



INFORME JURIDICO AL BORRADOR DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE EVALUACIÓN AMBIENTAL DE CASTILLA LA MANCHA

Examinados el borrador de Anteproyecto de Ley de Evaluación Ambiental de Castilla La Mancha por esta Asesoría Jurídica se emite el siguiente informe

I. JUSTIFICACION. MARCO NORMATIVO Y COMPETENCIAL.

Uno de los principios rectores de la política social y económica que deben presidir la actuación de los poderes públicos es el recogido en el artículo 45 de la Constitución Española: *“1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.*

2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.”

Para ello, uno de los mecanismos que permiten esa protección y mejora de la calidad de vida y defensa y restauración del medio ambiente es a través de la evaluación del impacto que la actividad humana pueda causar sobre el medio ambiente.

En el ámbito internacional esta protección se encuentra recogida en el Convenio sobre evaluación del impacto en el medio ambiente en un contexto transfronterizo de 25 de febrero de 1991, conocido como Convenio de Espoo y ratificado por nuestro país el 1 de septiembre de 1992 y su Protocolo sobre evaluación ambiental estratégica, ratificado el 24 de junio de 2009.

En el derecho comunitario, por la Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio, sobre evaluación de las repercusiones de determinados planes y programas en el medio ambiente, y por la Directiva 2011/92/UE, de 13 de diciembre, de evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.

A su vez, esta Directiva 2011/92/UE fue modificada mediante la Directiva 2014/52/UE de 16 de abril, aún no transpuesta al ordenamiento jurídico nacional, pese a tener que haberlo sido antes del 16 de mayo de 2017. Dicha trasposición ha sido objeto de un Proyecto de Ley aprobado por el Consejo de Ministros el pasado 16 de marzo de 2018.

En el ámbito estatal, tanto la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, como el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos, se unificaron en una sola norma, la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

La citada Ley 21/2013, con entrada en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, contempla en su disposición adicional undécima un plazo máximo de un año para que las Comunidades Autónomas adaptaran su legislación propia, transcurrido el cual pasarían a ser de aplicación con carácter básico los preceptos marcados como tales.

Sobre esto la Sentencia 53/2017 del Tribunal Constitucional, de 11 de mayo de 2017, por la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad 1410-2014 interpuesto por la Generalidad de Cataluña en relación con la Ley 21/2013, declaraba inconstitucional el carácter básico otorgado a ciertos preceptos, resolviendo la interpretación adecuada de algunos otros para no resultar inconstitucionales, y considerando inconstitucional la parte de la disposición adicional undécima de la misma, en la que se hacía referencia a que las Comunidades Autónomas podrían optar por realizar una remisión en bloque a la ley básica estatal, que resultaría de aplicación en su ámbito territorial como legislación básica y supletoria.

En el ámbito autonómico continúa en vigor la Ley 4/2007, de Evaluación Ambiental en Castilla-La Mancha, que vino a derogar la anterior Ley 5/1999, de 8 de abril, de Evaluación del Impacto Ambiental.

Teniendo en cuenta lo anterior, y considerando, por un lado, lo dispuesto en el art. 149.1. 23ª de la Constitución Española, que establece que el Estado tiene competencia exclusiva sobre: *"Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias."*

Y por otro lado, lo establecido en el artículo 32 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, aprobado por Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, por el que:

"En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, es competencia de la Junta de Comunidades el desarrollo legislativo y la ejecución en las materias siguientes:

7. Protección del medio ambiente y de los ecosistemas. Normas adicionales de protección."

Y lo establecido en el artículo 31 por el que:

"Uno. La Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha asume las siguientes competencias exclusivas:

2ª) Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

28ª) Procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia.

Dos. En el ejercicio de estas competencias corresponderá a la región de Castilla-La Mancha la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, que serán ejercidas respetando, en todo caso, lo dispuesto en la Constitución."

En ejercicio de lo cual han sido aprobadas las normas ambientales ya citadas y en el que se incardina el presente anteproyecto de ley sometido a revisión.

La coexistencia de la legislación estatal, Ley 21/2013, de 21 de diciembre, de evaluación ambiental, y la Ley autonómica 4/2007, de 8 de marzo, de Evaluación Ambiental en Castilla-La Mancha, ha supuesto un importante esfuerzo por parte de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, a la hora de encajar los diferentes planes y proyectos sometidos a la evaluación ambiental correspondiente, lo que hace conveniente disponer de un único texto que recoja las normas básicas de la evaluación ambiental y las normas adicionales de protección que para el territorio de Castilla-La Mancha se ajusten con más corrección a las características de la región.

