

DICTAMEN SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE PROTECCIÓN AMBIENTAL DE ARAGÓN

El Pleno del Consejo de Protección de la Naturaleza en Aragón, en reunión celebrada el 22 de diciembre del 2004, y conforme a lo previsto en el artículo 2 a) de la Ley 2/92, de 13 de Marzo, aprobó el siguiente

DICTAMEN

Con fecha 17 de marzo de 2005, el Director del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental (INAGA) compareció, a petición del Consejo de Protección de la Naturaleza, ante las comisiones de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales Protegidos, Flora y Fauna Silvestres, para exponer el Borrador de Anteproyecto de Ley de Protección Ambiental de Aragón, y solicitar la opinión de este Órgano al respecto.

Analizado el documento presentado cabe señalar que la iniciativa se ha considerado, *a priori*, positiva en tanto en cuanto se procede a la unificación y simplificación de normativas y, en consecuencia, de los procedimientos administrativos y al ser una ley pionera en España y una demanda social general. Así pues, el presente anteproyecto de Ley se puede constituir en normativa esencial del Ordenamiento Jurídico de la Comunidad Autónoma de Aragón, para la normalización de las tramitaciones administrativa de forma consecuente con la prevención del medio ambiente, aplicándose un sistema de intervención administrativa de las actividades, instalaciones, proyectos, planes y programas susceptibles de producir impactos medioambientales.

Tras el estudio del citado borrador, cabe señalar algunos aspectos que podrían ayudar a mejorar el presente Anteproyecto de Ley:

Con relación al Título I Disposiciones Generales

Cabe señalar en el **Artículo 2 Finalidades**, punto e) Fomentar la difusión y el acceso a la información ambiental así como la participación social, que, para cumplir este apartado, se debería de desarrollar la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003 por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo y asegurar así el cumplimiento del **Convenio de Aarhus** en Aragón.

En consecuencia este Consejo considera que deberá de fomentarse la participación pública en general, y en particular la consulta al Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón.

Respecto al Seguimiento de los Planes y Programas y de las Declaraciones de Impacto Ambiental.

En el **Título II, Artículo 21** se señala la participación del Órgano Ambiental en el seguimiento de los Planes y Programas. Sin embargo, dicha participación no queda bien regulada y definida, dejando mayor peso a los Órganos promotores de los Planes y Programas. Este Consejo considera que se debe primar la responsabilidad del Órgano Ambiental en este tipo de actuaciones, debiéndose velar por el cumplimiento de los condicionados ambientales y la correcta ejecución de los planes y programas. De igual forma parece necesario un mayor desarrollo sobre cómo se ha de llevar a cabo el seguimiento de los condicionantes impuestos.

En el **Artículo 32**, se señala lo propio para las Evaluaciones de Impacto Ambiental, pudiéndose aplicar las mismas recomendaciones.

Respecto a la evaluación ambiental en zonas ambientalmente sensibles

En el **Título III** se recogen los aspectos relativos a la evaluación ambiental en zonas ambientalmente sensibles, quedando excluidos de dicho procedimiento las actuaciones desarrolladas por el Departamento de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón con competencias en materia de conservación del medio natural, que tengan relación directa con la gestión o conservación de las zonas ambientalmente sensibles.

Quizás el criterio general debería ser la realización de la Evaluación Ambiental para todos los proyectos que afecten a estos espacios y las excepciones deberían quedar reducidas a los casos que claramente no tengan incidencia alguna sobre la zona sensible.

Por otro lado, no queda clara la justificación por la que se excluyen las actuaciones señaladas en el párrafo anterior, con relación a las actuaciones llevadas a cabo por el propio Dpto. de Medio Ambiente.

Con relación al **Artículo 38 Seguimiento y vigilancia**, este Consejo considera que debería de añadirse lo señalado en el Artículo 21, pudiendo habilitarse un periodo de información pública para las Evaluaciones Ambientales en zonas sensibles o al menos una comunicación a las partes interesadas, incluido el Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón, para poder pedir informes complementarios o aportar las sugerencias oportunas.

