en el subsiguiente apartado 3. Pudiendo intuirse que el cambio operado obedece a una intención de dar respuesta a los casos -quizás mayoritarios- en que el órgano sustantivo competente y el promotor del plan o programa sean diferentes sujetos, no parece que tenga propósito alguno mantener el sustantivo “*elaboración*” en el apartado 3, cuando se eludió su uso, deliberadamente, en el apartado 1.c) en aras de una mejor comprensión del precepto.

Artículo 25. Análisis técnico del expediente.-

Este artículo, tras enumerar en su apartado 1 cuáles deben ser los elementos necesarios conformadores de la documentación a remitir al órgano



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

ambiental competente a fin de propiciar la verificación del referido análisis técnico, dispone en su apartado 2: *"Si transcurrido el plazo establecido de quince meses en el artículo 18.3 no se hubiera recibido en el órgano ambiental el expediente completo indicado en el apartado anterior, éste solicitará de oficio al órgano sustantivo y al promotor el expediente, indicándoles que de no recibirse en un plazo de tres meses se procederá a la finalización de la evaluación ambiental estratégica. La resolución se notificará al órgano sustantivo y al promotor, y se publicará en la sede electrónica del órgano ambiental. Contra esta resolución de terminación se podrán interponerse los recursos legalmente procedentes en vía administrativa y judicial, en su caso"*.

Sin embargo, la puesta en relación del precepto anteriormente transcrito con el artículo 18.3 al que en él se hace alusión, ya reproducido en la observación efectuada en el punto precedente, denota la presencia de una discrepancia que enturbia la nitidez de las reglas de cómputo temporal realmente aplicables, toda vez que el plazo de 15 meses previsto en dicho apartado 2 podría no ser coherente con el contemplado en el precepto al que se remite, pues, mientras en aquel el plazo queda cerrado por la conclusión de los trámites de información pública y consultas, el ahora regulado -con idéntica amplitud temporal- parece obviar las eventuales dilaciones que, tras verificarse las referidas información pública y consultas, podrían producirse a raíz de las posibilidades de actuación que el artículo 24 confiere al promotor del Plan o Programa, a fin de elaborar una propuesta final distinta de la inicialmente presentada, en orden a adecuar su contenido a los condicionantes u observaciones surgidos en el curso de dichos trámites.

Artículo 28. Vigencia de la declaración ambiental estratégica.-

Este artículo, en su apartado 5, determina: *"La resolución sobre la solicitud de vigencia se notificará al promotor y al órgano sustantivo y deberá ser remitida para su publicación en el plazo de quince días hábiles al Diario Oficial de Castilla-La Mancha, sin perjuicio de su publicación en la sede electrónica del órgano ambiental"*.

Para una adecuada clarificación del precepto convendría añadir la expresión "prórroga de" antes del término "vigencia", a fin de darle un más

preciso significado, puesto que, en puridad, la solicitud a la que está haciéndose alusión no es una petición de vigencia, sino de prórroga de vigencia.

Artículo 69. Sanciones correspondientes a las infracciones en materia de evaluación de impacto ambiental.-

Este artículo, en su apartado 1, presenta el siguiente tenor: *“1. Las infracciones tipificadas en el artículo anterior darán lugar a la imposición de las siguientes sanciones: [] a) En el caso de infracción muy grave: multa desde 240.401 hasta 2.404.000 euros. [] b) En el caso de infracciones graves: multa desde 24.001 hasta 240.400 euros. [] c) En el caso de infracciones leves: multa de hasta 24.000 euros”*. Posteriormente, el apartado 4, contempla respecto a la posibilidad de obtener minoraciones en las referidas cantidades: *“4. El importe de las sanciones pecuniarias y cuando únicamente quepa imponer una sanción pecuniaria y otra de carácter no pecuniario pero se ha justificado la improcedencia de la segunda, se reducirá automáticamente en su cuantía en un 30 %, cuando el presunto infractor realice el pago voluntario de la sanción siempre que sea anterior a la resolución, más otro 20 % por su reconocimiento de la responsabilidad y con los mismos efectos en el plazo de quince días naturales desde la notificación del acuerdo de inicio. Dicho pago supondrá la terminación del procedimiento y la renuncia a formular alegaciones y al ejercicio de cualquier acción o recurso en vía administrativa contra la sanción”*.

