

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 20 de junio de 2022

**“COMENTARIOS SOBRE ALGUNAS DISPOSICIONES DE LA
LEY 10/2021, DE ADMINISTRACIÓN AMBIENTAL DE
EUSKADI”**

**“COMMENTS ON SOME PROVISIONS OF LAW 10/2021, ON
ENVIRONMENTAL ADMINISTRATION OF THE BASQUE
COUNTRY”**

Autor: Agustín García Ureta*, Universidad del País Vasco/Euskal-Herriko Unibertsitatea

Fecha de recepción: 25-05-2022

Fecha de aceptación: 13-06-2022

Fuente: [Ley 10/2021, de administración ambiental de Euskadi](#)

Resumen:

El presente trabajo analiza algunas de las disposiciones de la Ley 10/2021, de administración ambiental de Euskadi. Esta Ley viene a sustituir a la Ley 3/1998, que necesitaba ciertamente una reforma debido al tiempo en que se adoptó y los cambios que se han producido en el ordenamiento jurídico ambiental. La Ley 10/2021 regula diversos instrumentos de ordenación e intervención sobre las actividades con repercusiones sobre el medio ambiente. La Ley se ve influenciada por la normativa europea y estatal básica. Esta última ha tenido un desarrollo muy detallado en los últimos años, lo que ha ceñido la capacidad legislativa de las Comunidades Autónomas.

* Agradezco a María del Mar Aláez Martínez (Sección Jurídico-Administrativa de Actividades, Ayuntamiento de Bilbao) sus comentarios e información sobre un borrador previo. Errores u omisiones son solo atribuibles al autor. Este comentario está adscrito al proyecto de investigación Derecho de la biodiversidad y Cambio Climático PID2020-115505RB-C21/C22, financiado por MCIN/AEI /10.13039/501100011033.

Abstract:

The present contribution analyses some of the provisions of law 10/2021, on the environmental administration of the Autonomous Community of Euskadi. This law repeals Law 3/1998, which certainly required a reform owing to the time it was adopted and the successive changes environmental law has experienced in the last years. Law 10/2021 regulates several intervention mechanisms touching upon activities that may have environmental repercussions. Nevertheless, the law is affected by EU and State laws, as the latter has progressively reached a higher degree of detail in detail in the last years affecting the capacity of the Autonomous Communities.

Palabras clave: Administración ambiental. Ley 10/2021. Instrumentos de ordenación y control.

Keywords: Environmental administration. Law 10/2021. Command and control mechanisms.

Sumario:

1. **Introducción**
2. **Principios, derechos y deberes**
3. **Competencias**
4. **Ordenación de las actividades con incidencia en el medio ambiente**
 - 4.1. **Previsiones de integración de los mecanismos de ordenación**
 - 4.2. **Cese y modificación de las actividades**
 - 4.3. **Capacidad técnica suficiente**
5. **Disposiciones comunes a la autorización ambiental integrada y autorización ambiental única**
 - 5.1. **Disposiciones comunes**
 - 5.2. **La incidencia de la AAI y AAU en la LAC. El caso del informe sanitario**
6. **La licencia de actividad y comunicación previa**
 - 6.1. **La LAC**
 - 6.2. **La comunicación previa**
7. **Evaluación de impacto ambiental**
 - 7.1. **Competencias en materia de EIA**
 - 7.2. **Normas comunes en materia de EIA**
 - 7.2.1. **Normas comunes**

- 7.2.2. Naturaleza vinculante de la declaración y del informe de impacto ambiental y omisión del trámite de resolución de discrepancias
- 7.2.3. Exclusión incompatible con la normativa de EIA de la UE
- 7.2.4. Adaptación a la EIA en el caso de proyectos no sujetos a la misma
- 8. Inspección y control
- 9. Restauración y responsabilidad
 - 9.1. Legalización por carecer de título habilitante o de comunicación
 - 9.2. Suspensión de actividades en fase de construcción o explotación
- 10. Potestad sancionadora
- 11. Bibliografía

Summary:

- 1. Introduction
- 2. Principles, rights and duties
- 3. Competences
- 4. Management of activities with an impact on the environment
 - 4.1. Provisions for the integration of management mechanisms
 - 4.2. Cessation and modification of activities
 - 4.3. Sufficient technical capacity
- 5. Common provisions to the integrated environmental authorisation and the single environmental authorisation
 - 5.1. Common provisions
 - 5.2. The impact of the AAI and AAU on the LAC. The case of the sanitary report
- 6. The activity authorisation and prior communication
 - 6.1. The LAC
 - 6.2. The previous communication
- 7. Environmental impact assessment
 - 7.1. Competences in EIA matters
 - 7.2. Common rules on EIAs
 - 7.2.1. Common rules
 - 7.2.2. Binding nature of the EIA statement and EIA report and omission of the discrepancy resolution procedure
 - 7.2.3. Exclusion incompatible with EU EIA rules
 - 7.2.4. Adaptation to EIA in the case of projects not subject to EIA

8. **Inspection and control**
9. **Restoration and liability**
 - 9.1. **Legalisation owing to the lack of authorisation or communication**
 - 9.2. **Suspension of activities in the construction or operation stage**
10. **Administrative penalties**
11. **Bibliography**

1. INTRODUCCIÓN

1. El día 9 de diciembre de 2021 se aprobaba por el Parlamento Vasco la Ley 10/2021, de Administración Ambiental de Euskadi, (LAA).¹ Esta deroga la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Medio Ambiente del País Vasco (LMA).² El cambio no solo tiene que ver con la sucesión de las normas, sino también con el enfoque que el legislador vasco pretende dar con la nueva ley. En efecto, de una norma general (en algunos casos genérica) de protección ambiental, se ha pasado a un plano un tanto más restringido, al tener por objeto su administración, o al menos la de algunos instrumentos ordenación y gestión ambiental. El legislador pretende con ello sistematizar los mecanismos de habilitación de las actividades con mayores efectos ambientales, los de prevención ambiental, pero también algún otro elemento que quizás no había tenido la relevancia que debiera en la LMA, caso de la inspección ambiental.³ Esto último ha podido verse motivado por el lamentable derrumbe del vertedero de Zaldibar (6 de febrero de 2020) que ocasionó la muerte de dos personas.⁴ La LAA insiste también en una cuestión que está recibiendo una atención mayor desde la UE, como es la restauración del daño ambiental, que, no siendo nueva, ha quedado en un cierto limbo, como lo refleja el escaso recorrido de la Directiva 2004/35, sobre responsabilidad medioambiental, transpuesta mediante la Ley 26/2007. Toda esta plétora de instrumentos se ve

¹ La entrada en vigor de la ley se produjo al día siguiente al de su publicación (1 de enero de 2022), aunque inicialmente la Disposición final novena señalaba que iba a ser a los cuatro meses. Esta disposición fue objeto de una corrección de errores publicada el 10 de enero de 2022. Téngase en cuenta el Dictamen 126/2019 de la Comisión Jurídica Asesora.

² Sobre la LMA, puede verse LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki, GARCÍA URETA, Agustín, LAZKANO BROTONS, Iñigo, *Derecho ambiental. Parte General*, LETE, 2007, en especial, pp. 165-525.

³ COM(2020) 380 final, “Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030”.

⁴ LAZKANO BROTONS, Iñigo, “País Vasco: el desastre del vertedero de Zaldibar”, en GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo, JORDANO FRAGA, Jesús, LOZANO CUTANDA, Blanca, NOGUEIRA LÓPEZ, Alba, *Observatorio de políticas ambientales* (2021), pp. 1406-1429.

muy influenciada por la normativa de la UE y estatal que, en las últimas décadas, ha pasado a regular, con mucho mayor detalle y carácter básico, los distintos instrumentos de gestión,⁵ como sucede, entre otros, con la EIA o el control integrado de la contaminación. En línea con su propósito, la LAA abandona las referencias que aparecían en la LMA a distintos factores ambientales, caso de la biodiversidad, las aguas, el suelo, el aire, el ruido, las vibraciones o los suelos contaminados, que pasan a ser aspectos a considerar en los distintos instrumentos de prevención. Tampoco se ha visto necesario definir qué es el medio ambiente.⁶ La ausencia de una reseña propia a estos factores es el resultado del desarrollo normativo específico tanto europeo, estatal y autonómico, que posiblemente haya motivado que ya no cuenten con una mención particular en la LAA sino a través de otras leyes. Sin embargo, se mantiene el tronco común relativo a los derechos y deberes de las personas con algunos añadidos relativos a la información y participación que, en este segundo caso, podían haber recibido una mejor atención en su texto. También se incluyen aspectos de impulso de la mejora ambiental, que no son objeto de comentario en este trabajo. Por lo demás, la LAA es paralela a la LMA en cuanto a la extensión de su articulado (120 artículos frente a los 118 de la LMA) y añade dos anexos, divididos en diferentes subepígrafes. A diferencia de la LMA, incluye dos listados de definiciones,⁷ paralelos a aquellos que ya se contienen en normas estatales sectoriales y de la UE, y opera una importante modificación de la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco (LOT).⁸ Debido a las lógicas restricciones de un artículo como este, el comentario de las disposiciones de la LAA se va a reducir a algunas de ellas.

⁵ CASADO CASADO, Lucía, *La recentralización de competencias en materia de protección del medio ambiente*, Institut d'Estudis de l'Autogovern, 2018, pp. 56-63. La exposición de motivos de la LAA señala, de manera contradictoria: “Como ya se ha expuesto, la aprobación de directivas, reglamentos y otros actos de alto contenido técnico por parte de las instituciones de la Unión Europea se ha incrementado notablemente en las dos últimas décadas, asumiendo unas mayores exigencias y estándares de protección del medio ambiente. Este hecho, en su versión negativa, ha supuesto la creación de multitud de procedimientos complejos de autorización *que podrán erigirse como un obstáculo para el desarrollo de actividades económicas que pudiese redundar en una menor protección de los objetivos de protección del medio ambiente para los cuales dicha normativa se dicta*”. (Cursiva añadida).

⁶ Art. 1.2 LMA: “2. El aire, el agua, el suelo, el paisaje, la flora y la fauna, con sus parámetros e interrelaciones adecuadas, constituyen el medio ambiente en el que se desarrolla la vida humana”.

⁷ Art. 2 LAA y Anexo II.G LAA.

⁸ Esta modificación no es objeto de comentario.

2. PRINCIPIOS, DERECHOS Y DEBERES

2. A diferencia de la LMA, que se refería a “fines”,⁹ la LAA emplea el término “objetivos”,¹⁰ incluyendo algunos novedosos y modificando el orden en el que aparecían otros. Se coloca, en primer lugar, la protección de las personas frente a las presiones y riesgos ambientales, quizás motivada por la incidencia que algunos fenómenos, caso de la contaminación atmosférica,¹¹ puedan tener sobre aquellas. Sin embargo, la referencia a un desarrollo sostenible, que aparecía citada en primer lugar en la LMA,¹² queda relegada al último puesto en el listado de la LAA, empleándose ahora una expresión un tanto circular e indeterminada (“Garantizar un desarrollo ambientalmente sostenible, contribuyendo a la consecución de los objetivos para el desarrollo sostenible que se aprueben internacionalmente”). Esta referencia a lo sostenible resulta general,¹³ dejándose de citar el medio ambiente urbano y rural, a diferencia de la LMA y de las orientaciones, aún genéricas, de la UE sobre estos aspectos.¹⁴ Cobra mayor importancia la lucha contra el cambio climático con dos referencias a una economía “hipocarbónica” y al cumplimiento del Acuerdo de París de 12 diciembre de 2015. En línea con lo señalado en la introducción, la LAA contiene como objetivo específico el de establecer mecanismos

⁹ Art. 2 LMA.

¹⁰ Art. 1.

¹¹ FULLER, Gary, *The Invisible Killer. The Rising Global Threat of Air Pollution-and Ho We Can Fight Back*, Melville House UK, Londres, 2018. El TJUE ha destacado las obligaciones de las autoridades estatales a la hora de cumplir con la normativa de la UE, véase, por ejemplo, el asunto C-752/18, *Deutsche Umwelthilfe eV v. Freistaat Bayern*, ECLI:EU:C:2019:1114.