Respecto al Título IV. Autorización Ambiental Integrada

En el **Artículo 44, Informe de compatibilidad urbanística**, se debería de matizar el procedimiento administrativo señalado en el punto 4, ya que tal y como aparece redactado podría darse el caso de que el ayuntamiento informe una actividad desfavorablemente pero dicha resolución no llegue correctamente al órgano ambiental y ello suponga no obstante la aprobación de la Autorización Ambiental Integrada. Se debería evitar que el otorgamiento de la autorización ambiental integrada pudiese

resolverse por el Órgano competente sin haberse recibido el informe emitido por el Ayuntamiento, siendo este vinculante.

Respecto al **Artículo 48 Resolución**, cabría especificar cuando se inician los 10 meses señalados para otorgar o no la autorización ambiental integrada.

Con relación a los **Artículos 55 Renovación de la Autorización Ambiental Integrada y 56 Modificación de oficio de la autorización ambiental integrada**, cabe señalar que estos procedimientos administrativos deberán velar porque se cumpla con el derecho al acceso a la información, pudiendo revisarse el funcionamiento de las actividades y el grado de cumplimiento de los condicionantes, por ejemplo en cuestiones como la contaminación, vertidos, emisiones a la atmósfera, etc.. Se deberá dar cumplimiento al Artículo 8 de la Ley 16/2002 de Prevención y Control Integrados de la Contaminación indica expresamente que será pública, la información que cada Comunidad Autónoma dispone sobre:

- La declaración de emisiones que cada instalación afectada presenta anualmente.
- Las principales emisiones y focos contaminantes.
- Los valores límite de emisiones establecidos las AAI concedidas, así como las características de la instalación y las condiciones locales del medio ambiente en que se basan dichos valores.

De esta manera será accesible la información de cada instalación sobre las emisiones que declara, los límites establecidos por la administración (en la Autorización Ambiental Integrada), las características técnicas y medioambientales que orientan los límites fijados, y las mejores técnicas que permiten la reducción de la contaminación.

Con relación al Título V. Licencia Ambiental de Actividades Clasificadas

En este apartado cabe señalar que se están atribuyendo competencias a las Comarcas -en el caso de la calificación de las actividades sometidas a licencia ambiental de actividades clasificadas-, y a los Ayuntamientos, -en el caso de otorgamientos de la licencia ambiental de actividades clasificadas en cuyo término municipal vaya a desarrollarse la actividad-, pudiendo darse el caso de que no existan las infraestructuras administrativas necesarias y los técnicos adecuados para desarrollar estas competencias, aunque se señala en el punto 5 del artículo 65, que las Comarcas podrán delegar en los Ayuntamientos la competencia para calificar las actividades sometidas a licencia ambiental.

Este Consejo considera que deberán desarrollarse y definirse previamente cómo se van a organizar estas administraciones y con qué medios técnicos y materiales se va a contar para llevar a cabo los procedimientos administrativos señalados.

En cualquier caso se debería evitar que con carácter general el Ayuntamiento sea sólo el Órgano competente, tal y como se señala en el **Artículo 62 Órgano competente**,

ya que existen ayuntamientos que no tendrán los medios y la capacidad técnica y administrativa necesaria para resolver de forma motivada las licencias.

Respecto al Título VII, Régimen de Inspección

En el **Artículo 77 Planificación de las inspecciones** se señala que se podrán elaborar planes de inspección medioambiental con la finalidad de articular, programar y racionalizar las inspecciones medioambientales que se realicen en la Comunidad Autónoma de Aragón. A este respecto, este Consejo considera que dichos planes de inspección deberían ser obligatorios, debiéndose señalar que “se elaborarán planes de inspección”.

Por otro lado cabría añadir al **Artículo 81 Publicidad**, el lugar donde se podrá tener acceso a los resultados de las actuaciones de control e inspección. Se deberían incluir medidas concretas para fomentar la información y la participación.