Así planteada la cuestión, y dado el amplio abanico de usuarios de los diferentes procedimientos, promotores, públicos y privados, personal al servicio de las distintas administraciones participantes como órganos sustantivos o consultivos, personal técnico y administrativo del órgano autonómico ambiental encargado de la evaluación ambiental,



Castilla-La Mancha

público en general, desde la Viceconsejería de Medio Ambiente ha sido planteado que la manera más eficaz de lograr el nivel de protección ambiental que se quiere implantar en el ámbito territorial de Castilla-La Mancha, es mediante la redacción de un proyecto de ley de evaluación ambiental, que recogiendo las disposiciones declaradas básicas por la sentencia arriba citada, incorporen a su vez, aquellas disposiciones adicionales de protección que deban ser aplicados en Castilla-La Mancha, de acuerdo con las particularidades propias de la región.

Y ello tendente a operar con un único texto normativo que facilite a todos los operadores del mismo una claridad que hasta la fecha no es tal, al necesitar acudir a las dos leyes vigentes para conocer, determinar y llevar a cabo la evaluación que corresponde según qué tipo de plan o proyecto se quiera ejecutar.

II. OBJETO Y CONTENIDO

El objeto de esta ley es establecer la regulación de la evaluación ambiental de los planes, programas y proyectos que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente en el ámbito territorial de Castilla La Mancha.

Se observa, como primera cuestión, que el borrador sometido a revisión carece de exposición de motivos, la cual de acuerdo con las directrices de técnica normativa aprobadas por el Consejo de Ministros por Acuerdo de 22 de julio de 2005, vendría a cumplir la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

Así mismo debe tenerse en consideración que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 129 de la Ley 3/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común, las Administraciones Públicas, en el ejercicio de la iniciativa legislativa, actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia, debiendo justificar en la exposición de motivos y de manera suficiente, que la norma proyectada se adecúa a estos principios.

El anteproyecto de ley sometido a revisión consta de 3 títulos, cinco disposiciones adicionales, una transitoria y dos disposiciones finales, así como seis Anexos.

La Viceconsejería justifica la necesidad de redactar la propuesta de ley siguiendo la estructura establecida en la ley básica y transcribiendo determinados preceptos de la misma. Sobre esta técnica normativa el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha ha puesto de manifiesto en diferentes ocasiones, en concordancia con la doctrina del Tribunal Constitucional, la problemática que supone la reproducción literal de normas básicas estatales o dictadas por el estado en ejercicio de sus competencias exclusivas.

Así en el dictamen 168/2014, de 21 de mayo, el Consejo Consultivo viene a analizar los problemas de seguridad jurídica, y en consecuencia de inconstitucionalidad, derivados de la técnica de reproducción de normas estatales, seguida en algunas normas autonómicas, y en el que viene a decir que «[...] La doctrina constitucional relevante para la resolución de este segundo motivo de impugnación [...] se halla sintetizada en la STC 162/1996, de 17 de octubre (F.3); síntesis que posteriormente se reproduce en la STC 150/1998, de 2 de julio (F.4). De acuerdo con dicha doctrina, "cierto es que este Tribunal no es Juez de la calidad técnica de las Leyes (SSTC 341/1993 y 164/1995), pero no ha dejado de advertir sobre los riesgos de ciertas prácticas legislativas potencialmente inconstitucionales por inadecuadas al sistema de fuentes configurado en la Constitución. Así lo hizo respecto de la reproducción

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

Concluyendo el Consejo Consultivo que "En suma, la inconstitucionalidad se producirá siempre en el caso de repetición de leyes estatales aprobadas en ámbitos de competencia exclusiva del Estado; en cambio, en el caso de las competencias compartidas según el esquema bases-desarrollo, solo podrá hablarse de dicha inconstitucionalidad en los casos en que esta técnica conlleve infracción de la seguridad jurídica. Y esta infracción se produciría, en palabras de López Guerra, "si la norma autonómica indujera a confusión, en el sentido de postular aparentemente que las bases estatales no fueran aplicables" (Luis López Guerra, "La técnica legislativa ante la jurisdicción constitucional", en La técnica legislativa a debate, Tecnos, Madrid, 1994, p. 303), como podría ser el caso de reproducciones parciales, o con añadidos u omisiones. En general, como alternativa a la reproducción se ha postulado doctrinalmente la remisión (véase López Guerra, op. cit., pág. 303), o la indicación expresa de que un artículo es repetición de otra ley (Piedad García-Escudero Márquez, "Manual de técnica legislativa", Civitas, Madrid, 2011, p. 235), si bien esta última opción solo resulta aplicable, como más adelante se dirá, al caso de competencias compartidas".