¹² Art. 2.a) LMA.

¹³ No obstante, aparece en otras disposiciones: art. 11.2d), art. 21.c), art. 60.1, art. 84.2 (segundo párrafo) y Anexo II.C.1.c) LAA.

¹⁴ La UE no ha pergeñado una política ambiental para las ciudades, a pesar de que el 70% de la población de la UE viva en zonas urbanas y de que existe “una alta probabilidad (> 75 %) de que grandes áreas (que suman aproximadamente 77.500 km²) del continente europeo se conviertan o se hayan convertido en zonas urbanas entre 2000 y 2030. EEA Report No 11/2016, “Urban sprawl in Europe”, p. 16. La iniciativa *Green City Accord*, impulsada por la Comisión y dirigida a las autoridades locales, tiene carácter voluntario, aunque aquellas ciudades que se sumen a la misma asumen diversos compromisos que, en el caso de la protección de la biodiversidad, incluyen algunos más genéricos (“[t]rabajar con las partes interesadas pertinentes para integrar la biodiversidad y las soluciones basadas en la naturaleza en otros sectores”) y otros más específicos (“[i]dentificar y remediar los lugares contaminados del suelo”). En todo caso, el acuerdo exige tres medidas que han de ser de aplicación general: (a) Establecer niveles de referencia y fijar objetivos ambiciosos en un plazo de dos años, superando los requisitos mínimos establecidos por la legislación de la UE; (b) aplicar políticas y programas, de forma integrada, para alcanzar nuestros objetivos en 2030; y (c) informar periódicamente sobre la aplicación y los avances.

“eficaces” de vigilancia, control e inspección de las actividades incluidas dentro de su ámbito de aplicación. Qué pueda entenderse como “eficaces” es una cuestión que habrá que calibrar a la luz del despliegue de las disposiciones en esta materia contenidas en el Título Séptimo, sobre el que se volverá más adelante. La LAA también hace mención de otras finalidades, si bien no generales, sino predicables de los mecanismos de intervención que ella prevé.¹⁵ Así se incluye una referencia al suelo, a la preservación de la diversidad del medio natural, aunque no estrictamente a la biodiversidad, o al uso sostenible de los recursos naturales y la correcta gestión de los residuos.

3. Resulta una novedad, al menos en la legislación general vasca, que se incluya una referencia a los principios, muchos de ellos ya consagrados en el TFUE,¹⁶ y en otras normas ambientales (v.g., residuos). Quizás en un afán de precisar su alcance, y con ello resaltar su papel no meramente admonitorio, la LAA añade que “constituyen pautas de actuación de las administraciones públicas en la Comunidad Autónoma del País Vasco y criterios de interpretación de las correspondientes normas de protección del medio ambiente y de la salud de las personas”.¹⁷

4. Por otra parte, la LAA recoge una serie de derechos y deberes, aparte de otros que se mencionan en otras secciones de la ley. Estos no han variado mucho con respecto a los que ya mencionaba la LMA, aunque se aprecia una actualización a los ya consagrados en la normativa ambiental, como es el caso del ejercicio de la acción pública. Esta, con todo, solo se puede ejercer ante las Administraciones con competencias ambientales,¹⁸ toda vez que el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad del art. 3.4 LMA que también la extendía a los tribunales.¹⁹ El carácter general de la acción reconocida en la LAA abarca lógicamente los supuestos de inactividad, ya que la ley se refiere al cumplimiento de lo dispuesto en ella y en la legislación ambiental sectorial,²⁰ los recursos administrativos ordinarios y otros mecanismos, caso de la

¹⁵ Art. 21 LAA.

¹⁶ Art. 191.

¹⁷ Art. 3.1 LAA.

¹⁸ Art. 5.d) y art. 17.1 LAA, respectivamente.

¹⁹ STC 15/2021. Véanse también las SSTC 80/2018 y 97/2018 y la STSJ del País Vasco ECLI:ES:TSJPV:2021:977. Sobre el inacabado tema del acceso a la justicia ambiental, véase PEÑALVER I CABRÉ, A., *La defensa de los intereses colectivos en el contencioso administrativo*, Aranzadi, Pamplona, 2016. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, “El acceso a la justicia ambiental a nivel comunitario y en España veinte años después del Convenio de Aarhus”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. IX Núm. 1 (2018), PP. 1-53,

²⁰ Art. 17.

revisión de oficio,²¹ ya que la LAA no añade ulteriores especificaciones. En el contexto de la acción pública la LAA añade una referencia a la coordinación con los órganos jurisdiccionales y la fiscalía.²² Aunque la LAA no determine en qué pueda consistir tal coordinación, esta pasa por aspectos ya regulados en la propia legislación vasca, como son las previsiones contenidas en la Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en relación con la remisión al ministerio fiscal de un asunto cuando los hechos puedan ser constitutivos de delito.²³

3. COMPETENCIAS

5. La distribución competencial general no ofrece diferencias acusadas con respecto a la LMA, radicando las novedades en la incidencia de materias como la evaluación de impacto ambiental (EIA) en las autoridades locales, como habrá ocasión de examinar más adelante, y un cambio en relación con las competencias de los Territorios Históricos.

6. A las instituciones comunes les corresponde el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado en materia de medio ambiente y ecología,²⁴ la elaboración y aprobación de los planes y estrategias ambientales a nivel autonómico, la adopción de las medidas necesarias para la directa aplicación de los reglamentos de la UE, y el desarrollo y ejecución de las obligaciones establecidas por las directivas y el resto de la normativa europea, las competencias en materia de inspección²⁵ y el resto de las atribuidas por otras normas, incluida lógicamente la LAA. Como novedad, la LAA añade que entra dentro de la competencia de las institucionales comunes la adopción de normas adicionales de protección, en línea con los arts. 193 TFUE y 149.23 CE,²⁶ que habrá que especificar en aquellos sectores que se regulen.

²¹ Art. 106 LPAC.

²² La LAA incorrectamente incluye a la Fiscalía como órgano jurisdiccional en el art. 17.4 (“la coordinación con los órganos jurisdiccionales, en particular con la fiscalía de medio ambiente”).

²³ Art. 25.

²⁴ Art. 11.1.a) EAPV.

²⁵ Téngase en cuenta, sin embargo, el art. 91.2 LAA.

²⁶ Sobre la primera norma, véase KRÄMER, Ludwig, *EU Environmental Law*, octava edición, Sweet & Maxwell, Londres, 2016, pp. 122-128.

7. Los órganos forales, siguen teniendo aquellas competencias enumeradas en la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus territorios históricos (LTH). No obstante, como se indica más adelante, esta ley se modifica en relación con la emisión del informe de medidas correctoras para las actividades sujetas a licencia de actividades clasificadas. Además de las anteriores, los Territorios Históricos elaboran y aprueban los planes y estrategias ambientales en su contexto, asisten a los ayuntamientos en relación con las actividades e instalaciones sometidas al procedimiento de licencia de actividad clasificada y de comunicación previa de actividad, que se examinan más abajo. También les corresponde la emisión de las declaraciones e informes con los que concluyen los procedimientos de EIA cuando tengan la competencia sustantiva para la aprobación definitiva o para la autorización del plan, programa o proyecto de que se trate. Los residuos constituyen un sector singular de la competencia foral, atribuyéndoseles el desarrollo de la programación marco de gestión de residuos urbanos, por medio de sus correspondientes planes forales, la coordinación de las actuaciones municipales en orden a garantizar “la prestación integral de servicios en materia de residuos domésticos”, y “el impulso” de infraestructuras supramunicipales de gestión de residuos domésticos.

8. Las entidades locales reciben una menor atención en comparación con las anteriores Administraciones. Así, la LAA señala que les corresponde el ejercicio de las competencias que esta les atribuye en relación con la ordenación, inspección y disciplina de las actividades con incidencia en el medio ambiente y la salud de las personas. Esta referencia está vinculada, por una parte, con la licencia de actividad clasificada y con la comunicación y, por otra, con la atribución general que hace la LAA en materia de inspección. De acuerdo con esta, corresponde a las Administraciones, “en sus respectivos ámbitos competenciales”, llevar a cabo la vigilancia e inspección ambiental sobre las actividades, actuaciones e instalaciones, públicas o privadas, incluidas en el ámbito de aplicación de esta ley.²⁷ La LAA finaliza con una cláusula de cierre y otra de remisión a la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi (LILE). Esta les atribuye, como competencia “propia”, la ordenación complementaria, promoción, gestión, defensa y protección del medio ambiente y desarrollo sostenible, incluida la protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.²⁸ Hay

²⁷ Art. 91.2 LAA.

²⁸ Art. 17.1.8) LILE.

que añadir a lo anterior, por lo que se comentará más adelante, “la promoción, gestión y defensa de la salud pública”.²⁹

4. ORDENACIÓN DE LAS ACTIVIDADES CON INCIDENCIA EN EL MEDIO AMBIENTE

4.1. PREVISIONES DE INTEGRACIÓN DE LOS MECANISMOS DE ORDENACIÓN

9. Uno de los aspectos destacables de la LAA es su afán por ordenar los instrumentos de intervención y las actividades sujetas a los mismos.³⁰ Tan es así que las obligaciones de las Administraciones y de las personas titulares de las instalaciones aparecen mencionadas tras la reseña de tales instrumentos.³¹ Con todo, los regímenes de ordenación no constituyen una novedad, salvo el caso de la denominada autorización ambiental única (AAU) aplicable a las actividades recogidas en el Anexo I.B.³² No lo es, por tanto, la autorización ambiental integrada (AAI), regulada en el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación,³³ y exigible a las actividades del Anexo I.A LAA. Ahora bien, a diferencia de la LMA, la AAI y su régimen jurídico reciben un extenso tratamiento en la LAA, superando el laconismo de la primera.³⁴ Tampoco constituye una novedad la licencia de actividad clasificada (en adelante, LAC o licencia de actividad) aplicable a las actividades del Anexo I.C), que se mantiene, en principio, en manos de los municipios, al igual que la comunicación previa de actividad clasificada (en adelante, COM o comunicación) que habrá que remitir en el caso de las actividades enumeradas en el Anexo I.D.³⁵ Con todo, tanto la LAC como la comunicación se ven sujetas distintas disposiciones, modulándose así su alcance.

10. Las normas generales sobre los instrumentos de ordenación no agotan otros posibles, tal y como se reconoce respecto de la AAI y AAU,³⁶ así como de la LAC y COM.³⁷ En segundo lugar, la LAA presta atención a la

²⁹ Art. 17.1.10) LILE.

³⁰ Título IV.

³¹ Arts. 24 y 25 LAA, respectivamente

³² Art. 32 LAA. Véase la Disposición Transitoria Segunda, apt. 2 LAA.

³³ Aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre. PERNAS GARCÍA, José, *Estudio jurídico sobre la prevención de la contaminación industrial: la autorización ambiental integrada*, Atelier, Barcelona, 2004, pp. 217-289.

³⁴ Art. 39 LMA.

³⁵ Art. 55.2 LMA

³⁶ Arts. 31.3 y 32.3 LAA, respectivamente.

³⁷ Art. 19.3 LAA.

conurrencia de los distintos regímenes estableciendo algunas reglas de integración.