Otras consideraciones de interés

Respecto al **Artículo 4: Definiciones**, cabe señalar que si bien es muy oportuna la inclusión de este capítulo para facilitar la concreción de los términos a los que hace referencia el texto posterior, este Consejo considera que podrían incluirse tres definiciones más:

- “Diagnóstico ambiental” expresado en la disposición adicional cuarta.
- “Plan de rehabilitación” al que alude el artículo 50.3.
- “Calificación ambiental” a la que alude el artículo 65.

Respecto al **Artículo 23 Ámbito de aplicación** se incorpora en el punto 3, el término “significativa”, no quedando claro cuándo se consideran las repercusiones de la modificación de una instalación de los anexos II y III como tal. El artículo señala que se entenderá que cualquier cambio o ampliación de proyectos o actividades se considerará como repercusiones significativas sobre el medio ambiente cuando impliquen uno o más efectos, como incremento de emisiones a la atmósfera, de vertidos, de residuos,... Estos incrementos pueden ser debidos a incrementos de producción puntuales o progresivos, sin que supongan una repercusión negativa de por sí. Podría darse el caso de que una empresa llevara a cabo un incremento en su generación de residuos por un aumento de producción, pero haber realizado un importante esfuerzo en minimización por unidad producida. Podría darse el caso contrario, una empresa puede disminuir su producción y mantener su nivel de residuos.

Por todo ello, aun comprendiendo las dificultades en concretar estos términos, se podría estudiar el establecimiento de indicadores que permitieran objetivar el concepto “incremento”, o bien clarificar a partir de qué momento se entiende que este incremento tiene repercusiones negativas “significativas”.

Con respecto a los **artículos 33 y 34, sobre capacidad técnica de los redactores de estudios de impacto ambiental e informes de sostenibilidad**, cabe señalar que a los equipos y empresas cabría sumar los técnicos especializados, que actúan individualmente como autónomos, en temas concretos y que podrían quedar fuera del registro de equipos o empresas. La necesidad de equipos multidisciplinares dependerá de las connotaciones y características de los proyectos, pudiendo ser necesaria la participación de técnicos especializados que no siempre tienen que intervenir, y que pueden formar parte de varios equipos o ser subcontratados temporalmente por empresas en momentos y proyectos determinados. Por ello la denominación de “equipos” o “empresas” puede cerrar la participación de profesionales autónomos muy especializados. Del mismo modo que existen profesionales muy especializados, también encontramos otros que con una formación y experiencia mas multidisciplinar, de forma individual, puedan realizar estudios en determinadas condiciones, acreditando una capacitación y experiencia que pudiera equipararse a los de equipos o empresas. Por ello sería importante abrir también este registro a profesionales que pudieran colaborar con unos y otros equipos o empresas, o desarrollar su trabajo individualmente.

Por otro lado, del mismo modo que se regula la capacitación técnica de los redactores de estudios de impacto ambiental, se podría regular la del personal inspector externo al que hace referencia el **artículo 78. Personal inspector de las actividades sometidas a intervención ambiental**.

Respecto al **Anexo VII Actividades excluidas de licencia ambiental de actividades clasificadas**, cabe sugerir se proceda a su revisión ya que se permite que un gran número de actividades que pueden generar problemas, no deban someterse a la licencia.

Con relación a los **Compuestos orgánicos volátiles (COVs)**, cabe señalar que el Real Decreto sobre limitación de emisiones de COV's, traspone a la legislación española la Directiva 1999/13/CE e impone a los titulares de determinadas actividades que utilicen disolventes la obligación de reducir las emisiones mediante la sustitución de las sustancias utilizadas o en cualquier caso no superar los límites de emisiones establecidos en la norma. Así mismo, establece la obligación de notificación para su registro a las autoridades competentes para aquellas actividades no afectadas por la ley 16/2002. La nueva Ley de Protección Ambiental Integral de Aragón deberá recoger por su “proximidad jurídica” el procedimiento de registro mencionado.