Según lo dispuesto, aun cuando la propuesta adolece de transcripción de la norma básica estatal, en aras de una mayor claridad y comprensión por parte de los destinatarios operadores principales de la norma, para dar sentido a la misma, se propone, por un lado que determinados artículos se limiten a incluir una referencia a lo ya dispuesto en la norma básica y, en otros se considera correcto que se incorpore en la norma propuesta lo ya regulado por el Estado. Entre el primer caso estarían los artículos donde se recogen los principios de la evaluación y de la actuación de la Administración y obligaciones generales. Y en el segundo caso estarían las definiciones, así como el articulado incluido en el Título II, Evaluación Ambiental, que viene a reproducir los cuatro tipos de evaluaciones ambientales determinados por la norma básica, a los que se ha añadido algunas novedades, que lejos de inducir a confusión, pretenden añadir aclaraciones a lo regulado por el Estado o suponen norma adicional de medio ambiente.

Es en el Título III Tercero, Seguimiento y régimen sancionador, capítulo III, donde se considera que reproducir el procedimiento sancionador no aporta esta claridad expresada, y por el contrario si vendría a añadir mayor confusión al ordenamiento jurídico, pues el



Castilla-La Mancha

procedimiento sancionador como tal viene regulado en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común, en ejercicio de la competencia exclusiva del Estado para regular este, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas puedan regular especialidades derivadas de su propia organización. Es decir que, regular en una norma concreta un régimen sancionador puede llevar a la existencia de infinidad de procedimientos lo que no aporta claridad ni por supuesto la seguridad jurídica que debe exigirse a toda norma.

Por tanto en este caso se propone sea eliminado este Capítulo III, toda vez que la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha tampoco ha regulado, hasta la fecha, un procedimiento sancionador común para todos los procedimientos que se sustancia en este ámbito.

A ello debe añadirse que la regulación de tal procedimiento, o más concretamente su adaptación a las especialidades organizativas y de gestión propias, si bien cabe su regulación por ley cabe también que la misma se lleve a cabo por norma reglamentaria

Hecha la consideración global del texto procede realizar algunas observaciones a diferentes artículos integrantes del borrador:

Sobre el Título I, Principios y disposiciones generales.

1.- Se propone refundir los artículos 2, 3 y 8 en un único artículo 2 denominado *"Principios de la evaluación ambiental y de la actuación de la Administración. Obligaciones Generales"*, en el que se haga referencia al contenido sobre estas cuestiones recogido por la normativa básica, si bien dejando las referencias concretas al ámbito específico de Castilla La Mancha.

2.- Lo mismo sucede respecto del contenido del artículo 4, definiciones, no obstante, como justifica el órgano gestor impulsor de esta norma, con el fin de facilitar su aplicación no se opone reparo a que el artículo contenga las definiciones básicas junto con las que específicas para el ámbito de Castilla-La Mancha.

3.- Se propone la unificación en un único artículo el ámbito de aplicación de la evaluación ambiental estratégica y de la evaluación de impacto ambiental, establecida en los artículos 5 y 6.

4.- Dado que el contenido del apartado 3 del artículo 7 es el de la norma básica, al transcribirse debe hacerse de igual modo. Así se propone la siguiente redacción:

"El Consejo de Gobierno podrá, a propuesta del órgano sustantivo, en supuestos excepcionales y mediante acuerdo motivado, excluir un proyecto determinado de la evaluación de impacto ambiental, en los siguientes casos:

a) aquellos proyectos que sean estratégicos para la seguridad pública o aquellos proyectos de construcción de centros penitenciarios, siempre que su evaluación pudiera suponer el citado perjuicio para sus fines.

b) aquellos proyectos que consistan en obras de reparación o mejora de infraestructuras críticas, que hayan sido dañadas como consecuencia de acontecimientos catastróficos o cuyo refuerzo sea necesario para garantizar la seguridad nacional.

c) cuando su aplicación pueda tener efectos perjudiciales para la finalidad del proyecto.”