- a) Cuando la emisión de la declaración de impacto ambiental (DIA) o el informe de impacto ambiental (IIA) corresponda al órgano ambiental de la Comunidad Autónoma y la actividad se encuentre sometida al régimen de AAI o AAU, los procedimientos administrativos deben integrarse y el contenido de la DIA o del IIA pasa a formar parte de tales autorizaciones, emitiéndose ambos pronunciamientos en el mismo acto administrativo.³⁸ Como habrá ocasión de analizar más adelante, tanto la DIA como el IIA tienen carácter preceptivo y vinculante.³⁹
- b) En el supuesto mixto de que la competencia para emitir la DIA o el IIA corresponda al órgano ambiental de la Comunidad Autónoma o foral, pero la actividad se encuentre sometida a LAC, tanto la DIA como el IIA deben emitirse antes de esta, siendo estos actos vinculantes para la autoridad local. En el caso de que la actividad se sujete a comunicación, esta no puede presentarse ante el ayuntamiento antes de la publicación de la correspondiente DIA o IIA, siendo también vinculantes para la entidad local.
- c) Como resulta apreciable, tanto el gobierno vasco como los forales determinan mediante la EIA la actuación de los municipios. Además, como se menciona más adelante, el procedimiento de AAI o de AAU sustituye “en todos sus trámites” al procedimiento de LAC.⁴⁰
- d) Los ayuntamientos tampoco pueden conceder licencias de obras para actividades sujetas a AAI, AAU o LAC en tanto no se haya concedido el correspondiente título habilitante.⁴¹ Esta previsión es consecuente con la distinta naturaleza jurídica de las autorizaciones ambientales. En efecto, estas son de *tracto continuo* y, por tanto, susceptibles de modificación (por causas normativas o técnicas),⁴² frente a las de obras, que se consuman con su ejecución. Esta circunstancia justifica, entre otras cosas, que se deban otorgar con

³⁸ Art. 23.a) LAA.

³⁹ Art. 78.1 (segunda frase) LAA; art. 79.1 (segunda frase) LAA, respectivamente.

⁴⁰ Art. 37.1 LAA.

⁴¹ Art. 19.4 LAA.

⁴² Arts. 44, 55 y 59 LAA, respectivamente. Este aspecto ya lo destacó MARTÍN MATEO, Ramón, *Derecho Ambiental*, Instituto de Estudios de Administración Local, 1977, p. 222. En el caso de la comunicación, con todo, no se está ante un título habilitante que necesariamente sea previo a la realización de una actividad.

anterioridad. Por otra parte, hay que destacar que la LAA dispone que la comunicación se debe presentar cuando las instalaciones se encuentren habilitadas para su inicio, contando ya con las preceptivas licencias urbanísticas,⁴³ y, en el caso de requerir una EIA, tras haberse dictado la correspondiente DIA o IIA.

4.2. CESE Y MODIFICACIÓN DE LAS ACTIVIDADES

11. La LAA afronta dos aspectos de aplicación a todas las actividades sujetas a la misma, ya requieran AAI, AAU, LAC o COM. Por una parte, el cese de la actividad y el cierre de las instalaciones. A esta cuestión se le añade, en el supuesto de la AAI, AAU y LAC, la de informar del inicio de la actividad, lo que tiene importancia de cara a la ejecución de los proyectos correspondientes, en particular aquellos sujetos a EIA. Esta información tiene una naturaleza mixta de comunicación y de declaración responsable, ya que se debe explicitar el compromiso, por otra parte lógico, de mantener el cumplimiento de las condiciones impuestas.⁴⁴ A esto se le une el certificado suscrito por una persona "técnica competente" que acredite que las instalaciones se ajustan al proyecto aprobado y que se ha cumplido con el condicionado del instrumento de ordenación correspondiente.⁴⁵ La duda que plantea la LAA es la posible responsabilidad derivada de los errores del certificado. La LAA hace responsables solidarios al promotor de la actividad de que se trate y a las personas autoras de los proyectos y documentación técnica,⁴⁶ lo que eventualmente incluiría al certificado antes mencionado.

12. El cese temporal o definitivo o cierre de las instalaciones debe comunicarse a la Administración autorizante detallando las medidas tomadas o que se prevea tomar y su secuencia temporal, al objeto de evitar cualquier riesgo de contaminación. Este tipo de cierre es voluntario y no guarda relación con las suspensiones y cierres que se prevén en otras secciones de la LAA.⁴⁷ Dejando de lado esta cuestión ahora, la LAA omite determinar qué puede entenderse como cese temporal o cierre, aunque sí avanza una definición de cese definitivo. Este se vincula al transcurso de un año sin desarrollarse la actividad y sin que medie comunicación fehaciente de la persona titular de la misma a la Administración autorizante en la que se expongan justificadamente los motivos de dicha situación. El empleo de la copulativa ("y") plantea la duda de si para que pueda producirse tal cese definitivo haya de concurrir también la ausencia completa de comunicación.

⁴³ Art. 58.1 LAA

⁴⁴ Arts. 48.1 y 54.1 LAA, respectivamente.

⁴⁵ Art. 48.3 LAA, aplicable a AAI y AAU; art. 54.1 y 3, respectivamente, aplicable a la LAC.

⁴⁶ Art. 26.1 LAA:

⁴⁷ Art. 99; art. 100.7; art. 109.c) LAA.

13. La otra cuestión que se regula de manera conjunta para todos los regímenes de intervención es la “modificación” de las actividades.⁴⁸ Esta noción tiene dos acepciones en la LAA, dependiendo de que se trate de una sustancial o no.⁴⁹ La LAA impone el deber de comunicar al órgano competente autorizante⁵⁰ cualquier modificación que pueda tener consecuencias para el medio ambiente y que afecte a las características, a los procesos productivos, al funcionamiento o a su extensión. La conjunción copulativa implica que ambas condiciones concurren para la notificación de la modificación. En el caso de las comunicaciones se exige la notificación de “cualquier modificación que afecte a las características, procesos productivos, al funcionamiento o a la extensión de la actividad”,⁵¹ por tanto sin vinculación aparente con el medio ambiente. No obstante, en este caso concreto de las comunicaciones la LAA ofrece la opción de utilizar los criterios del art. 30 LAA.

14. Dejando de lado lo anterior, el art. 30 LAA admite un umbral, la *inexistencia* de consecuencias ambientales, que no exige, en principio, su comunicación a la Administración autorizante, ya que la definición de modificación “no sustancial” hace referencia directa a posibles consecuencias en el medio ambiente (y también a la seguridad y a la salud de las personas, menciones estas ausentes en el art. 30.1 LAA). Por lo demás, la LAA sigue el esquema de la normativa de control integrado de la contaminación, imponiendo la obligación de comunicar las modificaciones no sustanciales, y dejando en manos del mero transcurso de treinta días la posibilidad de que se lleve a cabo si no media respuesta expresa de la Administración autorizante. Esta opción no es posible en el supuesto de las sustanciales, que requieren, para poder ejecutarse, de una decisión expresa o de una nueva comunicación.⁵² La vertiente procedimental de las modificaciones sustanciales se regula tanto para la AAI como la AAU, pero fuera de las previsiones generales aplicables a todos los instrumentos de ordenación. La LAA habilita a los municipios para que puedan desarrollar, vía ordenanza, procedimientos para la tramitación de las modificaciones sustanciales o no sustanciales de LAC.⁵³

⁴⁸ Art. 30 LAA. Esta no es la única norma, caso del art. 59, que llega a incluir la “transmisión”.

⁴⁹ Art. 2.o) y p) LAA, respectivamente.

⁵⁰ Téngase en cuenta que bajo el régimen de comunicación no hay tal autorización, aunque la actividad de que se trate pueda estar sujeta a EIA o a otros títulos de intervención; art. 57 LAA.

⁵¹ Art. 59.1 LAA.

⁵² Art. 30.3 LAA. Los procedimientos relativos a la modificación se regulan en los arts. 45 (modificación sustancial de AAI), que se remite a la legislación estatal básica, 46 (modificación sustancial de AAU) y 47 (modificación no sustancial de AAU)

⁵³ Art. 49.4 LAA.

4.3. CAPACIDAD TÉCNICA SUFICIENTE

15. Siguiendo la estela, progresivamente más estricta, de la UE plasmada en la Directiva 2014/52,⁵⁴ la LAA incluye ahora una referencia sobre la capacidad técnica de las personas que realicen los proyectos, documentación técnica, estudios y documentos ambientales. La LAA exige la capacidad técnica suficiente “de conformidad con las normas sobre cualificaciones profesionales”.⁵⁵ Alguna precisión mayor se puede obtener del requisito de indicar la titulación de tales personas y, “en su caso, la profesión regulada”. El lenguaje omnicomprendivo de la LAA abarca necesariamente a aquellas personas que, en una Administración, se encarguen de tales documentos, ya que estas pueden ser promotoras de los mismos.⁵⁶ Aunque la LAA no cite a los planes, hay que entender que también es aplicable a estos.

5. DISPOSICIONES COMUNES A LA AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA Y AUTORIZACIÓN AMBIENTAL ÚNICA

5.1. DISPOSICIONES COMUNES

16. La AAI y la AAU comparten una serie de disposiciones en la LAA,⁵⁷ a pesar de que ambas se refieran a diferentes actividades recogidas en los Anexos I.A y B, respectivamente. De las distintas normas aplicables se van a destacar algunas de ellas. La primera es la relativa a la información pública. La LAA establece un plazo de 30 días “al objeto de que puedan presentarse alegaciones”.⁵⁸ Sin embargo, la LAA omite hacer referencia expresa a que dicho trámite se lleve a cabo en el procedimiento de autorización en la que estén “abiertas todas las opciones” relativas a la determinación del contenido, la extensión y la definición de la actividad de que se trate. Esta es una

⁵⁴ El preámbulo de la Directiva (apt. 33) indica que “[l]os expertos que participen en la preparación de los informes de evaluación de impacto ambiental deben estar *cualificados y ser competentes*. Para garantizar que la información proporcionada por el promotor sea completa y tenga un nivel de calidad elevado, se requieren conocimientos especializados suficientes en el ámbito del proyecto de que se trate a efectos de su examen por las autoridades competentes”.

⁵⁵ Art. 26.1 LAA.

⁵⁶ De hecho, en el caso concreto de la EIA, la Directiva 2014/52 exige la autoridad competente debe garantizar que dispone de conocimientos o que, de ser necesario, tiene acceso a dichos conocimientos, para examinar el informe de evaluación de impacto ambiental.

⁵⁷ Arts. 33-48, aunque téngase en cuenta que algunas normas solo son aplicables bien a la AAI (art. 45) o AAU (art. 46).

⁵⁸ Art. 36.1 LAA.

obligación derivada de la legislación de impacto ambiental,⁵⁹ al que también estarán sujetas las instalaciones que requieren de una AAI o AAU. Por ello, hubiera sido conveniente añadir una disposición expresa sobre la participación ambiental, en línea con el Convenio de Aarhus,⁶⁰ a pesar de que la LAA incluya un derecho “[a] participar (...) en las decisiones para la protección del medio ambiente”.⁶¹

17. La LAA establece un plazo común para dictar la resolución de AAI y AAU (seis meses). En consonancia con lo que dispone la Ley 39/2015 (LPAC), hay que entender que tal lapso se refiere tanto a la resolución como a su notificación.⁶² La previsión de la desestimación, en el supuesto de no resolverse en plazo, es consecuente con la normativa europea,⁶³ y también con la propia LPAC.⁶⁴ La vigencia de estas autorizaciones es indefinida, pero quedan sujetas a la denominada “cláusula de progreso” que la LAA vincula a las denominadas mejores técnicas disponibles derivadas del control integrado de la contaminación.⁶⁵ Con todo, en el caso de la AAI es aplicable la previsión de su revisión en el plazo de cuatro años desde de que se publiquen las conclusiones sobre estas técnicas.⁶⁶ La LAA prevé también la “revisión de oficio” de AAI y AAU.⁶⁷ Aparte de las posibles revisiones, que resultan lógicas, en la medida en que tienen por objeto actividades de *tracto continuo*, la LAA añade que no dan lugar a indemnización, siguiendo la estela de la LMA.⁶⁸

⁵⁹ Art. 36.1 (segundo párrafo) LEA. La normativa de control integrado de la contaminación, art. 16, omite tal referencia. Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación.

⁶⁰ Art. 6.4. Véase el art. 16 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

⁶¹ Art. 5.b) LAA.

⁶² Art. 21.1 LPAC.