Consideraciones finales

Este Consejo considera que la presente Ley presenta una complejidad legal manifiesta, en tanto en cuanto, se lleva a cabo un agrupamiento de diferentes normativas sectoriales que afecta a normas básicas como la Ley Urbanística de Aragón, etc., se procede a la reorganización de competencias administrativas y a la creación y desaparición de órganos como las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio. De igual forma es una normativa novedosa y sin precedentes que puedan servir de medida o comparación, al menos en todos los apartados de la Ley. Por ello, se recomienda que el Dpto. de Medio Ambiente solicite informe al Órgano consultivo

jurídico de la Comunidad Autónoma de Aragón: la Comisión Jurídico Asesora de Aragón (COJA), al objeto de que ésta se pronuncie sobre la coherencia legal del documento presentado.

De igual forma se deberá evitar solapamientos y contradicciones con la legislación básica estatal en materia de medio ambiente, sobre todo en relación con la Ley 16/2002 de 1 de julio de Prevención y Control Integrados de la Contaminación y con la futura transposición de la Directiva Europea de Evaluación Ambiental de Planes y Programas.

Sobre la participación del Consejo de Protección de la Naturaleza en el desarrollo de la Ley de Protección Ambiental de Aragón

Este Consejo considera muy acertado lo señalado en el artículo 14, punto 3, en el que se incluye la solicitud de informe a este Consejo de Protección de la Naturaleza en el periodo de las consultas previas relativas a la evaluación ambiental del Planes y Programas.

Sobre este particular, este Consejo, como máximo Órgano Asesor del Gobierno de Aragón en materia medioambiental, quiere dejar constancia de su disposición para, además de participar en el proceso señalado, hacerlo en otros casos, como por ejemplo en proyectos de notable rango o que afecten a Espacios Naturales Protegidos o a la Red Natura 2000. Se podría incorporar la pertinencia de consultar al CPNA en los casos señalados.

Voto particular emitido por la Sra. Dña. M^a Pilar Gómez López, en el plazo y forma correctas según queda regulado en el Capítulo III del Reglamento Interno de Funcionamiento del Consejo de Protección de la Naturaleza en Aragón.

“La Consejera Dña. M^a Pilar Gómez López emitió su voto negativo al dictamen sobre el Borrador de Anteproyecto de Ley de Protección Ambiental de Aragón por no incluir las siguientes consideraciones o parte de ellas:

Artículo 13: Informe de sostenibilidad ambiental

Sobre la denominación de informe de sostenibilidad ambiental, esta denominación de “sostenibilidad” tiene connotaciones tan importantes como las ambientales relacionadas con aspectos sociales y económicos que no son objeto del informe requerido, según los contenidos enunciados en los artículos 13, 15 y en la propia definición del artículo 4. Quizás podría cambiarse la denominación o simplemente señalar el requisito de elaborar un informe que cumpla las características del artículo 15.

En todo caso, considerar variables socioeconómicas en un proyecto permite disponer de una información complementaria importante frente únicamente a la ambiental.

Sobre los trámites establecidos en los artículos 12, 13 y 14.

En el apartado 4 del artículo 2, se señala que "si no se emitiera y notificara en el plazo de 3 meses una decisión, se entenderá que deberá someterse al procedimiento de evaluación ambiental".

Entendemos que este silencio también podría considerarse negativo, indicando que si no hay respuesta se entenderá que no debe someterse al procedimiento.

Si no fuera así los trámites señalados en el artículo 12 y 14.1 pueden resultar repetitivos, o contemplar que en dos ocasiones se deba presentar la misma documentación que ya obra en poder del Órgano ambiental competente: El artículo 12, apartado 2, señala que el promotor deberá solicitar al INAGA si en su caso particular, es necesaria la realización de una evaluación ambiental, presentando el borrador del plan con un análisis preliminar de su incidencia ambiental (siguiendo los criterios del anexo IV). Si no hay resolución en tres meses, al ser positiva, el promotor deberá someterse al procedimiento del artículo 13 y elaborar un informe de sostenibilidad ambiental teniendo que como paso previo, consular al INAGA la amplitud y grado de especificación de la información. Para ello debe presentar una documentación similar a la que ya presentó para su estudio caso a caso tres meses antes. Volviendo a señalar que en otros tres meses se le trasladará un documento de referencia, al que ya hace referencia el apartado 5 del artículo 12.