5.- Del art. 8 , además de lo ya indicado anteriormente se propone sea eliminada la referencia a la tramitación de procedimientos de evaluación ambiental, cuando así lo disponga un procedimiento sancionador, o en ejecución de sentencia, por considerar que esta disposición afecta a potestades de legislación procesal, pues se carece de esta competencia.

6.- En el apartado 3º del artículo 13 se indica que podrán efectuarse de forma simultánea los procedimientos de evaluación ambiental estratégica de un plan o programa y de evaluación de impacto ambiental del proyecto derivado que sean coincidentes, proponiendo que se complete el contenido del artículo a fin de indicar que el procedimiento de evaluación de un plan o programa debe finalizar antes del de un proyecto, para ser tenido en cuenta, en concordancia con la redacción dada en el art. 25 de la actual Ley 4/2007, de Evaluación Ambiental de Castilla La Mancha.

7.- Respecto del art. 14. *Confidencialidad y protección de datos de carácter personal*, debe hacerse mención al Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos).

8.- El artículo 17 añade una modalidad de finalización del procedimiento de evaluación ambiental, tanto de planes o programas, como de proyectos, que no se recoge en la normativa básica, que supone una menor carga burocrática y económica para los administrados pues permite que una evaluación finalice en cualquier momento de su tramitación, cuando el órgano evaluador constataste que el plan, programa o proyecto esté expresamente prohibido por el ordenamiento jurídico, o sea manifiestamente inviable, evitando con ello alargar la tramitación innecesaria de los trámites del mismo. Artículo que se considera admisible a ser concordante con los principios de eficacia y eficiencia que deben seguir las Administraciones Públicas en el ejercicio de la potestad legislativa o reglamentaria determinados en el art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común.

9.- Respecto del Título II, Evaluación Ambiental se aprecia que sigue el procedimiento establecido en la legislación básica, si bien con algunas matices.

Así el art. 21 incorpora un apartado 4 en el que se determina que los informes recibidos tras la realización de los trámites de consultas podrán ser tenidos en cuenta en otros procedimientos sectoriales de aprobación de planes y programas por otros órganos competentes, haciendo una referencia concreta al trámite de consultas que en ordenación del territorio y urbanismo deba realizarse durante la redacción técnica del plan.

Esta posibilidad se establece también en el art. 24.3.

Esta regulación tendría amparo en las competencias exclusivas que esta comunidad autónoma tiene atribuidas en lo relativo a las especialidades procedimentales en virtud del artículo 31.1.28ª del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, aprobado por Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto. No obstante, al afectar a la materia de ordenación del territorio y urbanismo debe constar en el expediente informe al respecto de la Consejería que tiene atribuidas estas competencias.

10.- En el artículo 26.4 figura de igual modo que en la norma básica el concepto jurídico indeterminado de la *calidad suficiente*, sobre el que surge la duda de cuál es el criterio que



Castilla-La Mancha

va a determinar cuándo una propuesta inicial o final va a ser devuelta al promotor para que elabore un nuevo Estudio Ambiental Estratégico, por lo que se propone se determinen los valores o criterios que permitan objetivar esta cuestión.

11.- El art. 29.6 determina que en caso de no haber sido notificada por el órgano ambiental la prórroga de la vigencia de la declaración ambiental estratégica la solicitud se entenderá DESESTIMADA.

Esta consideración se repite en el artículo 49.6 sobre la prórroga de la vigencia de la declaración de impacto ambiental de proyectos y en el artículo 56.5 respecto de la prórroga de la vigencia del informe de impacto ambiental.

Cabe significar, que respecto de las solicitudes de prórroga de la vigencia de los documentos ambientales, sin embargo para la Ley 21/2013, de 9 de diciembre de evaluación ambiental en su artículos 27.5 y 43.5 deben entenderse ESTIMADAS de no ser resueltas en plazo. No obstante consideramos que la propuesta autonómica de que se entiendan DESESTIMADAS es ajustada a derecho pues a pesar del carácter básico de los citados artículos de la Ley 21/2013, el artículo 32 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, aprobado por Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, faculta a la administración autonómica para operar este cambio del sentido del silencio en el ámbito de Castilla-La Mancha, dado que se considera que añade una mayor protección medioambiental a estas situaciones.