⁶³ Con fundamento en la jurisprudencia del TJUE. Asunto C-230/00, *Comisión v. Bélgica*, ECLI:EU:C:2001:341.

⁶⁴ Art. 24.1 (segundo párrafo) LPAC.

⁶⁵ Art. 44.1 LAA. Sobre estas véase REVUELTA PÉREZ, I., “Mejores técnicas disponibles”: Un singular sistema de regulación ambiental”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. 10, 2019, pp. 1-34.

⁶⁶ Directiva 75/2010, art. 21.3; art. 26.2 del Texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación.

⁶⁷ A pesar de su título, no tiene que ver con la prevista en el art. 106 LPAC.

⁶⁸ La LMA solo se refería a esta cuestión en el caso de la LAC, art. 59.bis.3: “Las licencias podrán ser modificadas de oficio cuando se produzca la entrada en vigor de nueva normativa sectorial o cuando se acredite la insuficiencia de las medidas correctoras implantadas en relación con la afección que se puede causar al medio ambiente, a las personas o sus bienes. Esta modificación no dará derecho a indemnización alguna”. En el contexto de la UE, véase en particular el asunto C-238/20, «*Sātiņi-S*» *SLA*, ECLI:EU:C:2022:57.

5.2. LA INCIDENCIA DE LA AAI Y AAU EN LA LAC. EL CASO DEL INFORME SANITARIO

18. Otro aspecto a destacar es que, en el caso de la AAI y AAU, sus respectivos procedimientos sustituyen “*en todos sus trámites* al procedimiento de licencia de actividad clasificada”.⁶⁹ Esta sustitución no constituye la única incidencia de la Administración autonómica o de los órganos forales sobre los municipios, toda vez que, como ya se ha indicado, en el supuesto de los procedimientos de EIA, tanto la DIA como el IIA deben ser previos y gozan de efectos vinculantes sobre la autoridad municipal.⁷⁰ Con todo, tanto en el procedimiento de AAI como de AAU, el municipio debe emitir un informe preceptivo, pero no vinculante, “sobre aquellas cuestiones propias de competencia municipal”, aunque este abarca, entre otras cuestiones, la compatibilidad urbanística de la actividad, ya previsto en el procedimiento de LAC,⁷¹ y también en el de la AAI y AAU.⁷²

19. Ahora bien, a LAA resulta confusa acerca de la absorción de la LAC en el supuesto de otorgarse AAI y AAU.⁷³ Así como es claro que el procedimiento de estas sustituye al de LAC, hay que acudir a diversas disposiciones de la LAA y a la memoria que acompañó al anteproyecto de ley para verificar que, en efecto, aquellas autorizaciones sustituyen a esta. Así, la definición de LAC señala que se trata de “cualquier actividad de titularidad pública o privada susceptible de originar daños al medio ambiente, a las personas o a sus bienes, generar riesgos de producir tales daños o causar molestias a las personas *y que no estén sujetas a autorización ambiental integrada ni a autorización ambiental única*”.⁷⁴ Por su parte, el Anexo I.C (Actividades e instalaciones sometidas a licencia de actividad clasificada) indica que “[s]iempre que se trate de actividades no incluidas en los apartados A y B de este Anexo I [referidos a AAI y AAU], se someterán a licencia municipal de actividad clasificada las siguientes actividades e instalaciones”. Por su parte, la memoria del anteproyecto de ley afirmó que “existe un grupo de actividades (las sujetas a AAI y AAU) *que escapan* al ámbito de actuación de los ayuntamientos vascos al no precisar de la obtención de una posterior licencia de actividad clasificada”.⁷⁵

⁶⁹ Art. 37.1 LAA, cursiva añadida.

⁷⁰ Art. 23.b) LAA.

⁷¹ Art. 51.1 LAA.

⁷² Art. 34.8.b) LAA.

⁷³ Las autorizaciones “absorbidas” se mencionan en los arts. 31.2 (AAI) y 32.2 (AAU) LAA, respectivamente.

⁷⁴ Art. 2.d) LAA, cursiva añadida.

⁷⁵ Disponible en: [Memoria sucinta del procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley de Administración Ambiental de Euskadi. Fase de instrucción, tras audiencia, información pública y participación, consulta a otras administraciones, informe de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi \(CGLE\), del Consejo Económico y Social](#)

20. También es reseñable que la LAA haya incluido en el procedimiento de AAI y AAU el “informe sanitario”, que la LMA ubicaba en el procedimiento de LAC,⁷⁶ y que se sigue manteniendo para esta, incluida su naturaleza preceptiva y vinculante.⁷⁷ Por tanto, este informe puede marcar la pauta de la finalización normal del procedimiento. Sin embargo, la regulación de la LAA, al igual que la LMA, refleja un evidente laconismo. En efecto, nada se dice sobre quién debe dictarlo y, sobre todo, acerca de su contenido, teniendo en cuenta la preeminencia que se otorga a la vertiente sanitaria. Además, la “regulación” de tales informes seguiría residenciándose en un ya criticado Decreto 8/1988, de 26 de enero, por el que se modifica parcialmente el procedimiento para la tramitación de los informes sanitarios de los expedientes de Actividades Molestas Insalubres, Nocivas y Peligrosas,⁷⁸ que lo atribuye a Osakidetza,⁷⁹ que no añade un contenido determinado. Todo ello lleva a la conclusión de que la referencia al informe sanitario responde a una inercia que ciertamente habría merecido una mejor atención. Esto es así por la exigencia de incluir, en las solicitudes de AAI y AAU y, sobre todo, en los estudios de impacto ambiental, un análisis sobre la afección al aire, aguas y suelo y, “[e]n su caso, documentación que la persona interesada presenta ante la Administración pública competente para el control de las actividades con repercusión en la seguridad, salud de las personas o el medio ambiente de conformidad con la normativa que resulte de aplicación”.⁸⁰ Sin embargo, el contenido mínimo de la AAI y AAU carece de una mención expresa a la salud.⁸¹

21. La referencia al informe sanitario plantea también una cuestión competencial. Por una parte, los municipios tienen atribuida, en virtud de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, la protección de la salubridad pública. Por otra, la LILE califica como “propia” de los municipios la “[p]romoción, *gestión*, defensa y protección de la salud pública”,⁸² lo que apunta a que, en su caso, la emisión del informe sanitario correspondería a estos. Hay que tener en cuenta que la LILE establece una

[Vasco \(CES\) y de la Oficina de Control Económico \(OCE\) del Departamento de Hacienda y Economía.](#), p. 22, cursiva añadida.

⁷⁶ Art. 58.2 LMA.

⁷⁷ Art. 39.1 LAA.

⁷⁸ Este es su título oficial. ARZÚA ARRUGAETA, Agustín, “Comentario crítico al Decreto del Gobierno Vasco 8/88, de 26 de enero, en materia de actividades clasificadas”, *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 24, 1989, pp. 21-42.

⁷⁹ Art. 1.

⁸⁰ Art. 34.2 LAA. El art. 42.e), relativo a los valores límite de emisión hace alusión a “[l]a incidencia de las emisiones en la salud humana potencialmente afectada y en las condiciones generales de la sanidad animal y vegetal”.

⁸¹ Art. 43 LAA.

⁸² Art. 17.1.10) LILE, cursiva añadida.

salvaguardia respecto de estas competencias propias, por la que cualquier limitación de tales facultades reservadas a los municipios “deberá ser motivada adecuadamente de acuerdo con los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, así como materializada normativamente de forma expresa”.⁸³ El laconismo de la LAA sobre el informe sanitario no parece que haya satisfecho lo previsto anteriormente en la LILE. Por último, tampoco cabe olvidar que la Ley 14/1986 de 25 de abril, General de Sanidad, pormenoriza las competencias de los jefes locales de sanidad, atribuyéndoles, entre otros aspectos, el control sanitario de industrias, actividades, servicios, transportes, ruidos y vibraciones.⁸⁴

6. LA LICENCIA DE ACTIVIDAD Y COMUNICACIÓN PREVIA

6.1. LA LAC

22. Aparte de los anteriores comentarios, la licencia de actividad (LAC) ha sufrido algunas modificaciones con respecto a la regulación que se contenía en la LMA, tanto en lo relativo a las actividades sujetas, aunque en menor grado, como en relación con los requisitos procedimentales y competenciales. La LAA mantiene el grueso de actividades sujetas, aunque algunas desaparecen de este requisito⁸⁵ y otras se han añadido.⁸⁶ En todo caso, se incluye, como ya sucedía con la LMA, una cláusula de cierre que incluye “[o]tras actividades que, de conformidad con de esta ley, puedan tener *efectos análogos* sobre la salud y el medio ambiente”.⁸⁷ La analogía hay que entenderla con respecto a las actividades que ahora enumera el Anexo I.C LAA. Por otra parte, la LAC sigue siendo previa, en particular, a las licencias de obras.⁸⁸

23. La LAA modifica lo dispuesto en la LTH, que atribuía a los Territorios Históricos las facultades de “calificación, señalización de medidas correctoras, inspección y sanción en relación con Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, que pudieran establecerse, en suelo urbano residencial, siempre que no afectase a más de un Territorio Histórico o Ente Público

⁸³ Art. 17.2 LILE.

⁸⁴ Art. 42.

⁸⁵ Caso de las instalaciones de almacenamiento, valorización y eliminación de residuos, Anexo II.10 LMA, o los crematorios, Anexo II.19 LMA.

⁸⁶ Caso de los centros de culto con una capacidad o aforo igual o superior a 300 personas, Anexo I.C.16. Sin embargo, téngase en cuenta la Disposición adicional decimoséptima (*Apertura de lugares de culto*) de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, y la STC 54/2017.

⁸⁷ *Cursiva añadida.*

⁸⁸ Art. 19.4 LAA; art. 6.1. LMA.

extracomunitario, y sin perjuicio de las competencias atribuidas a los Entes municipales. La nueva redacción de esta norma ya no hace mención de las facultades de calificación, ni tampoco del suelo urbano residencial, ni de la inspección o sanción. La calificación, que ahora depende de los municipios, implica la determinación de si una actividad se debe sujetar a LAC, en particular a la luz de lo dispuesto en el Anexo I.C.19) (“efectos análogos”).

24. Sin embargo, el denominado “informe de medidas correctoras” recibe mayor detalle en comparación con la LMA.⁸⁹ La LAA establece una divisoria a partir de los 10.000 habitantes. Por debajo de esta cifra el informe es preceptivo (y vinculante), debiendo ser solicitado por el municipio al órgano ambiental de la diputación foral de que se trate. Si se supera el anterior umbral, la solicitud del informe es potestativa, por lo que quedaría en manos del municipio la fijación de las medidas correspondientes.⁹⁰ No obstante, si la actividad de que se trate está sujeta a EIA, el informe queda suplido por la DIA o IIA que, no se olvide, son vinculantes. La LAA señala que el contenido del informe es incluir medidas “protectoras” y “correctoras”. La indeterminación de estos conceptos, a pesar de las definiciones del Anexo II.G,⁹¹ ofrece un margen de apreciación a los municipios que, en todo caso, deberá ser acorde o proporcionado a la actividad de que se trate y a los efectos que previsiblemente se deriven de la misma. Aunque en el caso de los municipios de menos de 10.000 habitantes se indique que tales medidas tienen por objeto “compatibilizar la actividad *con el entorno*”, expresión ausente si se supera esa cifra, no es sostenible que las medidas en cuestión puedan quedar limitadas a los aspectos más aparentes (v.g., paisajísticos) ya que la noción “de medio sobre el que se emplace” la actividad,⁹² resulta lo suficientemente amplia como para abarcar aspectos atinentes, entre otros, a la salud de las personas (v.g., evitación del ruido).⁹³

25. Cabe destacar la ampliación del plazo de información pública, que es de un mes, frente a los 15 días anteriores, y el mantenimiento del denominado “informe sanitario”,⁹⁴ ya reseñado. Desaparece, sin embargo, el trámite de notificación a los vecinos inmediatos al lugar donde se vaya a emplazar una actividad,⁹⁵ sustituyéndolo por la publicación en el boletín oficial correspondiente y en la sede electrónica y el dictado de edictos municipales por parte del órgano competente para otorgar la autorización licencia. Por

⁸⁹ La emisión de este informe podía ser objeto de delegación, de acuerdo con el art. 62 LMA.