Para evitar estas situaciones, y tal y como indican en el texto en otros artículos (apartado 3 del artículo 12 y artículo 14), hay un plazo máximo de 3 meses para trasladar el documento de referencia al promotor. Por lo tanto, si no fuera así, proponemos que se modifique la redacción del apartado 4 del artículo 12 indicando que se entiende que el programa no debe someterse al procedimiento.

Artículo 25 sobre Evaluación de impacto ambiental de proyectos.

En este artículo se señala en el apartado 1 la posibilidad de solicitar de forma simultánea al pronunciamiento sobre la necesidad de EIA, su pronunciamiento sobre el contenido y grado de especificación del EIA. Para en el punto 2 comentar que la decisión de sometimiento a EIA incluirá el contenido y grado de especificación requeridos, si así ha sido requerido.

Debería bastar con solicitar el pronunciamiento al INAGA para que la respuesta positiva incluyera esta información sin necesidad de solicitarla formalmente, simultáneamente o no. El artículo 26 ya describe el contenido del estudio.

Por otro lado, la solicitud de información puede llevar consigo, si así lo considera el órgano ambiental, consultas a Administraciones y personas físicas o jurídicas afectadas para que se pronuncien al respecto. Consultas que después se repiten en el trámite de información pública, donde podrán señalar de nuevo si quieren ampliar el contenido o una mayor especificación del mismo.

En el artículo 27, apartado 2, se detalla que si el INAGA no ha realizado en 30 días la notificación sobre amplitud y grado de información, el promotor podrá proceder a realizar el EIA. Esta situación podría llevar a tener que rehacer parte del estudio por requerir posteriormente un grado de especificación o contenidos diferente al previsto en el artículo 26.

Quisiéramos solicitar que el procedimiento establecido en ningún momento pueda conllevar una ampliación del trámite por diferentes requerimientos que deberían contemplarse en el informe y que no ha sido facilitado al finalizar el plazo, o bien que se deban reelaborarse documentos, que cumpliendo con los contenidos del artículo 25, reciban posteriormente al inicio del estudio el informe, con el consiguiente perjuicio económico y de dilatación en el tiempo.

Al artículo 35.

Con respecto a las actuaciones exceptuadas del procedimiento de evaluación ambiental en zonas ambientalmente sensibles, sería conveniente si se mantiene esta excepción, un estudio de alternativas y su evaluación, valoración integral de la incidencia ambiental y su impacto, medidas preventivas y correctoras en caso de impactos residuales y programa de seguimiento.

Artículo 40:

Suscribimos lo señalado al respecto en la referencia al artículo 23.3

Sobre procedimiento del artículo 43:

Solicitamos la aclaración de los contenidos a que se refieren con “información sobre el procedimiento de autorización ambiental integrada”, máxime cuando se indica en el apartado 2 que deberá tenerse en cuenta esta información para la preparación de la solicitud, y añadiendo que puede presentarse la solicitud aunque no haya habido respuesta en 30 días.

Por un lado aparentemente la solicitud de información sobre el procedimiento puede indicar qué documentación se debe aportar a juicio de cada órgano de la administración que tenga competencias en el ámbito del proyecto de instalación, y por otro puede entenderse que estos órganos facilitarían toda la información que obrara en su poder y que pudiera ser de utilidad al promotor de forma previa al desarrollo de su iniciativa (si estaría ubicada en zona sensible, en ZEPA, si existe carencia de abastecimiento regular de recursos, limitaciones urbanísticas, ...). Sería interesante poder disponer de esta información no sólo en el caso de nuevas instalaciones.