La puesta en común de ambos preceptos pone de manifiesto que el referido apartado 4 contiene una alusión a eventuales sanciones de carácter no pecuniario que carece de sentido, habida cuenta de que la totalidad de las sanciones contempladas en el apartado 1 son de tipo pecuniario.

Artículo 71. Medidas de carácter provisional.-

Este artículo establece, en relación con el régimen sancionador aplicable a la materia, que *“1. El órgano competente para iniciar la instrucción del procedimiento sancionador, en los casos de urgencia y para la protección provisional de los intereses implicados, podrá adoptar las medidas provisionales imprescindibles con anterioridad a la iniciación del*



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

procedimiento sancionador, con los límites y condiciones establecidos en el artículo 56 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y demás normativa aplicable.” A renglón seguido, su apartado 2 determina que “Una vez iniciado el procedimiento sancionador, el órgano competente para resolver, de oficio o a requerimiento del órgano ambiental, podrá en cualquier momento y mediante acuerdo motivado, acordar la suspensión de la ejecución del proyecto y adoptar otras medidas de carácter provisional que aseguren la eficacia de la resolución final que pudiera recaer”.

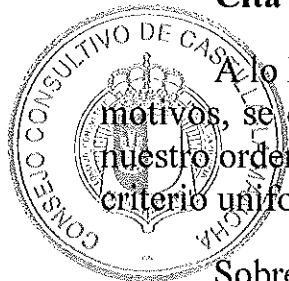
Previamente, el artículo 66 del anteproyecto, concerniente a la radicación de la potestad sancionadora, establece que aquella “corresponderá al órgano ambiental autonómico, salvo en los casos en que dicha potestad se atribuye a la Administración estatal de acuerdo con la legislación básica estatal.” Con esta medida, la regulación autonómica proyectada opta por un modelo distinto al diseñado para el ámbito estatal en el artículo 53 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, donde se determina sobre esa misma cuestión que “La potestad sancionadora corresponderá al órgano sustantivo en los proyectos privados que deban ser autorizados por la Administración General del Estado y a los órganos que determinen las comunidades autónomas en su ámbito de competencia”.

De tal manera, como el referido artículo 71.2 constituye una fiel reproducción del 59.2 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, viene a entrar en contradicción con las propias previsiones del anteproyecto relativas a la asignación de la potestad sancionadora, contenidas en su artículo 66, privando de sentido a la disyuntiva formulada en dicho artículo 71.2 -“*de oficio o a requerimiento del órgano ambiental*”, toda vez que sería al órgano ambiental a quien correspondería, de oficio, adoptar las medidas provisionales suspensivas o de otra naturaleza tratadas en el precepto. En coherencia con la inversión de roles operada en el anteproyecto, parece que la facultad de requerimiento prevista en el precepto analizado podría quedar residenciada en el órgano sustantivo competente.

Disposición final segunda. Entrada en vigor.-

Esta disposición determina al respecto que *“La presente ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha.”*. En consecuencia, debe reiterarse la doctrina enunciada en numerosas ocasiones por este Consejo -por todos, dictámenes 311/2016, de 28 de septiembre, o 340/2018, de 10 de octubre-, sobre la excepcionalidad de la eliminación de la *vacatio legis*, que se considera contraria al principio de seguridad jurídica, en tanto no se justifiquen los motivos que aconsejen una inmediata entrada en vigor de la norma. Como del expediente remitido no se desprenden razones que pudieran explicar la necesidad de esa inmediata entrada en vigor, se sugiere ampliar el plazo referido sustituyéndolo por el contemplado en el artículo 2.1 del Código Civil.

Cita de otras disposiciones estatales o autonómicas.-



A lo largo del articulado de la norma, al igual que en su exposición de motivos, se detectan numerosas menciones y remisiones a otras normas de nuestro ordenamiento jurídico, apreciándose que no siempre se ha seguido un criterio uniforme en su modo de enunciación.