⁹⁰ Art. 2.2 LAA.

⁹¹ Anexo II.G.j) y k).

⁹² Art. 50.1 LAA.

⁹³ Véase el art. 6.b) LAA.

⁹⁴ Art. 51.2 LAA.

⁹⁵ Art. 58.1 LMA.

último, hay que señalar que la Ley reduce en dos meses el plazo de resolución (y notificación) de la LAC, pasando de seis a cuatro meses, entendiéndose, en consonancia con la LPAC,⁹⁶ desestimada la solicitud en el caso de que no se dicte una resolución expresa, a diferencia de la previsión de la LMA.⁹⁷

6.2. LA COMUNICACIÓN PREVIA

26. La comunicación previa no experimenta grandes novedades en la LAA. Abarca las actividades que ahora se incluyen en el Anexo I.D, que tiene ligeros añadidos y alguna omisión.⁹⁸ Por lo demás, se mantiene el criterio de que es preciso contar con las preceptivas licencias urbanísticas, autorizaciones, comunicaciones o inscripción en los registros sectoriales que procedan.⁹⁹ No obstante, debido a los requisitos de EIA, pudiera ser posible que la comunicación tenga lugar una vez que se haya dictado la correspondiente DIA o el IIA. Como ya se ha indicado, las prescripciones de estos dos informes resultan vinculantes para la actividad que deba ser comunicada.

7. EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

7.1. COMPETENCIAS EN MATERIA DE EIA

27. La LAA no modifica el esquema general sobre las competencias ejecutivas en materia de EIA que recogía la LMA. De esta manera, corresponde al órgano ambiental de la Comunidad Autónoma la emisión de las declaraciones e informes con los que concluyen los procedimientos de EIA (DIA e IIA), sin perjuicio de las competencias atribuidas a la Administración General del Estado por la normativa básica. Esta es la competencia general y, asimismo, la cláusula de cierre del sistema. Cuando la competencia sustantiva para la aprobación definitiva o para la autorización del plan, programa o proyecto, corresponda a los órganos forales son estos también competentes respecto de la EIA. La excepción se plantea cuando el plan, programa o proyecto "supere

⁹⁶ Art. 24.1 (segundo párrafo) LPAC.

⁹⁷ Art. 60 LMA: "Transcurridos seis meses desde que se presentó formalmente la solicitud de licencia ante el Ayuntamiento sin haberse emitido resolución expresa por el órgano decisorio, y no mediando paralización del procedimiento imputable al solicitante, se entenderá otorgada la licencia en los términos del artículo 43 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, salvo en aquellos casos en que el órgano ambiental de la Comunidad Autónoma u órgano foral competente hubiere notificado su informe desfavorable y se hallase éste pendiente de ejecución por parte del respectivo Ayuntamiento".

⁹⁸ Anexo I.D.5 y 9, respectivamente.

⁹⁹ Art. 57.1 LAA.

o afecte” al ámbito territorial de más de un territorio histórico. Al igual que la LMA, la LAA no aporta ningún criterio para la determinación de tal superación o afección, que se ha de entender ambiental y no meramente territorial, y, sobre todo, qué Administración ha de precisar tales aspectos y a través de que procedimiento. Tal indefinición puede suscitar eventualmente un conflicto entre un Territorio Histórico y la Administración de la Comunidad Autónoma que, planteado sobre el criterio de la competencia, podría terminar residenciado en la Comisión Arbitral.¹⁰⁰

28. La determinación del órgano *ambiental* foral no queda tan clara como en el caso de la Comunidad Autónoma. En efecto, la LAA señala que la competencia reconocida a este órgano ambiental “queda atribuida a estos últimos” (los forales) sin mayor especificación, por lo que habrá que acudir a las correspondientes disposiciones orgánicas. La LAA también atribuye a los órganos forales las competencias en materia de EIA cuando lo sean igualmente “*para controlar* la actividad de los proyectos sujetos a declaración responsable o comunicación previa”.¹⁰¹ Esta locución plantea algunas consideraciones.

- a) La primera de ellas es que solo se refiere a las declaraciones responsables o comunicaciones previas. Así como en este segundo caso no se suscitan dudas, sí surgen en el supuesto de las primeras, ya que la LAA no las contempla expresamente como mecanismos de ordenación. En efecto, la denominación del Capítulo V del Título IV es “Comunicación previa de actividad clasificada”. Ciertamente, las declaraciones responsables están previstas en varias disposiciones, pero sobre todo a los efectos de que las personas titulares de los correspondientes títulos habilitantes manifiesten que han cumplido con sus condiciones.¹⁰² Ahora bien, es posible entender que la LAA asimila la comunicación con la declaración responsable, ya que ambas aparecen citadas de manera conjunta en aquellas normas que tienen que ver con la vertiente “autorizante”.¹⁰³ Esto es apreciable, entre otras, en las definiciones de “órgano sustantivo” y de “procedimiento sustantivo”,¹⁰⁴ o en el supuesto de la obligación de informar de la transmisión de las habilitaciones legales ambientales para el desarrollo de actividades al órgano ambiental de la Comunidad Autónoma en el caso, entre otros, “de

¹⁰⁰ Ley 13/1994, art. 58.

¹⁰¹ Art. 62.2 LAA, cursiva añadida.

¹⁰² Art. 48.1 LAA; art. 54.1 y 2 LAA.

¹⁰³ Como es sabido, ni la declaración responsable ni la comunicación son asimilables a las autorizaciones, en particular, al tratarse de actos de las personas interesadas

¹⁰⁴ Anexo II.G.) y t) LAA.

aquellas otras actividades e instalaciones sujetas a comunicación o declaración responsable”.¹⁰⁵

- b) Ahora bien, la LAA no aclara el significado de la expresión “para controlar la actividad”, que aparece en la definición de “órgano sustantivo”¹⁰⁶ y en las disposiciones competenciales sobre la EIA y si tal control ha de ser *ex ante* o *ex post*. La LAA atribuye expresamente al ayuntamiento receptor de la comunicación la comprobación, vigilancia, inspección y sanción de las actividades sometidas a esta. Además, si se acude a las normas sobre inspección se puede apreciar que la LAA meramente se remite a las competencias de cada Administración (“en sus respectivos ámbitos competenciales”).¹⁰⁷ Estas circunstancias ponen en duda qué quiere decir la LAA con la expresión de “controlar la actividad”.

29. En el caso de la LAC la situación resulta distinta. Si el órgano foral es el competente para conceder la autorización “sustantiva” de la actividad de que se trate, la EIA también corresponde a la competencia foral. Hay que tener en cuenta que la LAA contempla a la LAC como una autorización ambiental, por lo que será otra, de naturaleza sustantiva (“la que motiva el sometimiento del proyecto a evaluación ambiental”), la que marque la pauta de qué Administración ha de llevar a cabo la EIA. Con todo, a pesar de que la LAC sigue en manos de los ayuntamientos, estos quedan mediatizados de manera evidente, puesto que, como ya se ha indicado, el procedimiento de AAI y AAU sustituye “en todos sus trámites” al procedimiento de LAC,¹⁰⁸ y, además, la DIA e IIA vinculan a aquellos.¹⁰⁹

7.2. NORMAS COMUNES EN MATERIA DE EIA

7.2.1. Obligación de evaluación, procedimientos y registro de personas interesadas

30. De las disposiciones comunes en materia de EIA hay que destacar algunos aspectos que no resultan controvertidos, a diferencia de algún otro que sí lo es.¹¹⁰ Por una parte, la LAA se remite a la obligación general derivada de la

¹⁰⁵ Art. 25.e) LAA

¹⁰⁶ Art. 62.2 y Anexo I.G.q) LAA.

¹⁰⁷ Art. 91.2 LAA.

¹⁰⁸ Art. 37.1 LAA, cursiva añadida.

¹⁰⁹ Art. 23.b) (segunda frase) LAA.

¹¹⁰ Sobre EIA, véase DE LA VARGA PASTOR, A., “[Análisis jurídico de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental y de las competencias autonómicas en materia de EIA de proyectos](#)”, *Revista d'estudis autonòmics i federals*, 2017, núm. 25, p. 11-50; GARCÍA URETA, Agustín, “[Un comentario sobre la Ley 9/2018, de reforma de la ley 21/2013, de](#)

normativa de la UE, por la que aquellos planes o proyectos que presenten efectos significativos sobre el medio ambiente se sometan a este procedimiento que, al igual que en la legislación estatal básica, se califica de “instrumental”.¹¹¹ En todo caso, se sigue un sistema de lista, enumerándose una serie de planes y proyectos en el Anexo II.A y B y II.D y E, respectivamente. La LAA también incluye la previsión de que, en el caso de los proyectos sujetos a comunicación, la EIA debe ser necesariamente previa “a que aquella *surta efectos*”,¹¹² aunque que en una norma anterior se aclara que la comunicación se presentará “tras haberse dictado” la correspondiente DIA o IIA.¹¹³ Por “evaluación ambiental”, la LAA, entiende, en línea con la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, el proceso a través del cual se analizan los posibles efectos significativos de los planes, programas y proyectos sobre el medio ambiente, con carácter previo a su adopción, aprobación o autorización, y se establecen medidas protectoras, correctoras y/o compensatorias, así como medidas de vigilancia y seguimiento ambiental, todo ello en orden a la protección del medio ambiente”.¹¹⁴ Así como los proyectos pueden ser públicos o privados, la LAA solo menciona los planes que se adopten por una Administración pública. Sin embargo, hay que tener en cuenta que tales planes pueden ser también de iniciativa privada, aunque su adopción se lleve a cabo finalmente por una Administración.¹¹⁵

31. Siguiendo el esquema de la Ley 21/2013, la LAA establece dos procedimientos de EIA (ya sea para planes o proyectos), a saber, la ordinaria y la simplificada. En realidad, el segundo está diseñado para determinar si es preciso llevar a cabo la primera, al presentar efectos significativos en el medio ambiente. Además, el art. 63 LAA establece la nulidad de programas y proyectos que, debiendo haber sido evaluados, no lo hayan sido. La LAA extiende la nulidad a las declaraciones o comunicaciones previas, pero siendo estos generalmente actos de particulares, y no administrativos, la consecuencia jurídica no sería la nulidad sino, en su caso, la carencia de efectos.

[evaluación ambiental](#)”, 11 de febrero de 2019, *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 87; RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María, “La evaluación ambiental: Tipos, ámbito de aplicación e interrelación”, en RUIZ DE APODACA, Ángel, *Régimen jurídico de la evaluación ambiental. Comentario a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental*, Aranzadi, Cizur menor, 2015, pp. 117-212; RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel, “Marco jurídico de la evaluación ambiental”, en RUIZ DE APODACA, cit., pp. 29-116. SANZ RUBIALES, Iñigo, *El procedimiento de evaluación de impacto ambiental a través de sus documentos*, Tirant lo blanch, Valencia, 2021, 169-204.

¹¹¹ Art. 60.3 LAA.

¹¹² Art. 60.2 (Segundo párrafo) LAA.

¹¹³ Art. 57.3 LAA.

¹¹⁴ Anexo II.G.g) LAA; Art. 5.1.a), Ley 21/2013.

¹¹⁵ Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo: art. 95.1 (plan parcial); art. 97.1 (plan especial); art. 93 (plan de sectorización).