Sobre el artículo 83, apartado 2:

Entendemos que podría haber cierto solapamiento con otras obligaciones de información, como por ejemplo con respecto a emisiones a atmósfera y vertidos con las

realizadas a EPER-ESPAÑA (Ministerio de Medio Ambiente), que posteriormente reciben las Comunidades Autónomas para su verificación. También la información relativa a la producción y gestión de residuos es recibida por el Departamento a través de la declaración y de la notificación de sus modificaciones de pequeño productor de residuos peligrosos, de las declaraciones anuales de los productores de residuos, de los impresos multicopistas que se reciben de los gestores indicativos de cada trámite de gestión de los residuos de las empresas con los mismos, e incluso del informe de minimización que cada 4 años debe presentarse al Departamento de Medio Ambiente del Gobierno de Aragón.

Por ello, para evitar trámites innecesarios se podría establecer un sistema de notificación ágil que permitiera en un solo trámite a la empresa facilitar esos datos una única vez y que no les fueran requeridos de nuevo datos entregados ya en otras ocasiones.

Disposición adicional cuarta

Sobre las tasas a establecer por la Comunidad Autónoma o los Entes Locales, para la realización de actividades y servicios administrativos relativos a los procedimientos, entendemos que no deberían suponer un coste añadido a los que ya de por sí conlleva el inicio de cualquier nueva iniciativa o proyecto.

Sobre los anexos,

Por un lado, es importante describir las instalaciones y actividades englobadas en cada categoría del Anejo I de la Ley 16/2002 (en el borrador de este proyecto de Ley es el anexo VI), realizando aclaraciones en aquellos apartados que han podido llevar a diferentes interpretaciones por parte de las diferentes Comunidades Autónomas. El borrador de reglamento de aplicación de esta Ley 16/2002 fechado en enero de 2005, realiza un esfuerzo en este sentido. Valgan como ejemplos las aclaraciones en la categoría 1.1 de no considerar las instalaciones de combustión cuyo funcionamiento esté condicionado por el proceso industrial, la exclusión en la categoría 2.6 para el cálculo de la capacidad de las cubas de las de lavado, o la especificación por tipo de ave en la 9.3.

Por otro lado, con respecto al Anexo VII, actividades excluidas de licencia ambiental de actividades clasificadas, sometemos a su consideración la posibilidad de elevar las consideraciones relativas a potencia instalada y superficie. Por ello consideramos importante elevar de 10Kw a 30Kw, y de 200 a 600 m² los requerimientos establecidos en muchas de las actividades contempladas en este anexo (siguiendo los tramos de potencia instalada habitualmente contratados en Pymes según tarifas 3.0 y 4.0, y el límite establecido en el DECRETO 112/2001, de 22 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Plan General para el Equipamiento Comercial de Aragón para poblaciones de menos de 20.000 habitantes). Así mismo, especialmente en actividades industriales, se podría diferenciar entre actividades localizadas en locales o bajos de domicilios o en zonas industriales, pudiendo elevar los límites correspondientes a potencia instalada hasta 100 kw.

La consideración de estas actividades y su listado, responde a la consideración de que suponen un impacto menos intenso o prácticamente inocuo, máxime teniendo en cuenta los m² y la potencia de la que estamos hablando y de las actividades incluidas (hostelería, talleres de reparación, talleres de confección o reparación de calzado, comercio al por menor, actividades de almacenamiento de materiales no peligrosos,...) y teniendo en cuenta que deben cumplir con la legislación ambiental sectorial que les aplique.

La representante de las asociaciones empresariales en el CPNA”

Lo que con el Vº Bº del Sr. Presidente, en la ciudad de Zaragoza a 7 de abril del 2005, como Secretario del Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón,

CERTIFICO:

VºBº

EL PRESIDENTE

EL SECRETARIO

Fdo. Joaquín Guerrero Peyrona

Fdo. Raúl Alberto Velasco Gómez