A mayor abundamiento el artículo 24 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común, viene a apoyar esta cuestión en el sentido siguiente:

"El silencio tendrá efecto desestimatorio en los procedimientos relativos al ejercicio del derecho de petición, a que se refiere el artículo 29 de la Constitución, aquellos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente y en los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas."

12.- En el artículo 33.3 se introduce la posibilidad de que el trámite de consultas realizadas por el órgano ambiental a las administraciones públicas y otros interesados en el caso de planes y programas de ordenación del territorio y urbanismo sean equivalentes al trámite de consultas que deba ser llevado a cabo durante el trámite determinado en la legislación de ordenación del territorio y urbanismo.

En este caso, vistos los artículos 18 bis, 36, 38 y 120 del Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo de 2010, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, de Castilla La Mancha, se puede concluir que este apartado del anteproyecto de ley de evaluación ambiental es concordante con lo dispuesto en la norma de ordenación del territorio y urbanismo, al prever la posibilidad de realizar de manera conjunta la información pública de ambos procedimientos.

Ello supone aplicar el principio de buena regulación que debe ser tenido en cuenta en el ejercicio de la iniciativa legislativa, como así determina el artículo 129 de la Ley 39/2015 de 1 octubre de 2015, de Procedimiento Administrativo Común, como es el principio de eficiencia, tendente a *evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos.*

13.- En el art.47.4 se indica que la Declaración de Impacto Ambiental no es objeto de recurso, y sí el acto por el que se autoriza el proyecto sometido a evaluación ambiental.

Añadiendo que frente a los proyectos sujetos a declaración responsable o comunicación si será posible presentar recurso cuando la Declaración de Impacto Ambiental imposibilite la continuación del procedimiento.

Debemos entender que esta posibilidad de recurso viene amparada en lo dispuesto en el art. 112.1 de la Ley 39/2015, al ser un acto de trámite que imposibilita continuar el procedimiento, pues en estos casos no procede sea dictada autorización del proyecto.

No obstante se considera innecesaria la referencia a la posibilidad de interponer recurso en los casos en que las funciones del órgano sean desempeñadas de forma excepcional por el órgano ambiental, por no aportar claridad al procedimiento, dado que lo recurrible sería la Declaración de Impacto Ambiental, con independencia de quien fuera el órgano sustantivo. Se propone sea eliminada esta referencia.

14.- En el apartado 2 del artículo 55 se aprecia que el borrador propone como novedad frente a lo dispuesto en la normativa estatal básica que el órgano ambiental facilite el documento de alcance del estudio de impacto ambiental así como los informes recibidos durante el trámite de consultas, considerando que ello supone una menor carga administrativa para los administrados, al no ser preciso que éstos deban solicitar esta documentación, como así establece el art. 47.2.a) de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Y ello en aplicación del principio de eficiencia que debe regir la iniciativa legislativa, determinado en el artículo 129.6 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común que dispone:

"6. En aplicación del principio de eficiencia, la iniciativa normativa debe evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos."

15.- En el artículo 55.4 se observa un cambio respecto de la norma básica al regular que el informe de impacto ambiental del proyecto *"perderá su vigencia y cesará en la producción de los efectos que le son propios si, una vez publicado en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha, no se hubiera comenzado la ejecución del proyecto o actividad en el plazo máximo de cuatro años desde su publicación"*, cuando el art. 47.1 de la Ley 21/2013 dispone que esta consecuencia se producirá *"si, una vez publicado en el «Boletín Oficial del Estado» o diario oficial correspondiente, no se hubiera procedido a la autorización del proyecto en el plazo máximo de cuatro años desde su publicación. En tales casos, el promotor deberá iniciar nuevamente el procedimiento de evaluación de impacto ambiental simplificada del proyecto."*

Al respecto se indica que no se aprecia infracción normativa pues en el ámbito de las competencias atribuidas a la comunidad autónoma cabe la posibilidad de establecer sus propias especialidades como norma adicional de protección, siendo así que con esta redacción se busca que las condiciones que han determinado el informe medioambiental favorable tengan un período de validez máximo y no se dilate en el tiempo, obligando al promotor si no hubiera iniciado la ejecución del proyecto a someterlo a nuevo procedimiento de evaluación ambiental, por lo que viene a añadir un plus de protección ambiental.