32. Entre las normas comunes de EIA cabe destacar lo señalado en el art. 71 LAA, relativo al registro de personas jurídicas interesadas en los procedimientos de EIA. La clave de esta norma radica en que se pretende “posibilitar la consulta efectiva” en los procedimientos de EIA. Aunque el propósito de la norma pueda ser el de optimizar las consultas, cabe poner en duda la obligatoriedad del registro, del que se hace depender aquella. En efecto, la Directiva 2011/92 (EIA de proyectos) señala que “[l]as modalidades concretas de información al público (por ejemplo, mediante la colocación de carteles en un radio determinado o la publicación de anuncios en la prensa local) y de consulta al público interesado (por ejemplo, mediante el envío de notificaciones escritas o mediante una encuesta pública) serán determinadas por los Estados miembros”.¹¹⁶ Sin embargo, esto no quiere decir que, previamente a la propia consulta, sea precisa la inclusión en un registro administrativo. En otras palabras, cuando la Directiva se refiere a las “modalidades”, está haciendo alusión a las que menciona ejemplificativamente, pero no a requisitos como una inscripción registral para llevar a cabo la consulta. La pregunta que se podría plantear es qué sucede si una persona jurídica no se inscribe ya que, siguiendo el tenor, del art. 71.2 LAA, no se posibilitaría la consulta, cuando la Directiva tiene efecto directo. Lo mismo cabe indicar, *mutatis mutandis*, respecto de la EIA de planes.¹¹⁷ Por último, hay que tener en cuenta que tanto los arts. 73 y 77 garantizan (“asegurará”), entre otros, el trámite de consulta.

7.2.2. Naturaleza vinculante de la declaración y del informe de impacto ambiental y omisión del trámite de resolución de discrepancias

33. El aspecto controvertido en materia de EIA radica en la afirmación de la LAA de que tanto las declaraciones como los informes de impacto son vinculantes. Esta afirmación va más allá de lo que establecía la LMA, que limitaba tal vinculación a los proyectos del Anexo I.B y en el supuesto de la imposibilidad de su ejecución como consecuencia de una declaración desfavorable.¹¹⁸ La nueva regulación no establece ninguna cualificación, sino que predica la naturaleza vinculante en su totalidad. Esta previsión constituye una diferencia con la legislación estatal básica, en la medida en que esta indica que tanto las declaraciones de impacto, ya sean estratégicas o de proyectos, como los informes de impacto son preceptivos y “determinantes”.¹¹⁹ El

¹¹⁶ Art. 6.5.

¹¹⁷ Véase el art. 6.5 de la Directiva 2001/42, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

¹¹⁸ Art. 47.2 LMA.

¹¹⁹ Art. 5.2.d) y e); art. 5.3.d) y e).

significado jurídico de esta última locución no ha sido claro.¹²⁰ Tan es así que la Ley 39/2015 omite ya referirse a este tipo de informe,¹²¹ a diferencia de la Ley 30/1992.¹²² El Tribunal Supremo lo ha definido como aquel que, no siendo equiparable al vinculante, sea necesario para que el órgano que ha de resolver se forme un criterio acerca de las cuestiones a dilucidar, o aquel que reviste una singular relevancia en cuanto a la configuración del contenido de la decisión, obligando al órgano competente para resolver a esmerar la motivación en caso de que su decisión se aparte de lo indicado en él.¹²³

34. En todo caso, la cuestión que hay que plantear es si el legislador de la Comunidad Autónoma puede establecer tal naturaleza vinculante o si, por el contrario, la legislación estatal básica lo impide. Para ello, hay que acudir a la Ley 21/2013, de evaluación ambiental, del Estado, que establece un trámite de resolución de discrepancias entre el órgano sustantivo y el órgano ambiental sobre el contenido de las correspondientes declaraciones o informes.¹²⁴ En tal caso, debe resolver, según la Administración que haya tramitado el expediente, el Consejo de Ministros o el Consejo de Gobierno u órgano que la comunidad autónoma determine. Tanto la naturaleza determinante como la previsión de la discrepancia, tienen como fundamento la competencia ambiental bajo el artículo 149.1.23 CE.¹²⁵ Lógicamente, siguiendo lo señalado en la LAA, no es posible que haya discrepancia, puesto que tanto la DIA como el IIA son vinculantes. El carácter absoluto de la vinculación ha llevado además a la LAA a omitir, por completo, una regulación *procedimental* de este trámite de discrepancias, labor que, según el Tribunal Constitucional ha de hacerse por las Comunidades Autónomas.¹²⁶ Como corolario de todo lo anterior se puede

¹²⁰ Véase ROSA MORENO, Juan, *Régimen Jurídico de la evaluación de impacto ambiental*, Trivium, 1993, pp. 270-276; ALENZA GARCÍA, José, “El procedimiento de evaluación de impacto ambiental”, en RUIZ DE APODACA ESPINOSA, *supra* nota 108, pp. 386-392.

¹²¹ Arts. 22 y 80.

¹²² Art. 42.5.c).

¹²³ STS de 30 de diciembre de 2015, ECLI:ES:TS:2015:5695, FJ. 4, con cita de la STS de 8 de marzo de 2010, ECLI:ES:TS:2010:1202.

¹²⁴ Art.

¹²⁵ STC 53/2017.

¹²⁶ STC 53/2017, FJ. 14. Apartados 2, 3 y 4 (primera frase), del art. 12 de la Ley 21/2013. Véase la Disposición final octava (apt. 3) de esta ley. Sin embargo, según la STC 53/117, “debe reputarse como básica la segunda frase del apartado cuarto, que dispone que “en tanto no se pronuncie el órgano que debe resolver la discrepancia, se considerará que la declaración ambiental estratégica, la declaración de impacto ambiental, o en su caso, el informe ambiental estratégico, o el informe de impacto ambiental mantienen su eficacia”, puesto que se trata de una disposición dirigida a tutelar el medio ambiente hasta el momento en que se hayan dirimido las controversias por el órgano competente, y que se articula como una garantía mínima que ha de aplicarse en todo el territorio, con independencia de dónde se apruebe el plan o programa o se autorice el proyecto”.

afirmar que lo señalado en la segunda frase de las letras a) y c), respectivamente, del art. 23 LAA es incompatible con la Ley 21/2013.

7.2.3. Exclusión incompatible con la normativa de EIA de la UE

35. Otra norma controvertida es la exclusión de la obligación de EIA (“no deberán someterse”) de los proyectos “que cuenten con alguna habilitación administrativa de carácter sustantivo vigente”.¹²⁷ Sin embargo, contar con un título habilitante sustantivo no es un criterio de exclusión, básicamente porque la normativa de la UE no lo recoge entre los posibles. En efecto, la Directiva 2011/92, que es la que marca la pauta en esta materia, solo permite la excepción de “todo o parte de un proyecto *específico*”,¹²⁸ y no de categorías indeterminadas de proyectos por referencia a un criterio que, como ya se ha señalado, tampoco aparece en la Directiva. La jurisprudencia del TJUE ha venido confirmando esta interpretación a lo largo de los años que han transcurrido desde la entrada en vigor de la (ya derogada) Directiva 85/337 (3 de julio de 1988).¹²⁹ La LAA recoge en términos correctos la norma de exclusión de la Directiva (“Proyectos que pueden ser excluidos de evaluación ambiental caso por caso”),¹³⁰ pero la antes mencionada resulta incompatible con aquella.

7.2.4. Adaptación a la EIA en el caso de proyectos no sujetos a la misma

36. La LAA afronta un tema que se ha planteado en la jurisprudencia del TJUE, que es el relativo a los proyectos parcial o totalmente ejecutados sin haberse sometido a la EIA. La previsión de la LAA es sin perjuicio de lo señalado en la Ley 21/2013 para el caso de las EIA en ejecución de una sentencia firme.¹³¹ Según el art. 63.2 LAA (*Nulidad de planes, programas y proyectos no evaluados*), en el caso de tales proyectos el órgano sustantivo los someterá al procedimiento de EIA pertinente en el momento en el que se ponga de manifiesto tal carencia, aplicándose las especificaciones técnicas propias de una EIA a posteriori cuando sea necesario. Esta disposición, únicamente

¹²⁷ Art. 60.4 LAA

¹²⁸ Art. 2.4, cursiva añadida.

¹²⁹ BORN, Charles-Hubert, “El juez europeo y la Directiva de impacto Ambiental: balance de treinta años”, en GARCÍA URETA, Agustín, (coord.), *La Directiva de la Unión Europea de evaluación de impacto ambiental de proyectos: balance de treinta años*, Marcial Pons, 2016, pp. 9-28. GARCÍA URETA, Agustín, “Environmental Impact Assessment in the EU: More than only a Procedure?”, en PEETERS, Marjan, y ELIOANTONIO, Mariolina, *Research Handbook on EU Environmental Law*, Edward Elgar Publishing, 2020, pp. 164-178,

¹³⁰ At. 67 LAA.

¹³¹ Disposición adicional sexta. Véase también el art. 43.1 (cuarto párrafo) de la Ley 21/2013.

aplicable a los proyectos, suscita algunas consideraciones. En primer lugar, constituye una infracción de la Directiva de EIA de proyectos que un proyecto que presente efectos ambientales significativos no sea evaluado.¹³² Ahora bien, el TJUE ha sostenido, aunque sin mayor explicación, que el Derecho de la UE no se opone a que, cuando un proyecto no haya sido sometido al examen previo de la necesidad de una EIA, en aplicación de disposiciones incompatibles con la Directiva 2011/92, este sea objeto, “incluso después de su realización”, de un examen por las autoridades competentes para determinar si debe o no someterse a una EIA, en su caso, sobre la base de una nueva legislación nacional, siempre que ésta sea conforme con la Directiva.¹³³ Las autoridades competentes han de tomar en consideración las repercusiones sobre el medio ambiente provocadas por la instalación desde la realización de las obras, aunque “nada se opone” a que, tras este examen, dichas autoridades lleguen nuevamente a la conclusión de que no es necesaria una EIA.¹³⁴

37. El tenor de la LAA no es discrecional, sino que impone una obligación de resultado y, habría que añadir, de revisión de todos aquellos proyectos que eventualmente se encuentren en las circunstancias del art. 63.2 LAA. Esto lleva a considerar el tenor de la Disposición transitoria segunda (*Instalaciones existentes*). Esta señala que las personas que sean titulares de AAI, LAC o hayan presentado una comunicación, se supone que antes de la entrada en vigor de la LAA,¹³⁵ siguen disfrutando de sus derechos. Ahora bien, la LAA les obliga a adaptarse a ella de acuerdo con lo que esta disposición transitoria precisa. De esta manera, se fijan determinados plazos de dos, tres, cuatro y cinco años. Este último es el lapso por defecto, aplicable a “todas las actividades e instalaciones existentes”.¹³⁶ Por lo que respecta a las actividades existentes que, en virtud del Anexo I.B) queden sometidas a AAU, deben adaptarse a la LAA en el plazo de cinco años.

¹³² En el asunto *Wells* el TJUE afirmó que, para cumplir con la Directiva, “la revocación o suspensión de una autorización ya concedida con el fin de efectuar una evaluación constituía, dentro de los límites del principio de autonomía procesal de los Estados miembros, una de estas medidas particulares; asunto C-201/02, *The Queen on the application of Delena Wells v. Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions*, ECLI:EU:C:2004:12, apt. 65. La LAA no menciona a los planes o programas. El TJUE no se ha manifestado expresamente sobre su regularización, aunque, por aplicación de su jurisprudencia, habría que llegar a un mismo resultado.

¹³³ Véase Asunto 117/17, *Comune di Castellbellino v. Regione Marche, Ministero per i beni e le attività culturali, Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Regione Marche Servizio Infrastrutture Trasporti Energia—P. F. Rete Elettrica Regionale, Provincia di Ancona*, ECLI:EU:C:2018:129.

¹³⁴ Asunto C-215/06, *Comisión v. Irlanda*, ECLI:EU:C:2008:380, apt. 32.

¹³⁵ Esto no se indica expresamente en el apartado 1.

¹³⁶ Disposición transitoria segunda, apt. 5.d) LAA.