Sobre este particular, cabe remitirse a lo propugnado en las ya citadas Directrices de técnica normativa del Estado de 22 de julio de 2005, en cuyos apartados 71, 74 y 80 se fijan las oportunas pautas de actuación al respecto, significando que *“La cita deberá incluir el título completo de la norma: TIPO (completo), NÚMERO y AÑO (con los cuatro dígitos), separados por una barra inclinada, FECHA [día y mes] y NOMBRE”*, puntualizándose seguidamente que *“Tanto la fecha de la disposición como su nombre deberán escribirse entre comas”*. Posteriormente, la regla número 80 contempla qué tratamiento procede dispensar a las citas recurrentes indicando: *“Primera cita y citas posteriores.- La primera cita, tanto en la parte expositiva como en la parte dispositiva, deberá realizarse completa y podrá abreviarse en las demás ocasiones señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha”*.

Dicho lo anterior, se aprecia, especialmente, un incumplimiento generalizado, aunque no total, de la indicación alusiva a la conveniencia de



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

que la fecha de las disposiciones se escriba entre comas. Esta deficiencia se detecta en gran cantidad de las normas citadas en la exposición de motivos, así como en el articulado del anteproyecto, por omisión de la primera de las dos comas que debería preceder a la fecha de la disposición.

Asimismo, se advierte que en la cita de un precepto de la “Ley 42/2007”, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, insertada en el artículo 12.4 del anteproyecto, se ha omitido su fecha de aprobación: 13 de diciembre. Igual carencia de fecha se aprecia en la cita de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, plasmada en el segundo párrafo de la disposición adicional segunda.

Irregularidades y discordancias de tipo gramatical o tipográfico.-

Finalmente, se aconseja verificar un repaso general del texto del anteproyecto, a fin de corregir algunas deficiencias de redacción o imprecisiones, de las que, a modo de ejemplo, se ofrecen algunas muestras:

a) Se aprecia que no se han seguido pautas uniformes respecto al uso de la tilde diacrítica distintiva de los pronombres demostrativos que desempeñan en la oración una función pronominal. Así, habiéndose optado mayoritariamente por el empleo de dicho signo ortográfico en los pronombres “éste”, “ésta”, “aquél” o “aquella” y sus plurales, no se ha hecho así en otros muchos casos. A título de ejemplo, pueden detectarse muestras de lo primero, en los artículos 4.1.d) -octava línea-, 7.5, 10.3 -última línea-, 20.1, 25.2, 25.6, 32.2, 49.4, 69.2, etc.-; y de lo contrario, en los artículos 4.1.a), 4.1.d) -sexta línea-, 6.1, 10.3 -cuarta línea-, 45.3, etc.-.

Sobre este particular conviene recordar que, según las actuales orientaciones de la Real Academia Española de la lengua, se propugna un uso muy restrictivo de la tilde en estos casos, indicando que: “solo cuando en una oración exista riesgo de ambigüedad porque el demostrativo pueda interpretarse en una u otra de las funciones antes señaladas, el demostrativo llevará obligatoriamente tilde en su uso pronominal”.

b) En el artículo 4.3.g) debería insertarse una coma entre los sustantivos “explotación” y “desmantelamiento”.

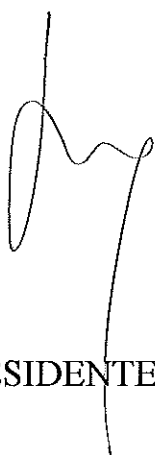
c) En el artículo 60.3, la expresión “(en su caso)” se ha escrito entre paréntesis, a diferencia de lo hecho en las restantes ocasiones en que ha sido utilizada, donde, mayoritariamente, se ha consignado entre comas.

En mérito de lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha es de dictamen:

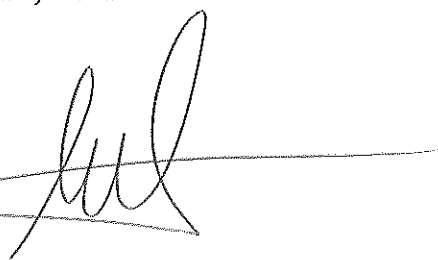
Que tenidas en cuenta las observaciones contenidas en el presente dictamen, puede V. E. elevar al Consejo de Gobierno, para su aprobación como proyecto de Ley, el anteproyecto de Ley de Evaluación Ambiental de Castilla-La Mancha, señalándose como esenciales las observaciones reflejadas con ese carácter en la consideración IV.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Toledo, 30 de enero de 2019



EL PRESIDENTE



LA SECRETARIA GENERAL

EXCMO. SR. CONSEJERO DE AGRICULTURA, MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO RURAL