38. La cuestión que suscita la disposición transitoria segunda es la de la expresión “adaptación” y su relación con lo dispuesto para la EIA, ya que lo señalado en el art. 63.2 constituye una norma que entra dentro del concepto de adaptación, si tales proyectos no se sometieron a la correspondiente EIA. La Disposición transitoria segunda añade, no obstante, una previsión por la que la adaptación se realizará por parte del órgano ambiental de la Comunidad Autónoma “sin necesidad de tramitar el procedimiento previsto en esta ley en el supuesto de que la persona titular de la actividad o instalación remita una declaración responsable en la que se asegure que las condiciones con base en las cuales se emitieron sus títulos ambientales habilitantes se mantienen en términos análogos en la actualidad”.¹³⁷ Sin embargo, esta norma choca con lo establecido para la EIA, toda vez que no es posible que la determinación de si un proyecto debía sujetarse a misma quede en manos de su titular mediante tal declaración responsable. Además, lo dispuesto en el art. 63.2 LAA es de aplicación a lo señalado en el art. 60.4, que, como se ha visto, excluye de EIA a proyectos que cuenten con alguna habilitación sustantiva, ya que esta previsión es contraria a la normativa de la UE.

8. INSPECCIÓN Y CONTROL

39. Como se ha indicado en la introducción a este trabajo, la LAA presta una mayor atención a la inspección y al control ambiental, posiblemente motivada por el desgraciado suceso del vertedero de Zaldívar. Con todo, un aspecto que llama la atención es que el Título VII comience con una referencia a las entidades de colaboración ambiental y no con la propia potestad pública de inspección. Aquellas pueden ciertamente ser personas públicas,¹³⁸ pero únicamente llevan a cabo actuaciones materiales que no comporten el ejercicio de potestades públicas.¹³⁹ En todo caso, la inspección es una materia que requeriría de una mayor atención, incluso desde las instituciones de la UE, que han evitado, posiblemente por la oposición de los Estados miembros, adoptar una norma general en todas las décadas de desarrollo de la política ambiental.¹⁴⁰ Esta circunstancia también tiene su influencia en la LAA que, al

¹³⁷ Disposición transitoria segunda, apt. 2.

¹³⁸ Art. 90 LAA.

¹³⁹ Art. 93.1 LAA.

¹⁴⁰ Véase la Recomendación 2001/331, sobre criterios mínimos de las inspecciones medioambientales en los Estados miembros. Sobre esta materia puede verse CASADO CASADO, Lucía, “Las inspecciones en materia de medio ambiente: la norma y la realidad”, en GARCÍA URETA, Agustín (dir.) y BOLAÑO PIÑEIRO, María del Carmen, *Nuevas perspectivas del Derecho ambiental en el siglo XXI/New perspectives on environmental law in the 21st century*, Marcial, Pons, pp.43-75. GARCIA URETA, Agustín, “[Potestad inspectora y medio ambiente: derecho de la Unión Europea y algunos datos sobre las Comunidades Autónomas](#)”, 1 de febrero de 2016, *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 54.

afrontar una cuestión como la planificación de la inspección ambiental, ofrece unas referencias generales, a salvo de la previsión de un desarrollo reglamentario sobre la evaluación sistemática de los riesgos medioambientales”,¹⁴¹ que va a condicionar la frecuencia de las inspecciones. De ahí que se deje a cada Administración la elaboración periódica de planes de inspección.

40. Aparte de lo anterior, la inspección corresponde a las administraciones, “en sus respectivas competencias”. La LAA añade ahora una referencia expresa a la Ertzaintza, en coordinación con el personal al servicio de las administraciones públicas (en general) y con la policía local, para velar por el cumplimiento de la normativa ambiental. Esta mención suscita el posible terreno que pueda tener el Servicio de Protección de la Naturaleza (SEPRONA) de la Guardia Civil, tema controvertido en los últimos años, a la luz de la atribución recogida en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad: “Velar por el cumplimiento de las disposiciones que tiendan a la conservación de la naturaleza y medio ambiente, de los recursos hidráulicos, así como de la riqueza cinegética, piscícola, forestal y de cualquier otra índole relacionada con la naturaleza”.¹⁴² Para dar una respuesta a este interrogante, en junio de 2021 la junta de seguridad, que reúne a los gobiernos central y vasco, decidió otorgar prioridad a las investigaciones de la Ertzaintza.¹⁴³

41. La LAA plantea una duda respecto del deber de colaboración en materia de inspección. Por una parte, señala que este se extiende a todo el personal que realice “actuaciones de inspección ambiental”, remitiéndose a estos efectos a lo que dispone el art. 93. Este dice: “Las labores de control, vigilancia e *inspección ambiental* se realizarán directamente por el personal al servicio de las administraciones públicas que sea designado a tal efecto. Las *actuaciones materiales* de inspección que no estén reservadas a funcionarios públicos por entrañar el ejercicio de potestades públicas o por otras circunstancias podrán encomendarse a entidades de colaboración ambiental debidamente registradas para su realización en nombre de las administraciones públicas”.¹⁴⁴ La cuestión radica en si la noción de “actuaciones de inspección ambiental” es diferente de las “actuaciones materiales de inspección”, que pueden llevar a cabo las entidades colaboradoras, a salvo de las reservadas a funcionarios públicos. Una interpretación amplia de actuaciones de inspección ambiental englobaría necesariamente a las de naturaleza “material”, por lo que tal deber de cooperación se extendería a las entidades colaboración.

¹⁴¹ Art. 95.3 LAA

¹⁴² Art. 12.1.B).e).

¹⁴³ Disponible en: [Grande-Marlaska y Erkoreka acuerdan reforzar la colaboración en la lucha contra la violencia machista](#) (último acceso, 7 de febrero de 2022).

¹⁴⁴ Cursiva añadida.

42. La publicidad de la inspección recibe dos referencias en la LAA. De manera general, se exige que tanto los planes como los programas y sus evaluaciones y los resultados de las actuaciones de inspección de actividades sujetas a AAI y AAU deben ponerse a disposición del público, “de acuerdo con lo dispuesto en la presente ley y la legislación sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente”.¹⁴⁵ La segunda referencia a la que hay que acudir sobre esta materia señala que “[c]uando así lo exija la normativa sectorial correspondiente y de acuerdo, en todo caso, con lo establecido en la normativa sobre acceso del público a la información medioambiental, las administraciones públicas pondrán a disposición de la ciudadanía por medios electrónicos los informes relativos a las inspecciones realizadas en el plazo de cuatro meses a partir de la visita”. Como se puede observar, la LAA se remite, en última, pero sustantiva instancia, a lo que establece la normativa de acceso a la información. La puesta a disposición por medios electrónicos no evita, por tanto, que la normativa de acceso sea aplicable, en particular respecto de las actas de inspección.¹⁴⁶

9. RESTAURACIÓN Y RESPONSABILIDAD

9.1. LEGALIZACIÓN POR CARECER DE TÍTULO HABILITANTE O DE COMUNICACIÓN

43. La regulación de la restauración ambiental constituye otra novedad en la LAA, aunque no en la legislación general tras la adopción de la Directiva 2004/35, a pesar del escaso recorrido que ha tenido esta norma hasta la fecha. La LAA exige un análisis detenido de los supuestos contemplados. En primer lugar, parte de la posibilidad de legalizar una actividad que se encuentre en funcionamiento sin autorización, licencia o sin haber realizado la oportuna comunicación. La LAA se está refiriendo a aquellos títulos u obligaciones preceptivos que ella contempla. La pauta de la que parte la Ley es la de la posible legalización. Aunque este concepto no se define, pasa porque se obtenga el correspondiente título, previa sujeción al procedimiento de que se trate, o que se remita la obligada comunicación. Para ello, se debe “solicitar” en el plazo de un mes, “salvo casos excepcionales debidamente justificados”.¹⁴⁷ Este último inciso puede ser poco comprensible cuando se está hablando de actividades sin título. En otras palabras, situarse extramuros del sistema de ordenación de las actividades no debería proporcionar un plazo extra para solicitar la legalización. Por otra parte, en el supuesto de

¹⁴⁵ Art. 96 LAA.

¹⁴⁶ Véase la STS de 17 de febrero de 2004, ECLI:ES:TS:2004:1007.

¹⁴⁷ Art. 97.1.a) LAA.

comunicación habrá que entender que la “solicitud” se traduce, en realidad, en su remisión. En tercer lugar, la LAA no determina el *dies a quo* para la solicitud de que se trate, lo que, en principio, deja en manos del titular de la actividad la iniciativa para ello, aunque puede tener lógicamente su repercusión en el caso del ejercicio de la potestad sancionadora y el inicio del cómputo de prescripción de la correspondiente infracción, sobre todo si esta se califica de continuada o clandestina.¹⁴⁸ La LAA también contempla la imposibilidad de legalización “por incumplimiento de la normativa vigente aplicable”. Esta referencia tendría, en principio, por objeto las disposiciones ambientales, debido al objeto de la LAA, y no otras (v.g., urbanísticas o, en general, sectoriales), lo que suscita cómo se determina que una actividad es legalizable o no, ya que no siempre se podrá concluir esta circunstancia de manera apriorística en vista de la ya profusa normativa.

9.2. SUSPENSIÓN DE ACTIVIDADES EN FASE DE CONSTRUCCIÓN O EXPLOTACIÓN

44. Con la legalización de las actividades no termina la regulación a examinar, ya que la LAA distingue también el caso de aquellas que se encuentren en fase de construcción o explotación, total o parcialmente, contemplando cuatro supuestos:

- a) Comienzo de la ejecución “del proyecto” de actividad o desarrollo de la misma sin contar con el correspondiente instrumento de intervención ambiental, sin haber realizado el trámite de comunicación previa de actividad o sin haber sustanciado el preceptivo procedimiento de EIA. A diferencia del supuesto que se ha examinado en el epígrafe anterior, la LAA añade el inicio de la ejecución de una actividad previamente a su puesta en marcha y la ausencia de EIA.
- b) Inexactitud u ocultación de datos esenciales, su falseamiento o manipulación maliciosa en el procedimiento de intervención o EIA que corresponda.
- c) Incumplimiento de las condiciones ambientales impuestas en el correspondiente instrumento de intervención o EIA o de las condiciones notificadas en la comunicación previa de actividad clasificada.

¹⁴⁸ Véase el art. 107.3 LAA para el supuesto de las infracciones continuadas y la Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco, art. 22.2.

- d) Existencia de una amenaza inminente de producción de daños medioambientales o para la salud de las personas, así como de que una vez producidos puedan agravarse.¹⁴⁹

45. En estos cuatro supuestos la LAA habilita a las Administraciones competentes a adoptar medidas "preventivas y de evitación". La ley solo define las primeras, pero a los efectos de la EIA, como las "propuestas inicialmente por el promotor o por la promotora del plan, programa o proyecto e impuestas finalmente por el órgano ambiental en orden a evitar efectos significativos sobre el medio ambiente".¹⁵⁰ Ahora bien, puesto que la LAA está contemplado la restauración, es necesario tener en cuenta lo indicado por la Ley 26/2007, que las define como las que se adopten como respuesta a un suceso, a un acto o a una omisión que haya supuesto una amenaza inminente de daño medioambiental, en el sentido que da a esta la ley a esta expresión,¹⁵¹ con objeto de impedir su producción o reducir al máximo dicho daño.¹⁵² Por lo que se refiere a las medidas de evitación habrá que entender que son las relativas a posibles nuevos daños, en el sentido de la Ley 26/2007, esto es, aquellas que, ya producido un daño medioambiental, tengan por finalidad limitar o impedir mayores daños, controlando, conteniendo o eliminando los factores que han originado el daño, o haciendo frente a ellos de cualquier otra manera.¹⁵³

46. Aparte de las anteriores medidas, la LAA también incluye la paralización de las actividades de que se trate o la suspensión del suministro de agua o de energía¹⁵⁴ y las que se puedan adoptar en el contexto de la Ley 2/1998, de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco. La LAA también contempla la vertiente procedimental en tres casos: 1) la legalización o clausura de actividades o instalaciones, incluida la reposición de la situación alterada, 2) la imposición de medidas correctoras en el caso de incumplimientos o deficiencias y 3) la suspensión de actividades.¹⁵⁵ Ahora bien, a pesar de diseñar tal procedimiento, con la debida audiencia, o sin ella en el caso de urgencia inaplazable,¹⁵⁶ la LAA se remite al correspondiente procedimiento sancionador. De hecho, la posibilidad de suspensión de actividades puede llevarse a cabo con carácter

¹⁴⁹ Art. 99 LAA.

¹⁵⁰ Anexo II.G.j) LAA.

¹⁵¹ Art. 2.3.

¹⁵² Art. 2.14.

¹⁵³ Art. 2.15.

¹⁵⁴ Art. 100.7 LAA.

¹⁵⁵ Art. 100 LAA.

¹⁵⁶ Arts. 100.5 y 113.3 LAA, respectivamente.

previo a este segundo (v.g., por un funcionario inspector),¹⁵⁷ o mediante el correspondiente acuerdo de inicio, en aplicación de la Ley 2/1998.¹⁵⁸

10. POTESTAD SANCIONADORA

47. La LAA establece un listado de infracciones muy graves, graves y leves que, entre otras características, plantea la posibilidad de su aplicación a las propias Administraciones, en la medida en que sean las promotoras de las actividades de que se trate. Este puede ser eventualmente el caso del inicio de la ejecución de un proyecto sometido a EIA ordinaria sin haber obtenido previamente la correspondiente DIA o la aprobación de planes o programas sujetos a EIA estratégica ordinaria sin la correspondiente declaración ambiental estratégica.¹⁵⁹ La LAA mantiene los plazos de prescripción de cinco, tres y un año, respectivamente, para las infracciones muy graves, graves y leves,¹⁶⁰ que ya estableció la LMA. Ahora bien, eleva de manera evidente la cuantía de las sanciones, pudiéndose llegar a los 2.500.000 millones de euros en el caso de las muy graves.¹⁶¹ Por otra parte, la LAA contempla las multas coercitivas en los casos de reposición de la situación alterada y reparación de los daños, subsanando una deficiencia de la LMA que omitía indicar su cuantía.¹⁶² Según la LAA esta no puede superar el diez por ciento del importe “de la sanción fijada *por la infracción cometida*”,¹⁶³ pero esta última expresión plantea la cuestión de la determinación de tal comisión, lo que requeriría del correspondiente procedimiento y no simplemente de la convicción de la Administración sobre la posible infracción que se haya cometido.

48. En el ámbito de lo sancionador hay cuatro aspectos adicionales que se pueden destacar. El primero es que, en el caso de sanciones muy graves y graves, firmes en vía administrativa por infracciones de la LAA, se establece la prohibición de contratación y de obtener subvenciones de las administraciones públicas y de las entidades del sector público de la Comunidad Autónoma del País Vasco hasta no haber ejecutado las medidas correctoras pertinentes y haber satisfecho la sanción.¹⁶⁴ La LAA no ha

¹⁵⁷ Art. 32

¹⁵⁸ Art. 31.

¹⁵⁹ Art. 103.6.e) LAA.

¹⁶⁰ Art. 111 LAA.

¹⁶¹ Las sanciones muy graves en la LMA podían llegar a los 200 millones de pesetas (1.202.024 euros).

¹⁶² Art. 102.2 LMA.

¹⁶³ Art. 115.3, cursiva añadida.

¹⁶⁴ Art. 116 LAA.

extendido la prohibición a la comisión de infracciones de otras normas ambientales sectoriales.

49. El segundo aspecto se refiere a la publicidad sumaria en el boletín oficial correspondiente, abarcando las resoluciones sancionadoras muy graves previstas en la LAA o "en aquellas contempladas en otra legislación sectorial ambiental",¹⁶⁵ también cuando sean firmes en vía administrativa. En el supuesto de las sanciones por infracciones graves, la publicidad se podrá llevar a cabo de manera potestativa cuando se estime que existen "razones de interés público". Sin embargo, la afección al medio ambiente debería ser suficiente razón como para justificar la publicidad. En ambos casos, la publicación debe incluir la identidad de la persona responsable, la infracción cometida, la sanción impuesta, así como un resumen de las obligaciones de reposición e indemnización exigidas.

50. En tercer lugar, la LAA crea un registro de personas infractoras de normas ambientales en la Comunidad Autónoma del País Vasco.¹⁶⁶ Esta previsión abarca a cualesquiera infracciones de tales disposiciones. Según la LAA, el objetivo exclusivo es "disponer por parte del sector público de la Comunidad Autónoma del País Vasco de información fehaciente sobre las sanciones impuestas", lo que apuntaría a una restricción de su publicidad a terceras personas. No obstante, tal restricción no podría evitar la aplicación de la normativa de acceso a la información sobre el medio ambiente. Por otra parte, la referencia al sector público solo abarca estrictamente al de la Comunidad Autónoma y no al de los Territorios Históricos o entes locales, cuando estos también son competentes para la imposición de sanciones.¹⁶⁷

51. Por último, se añade la previsión de una prestación ambiental sustitutoria de restauración, conservación o mejora que redunde en beneficio del medio ambiente, en las condiciones y términos que determine el órgano sancionador que imponga la multa. Esta previsión no es enteramente novedosa en la legislación vasca.¹⁶⁸ No obstante, para que pueda llevarse a cabo, debe presentarse una solicitud por parte de la persona infractora, que, si no se

¹⁶⁵ Esta locución fue objeto de crítica por la Comisión Jurídica Asesora por su amplitud. Dictamen 126/2019, apts. 340-345.

¹⁶⁶ Este registro fue objeto de crítica por la Comisión Jurídica Asesora debido a la falta de detalle en el anteproyecto de ley. Dictamen 126/2019, apt. 365.

¹⁶⁷ Art. 112 LAA.

¹⁶⁸ Véase la Disposición adicional segunda de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi.

resuelve en plazo, implicará su desestimación. La prestación ha de ser de valor, como mínimo, equivalente a la cuantía de la multa. La LAA no aclara en qué consiste tal prestación, esto es, si debe ser de carácter personal, ya que la locución “valor equivalente” no se determina con mayor precisión. Además, puesto que se hace referencia a la restauración, conservación o mejora, tal prestación podría pasar por fórmulas que consistiesen en la realización material de tales actividades en terrenos que puedan requerirlas, superando con ello el simple pago de una sanción. Por ello, la LAA añade que reglamentariamente se delimitarán las posibles prestaciones, el plazo para su solicitud desde que la sanción devenga firme, el método para establecer las equivalencias, los modos de ejecución y mecanismos de evaluación, así como las consecuencias jurídicas en caso de incumplimiento. Ahora bien, puesto que la previsión de las sanciones se encuentra en la ley, una remisión tan abierta al reglamento para fijar una alternativa como puede ser la prestación sustitutoria, no casa con la necesaria predeterminación, en una norma con rango de ley, de algunos de sus características básicas.

11. BIBLIOGRAFÍA

ALENZA GARCÍA, José, “El procedimiento de evaluación de impacto ambiental”, en RUIZ DE ARZÚA ARRUGAETA, Agustín, “Comentario crítico al Decreto del Gobierno Vasco 8/88, de 26 de enero, en materia de actividades clasificadas”, *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 24, 1989, pp. 21-42.

BORN, Charles-Hubert, “El juez europeo y la Directiva de impacto Ambiental: balance de treinta años”, en GARCÍA URETA, Agustín, (coord.), *La Directiva de la Unión Europea de evaluación de impacto ambiental de proyectos: balance de treinta años*, Marcial Pons, 2016, pp. 9-28.

CASADO CASADO, Lucía, *La recentralización de competencias en materia de protección del medio ambiente*. Institut d’Estudis de l’Autogovern, 2018

- “Las inspecciones en materia de medio ambiente: la norma y la realidad”, en GARCÍA URETA, Agustín (dir.) y BOLAÑO PIÑEIRO, María del Carmen, *Nuevas perspectivas del Derecho ambiental en el siglo XXI/New perspectives on environmental law in the 21st century*, Marcial, Pons, Madrid, pp. 43-75.

DE LA VARGA PASTOR, A., “Análisis jurídico de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental y de las competencias autonómicas en materia de EIA de proyectos”, *Revista d’estudis autonòmics i federals*, 2017, núm. 25, p. 11-50. Disponible en: <https://raco.cat/index.php/REAF/article/view/321747> (Fecha de último acceso 25 de mayo de 2022).

FULLER, Gary, *The Invisible Killer. The Rising Global Threat of Air Pollution-and Ho We Can Fight Back*, Melville House UK, Londres, 2018.

GARCIA URETA, Agustín, “Potestad inspectora y medio ambiente: derecho de la Unión Europea y algunos datos sobre las Comunidades Autónomas”, 1 de febrero de 2016, *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 54. Disponible en: https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2016/01/2016_02_01_Garcia-Ureta_Potestad-inspectora-y-medio-ambiente.pdf (Fecha de último acceso 25 de mayo de 2022).

- “Un comentario sobre la Ley 9/2018, de reforma de la ley 21/2013, de evaluación ambiental”, 11 de febrero de 2019, *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 87. Disponible en: https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2019/02/2019_02_11_Garcia_Ureta_Sobre_Reforma-Ley-21.pdf (Fecha de último acceso 25 de mayo de 2022).

- “Environmental Impact Assessment in the EU: More than only a Procedure?”, en PEETERS, Marjan, y ELIOANTONIO, Mariolina, *Research Handbook on EU Environmental Law*, Edward Elgar Publishing, 2020, pp. 164-178.

KRÄMER, Ludwig, *EU Environmental Law*, octava edición, Sweet & Maxwell, Londres, 2016, pp. 122-128.

LASAGABASTER HERRARTE, I., GARCÍA URETA, A., LAZKANO BROTONS, *Derecho ambiental. Parte General*. LETE, 2007, en especial, pp. 165-525.

LAZKANO BROTONS, Iñigo, “País Vasco: el desastre del vertedero de Zaldibar”, en GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo, JORDANO FRAGA, Jesús, LOZANO CUTANDA, Blanca, NOGUEIRA LÓPEZ, Alba, *Observatorio de políticas ambientales 2021*, pp. 1406-1429. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp->

[content/uploads/2021/09/2021-OPAM-Final.pdf](https://www.ajudoc.com/content/uploads/2021/09/2021-OPAM-Final.pdf) (Fecha de último acceso 25 de mayo de 2022).

MARTÍN MATEO, Ramón, *Derecho Ambiental*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977.

PEÑALVER I CABRÉ, A., *La defensa de los intereses colectivos en el contencioso administrativo*, Aranzadi, Pamplona, 2016

PERNAS GARCÍA, José, *Estudio jurídico sobre la prevención de la contaminación industrial: la autorización ambiental integrada*, Atelier, Barcelona, 2004.

RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María, “La evaluación ambiental: Tipos, ámbito de aplicación e interrelación”, en RUIZ DE APODACA, *Régimen jurídico de la evaluación ambiental. Comentario a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental*, Aranzadi, Cizur Menor, 2015, pp. 117-212.

REVUELTA PÉREZ, I., “Mejores técnicas disponibles”: Un singular sistema de regulación ambiental”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol.10, 2019, pp. 1-34.

ROSA MORENO, Juan, *Régimen Jurídico de la evaluación de impacto ambiental*, Trivium, Madrid, 1993, pp. 270-276;

RUÍZ DE APOCADA ESPINOSA, Ángel, “Marco jurídico de la evaluación ambiental”, en RUIZ DE APODACA, A.M., *Régimen jurídico de la evaluación ambiental. Comentario a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental*, Aranzadi, Cizur Menor, 2015, pp. 29-116.

- “El acceso a la justicia ambiental a nivel comunitario y en España veinte años después del Convenio de Aarhus”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. IX Núm. 1, 2018, pp. 1-53.

SANZ RUBIALES, Iñigo, *El procedimiento de evaluación de impacto ambiental a través de sus documentos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, 169-204.