16.- Incardinado en el Título III, *Seguimiento y régimen sancionador*.

Sin perjuicio de lo dispuesto con carácter general anteriormente, los artículos 64 y 65 referidos al seguimiento de las declaraciones ambientales estratégicas, de los informes ambientales estratégicos, de las declaraciones de impacto ambiental y de los informes de impacto ambiental, establecen que serán los órganos sustantivos quienes deban realizar el



Castilla-La Mancha

seguimiento de los efectos en el medio ambiente de su aplicación o ejecución, sin perjuicio de otras comprobaciones que pueda realizar el órgano ambiental.

En el art. 66 se regula que la vigilancia y la inspección de lo previsto en la ley se realizará por el personal adscrito al órgano ambiental y a los agentes medioambientales, quienes ostentarán la condición de agentes de la autoridad en el ejercicio de estas funciones.

Queda claro en el párrafo segundo que en el ejercicio de estas labores podrán ser asistidos por asesores técnicos en labores consultivas, quienes, lógicamente, no ostentarán esta condición de agentes de la autoridad, pues ésta no puede ser ostentada por personas o entidades ajenas a la Administración.

17.- Se aprecia que en el art. 70.4 se legisla la bonificación a aplicar al importe de las sanciones, por pago anticipado antes de la resolución, y por reconocimiento de la responsabilidad.

De la regulación propuesta no queda claro si sólo se aplicará únicamente a aquellos procedimientos en los que se impongan sanciones pecuniarias, como así determina el artículo 85 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común, razón por la cual se aconseja incluir tal referencia.

No obstante, se pone de manifiesto que en la Ley 3/2017, de 1 de septiembre, en materia de gestión y organización de la Administración y otras medidas administrativas de Castilla La Mancha, a través de su artículo 4 se introduce la posibilidad de que en los procedimientos sancionadores de competencia autonómica en los que se proponga la imposición de una sanción leve o grave, el porcentaje de las reducciones establecidas en el artículo 85 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, podrá ascender hasta un máximo de un 50 % sobre el importe de la sanción propuesta en el acuerdo de inicio siempre que el infractor reconozca su responsabilidad y efectúe el pago voluntario en el plazo otorgado en dicho acuerdo. La efectividad de dicha medida estará condicionada al desistimiento o renuncia de cualquier acción o recurso en vía administrativa contra la sanción, por si se considera conveniente incluir esta posibilidad.

18. Se observa que en el artículo 72.4 se menciona de forma expresa que el acuerdo de iniciación de los procedimientos sancionadores se formalizará con la identificación de la persona o personas físicas o jurídicas presuntamente responsables, o en su caso, de los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos. La referencia a los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos es conforme con lo dispuesto para la capacidad de obrar en el artículo 3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

En cuanto al resto de artículos que regulan el procedimiento sancionador se aprecia que sigue el procedimiento determinado en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

En cuanto a la **disposición adicional primera** se propone se elimine y se haga una referencia a lo dispuesto en la legislación estatal, por ser ésta una competencia exclusiva del Estado, según dispone el art. 149.1.6ª de la Constitución Española.

En la disposición **adicional cuarta** se propone se añada como ley supletoria la propia Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

La **disposición adicional quinta**, *Instalaciones militares*, debe ser eliminada por ser materia a sobre la que esta comunidad no ostenta competencias, al ser una competencia exclusiva del Estado según lo dispuesto en el art. 149.1.4ª de la Constitución Española.

Se propone se modifique la redacción del apartado 6 de la **disposición transitoria única**, eliminando la parte final, *"finalizando la evaluación completa de planes y programas, las resoluciones de no sometimiento de los mismos, las declaraciones de impacto ambiental de proyectos y sus resoluciones de no sometimiento, respectivamente."*, por no aportar mayor claridad sobre a la regulación de la modificación de las declaraciones de evaluación ambiental dictadas antes de la entrada en vigor de esta ley. En este sentido se regula en la disposición transitoria primera de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, con el siguiente tenor:

"La regulación de la modificación de las declaraciones ambientales estratégicas y de las condiciones de las declaraciones de impacto ambiental se aplica a todas aquéllas formuladas antes de la entrada en vigor de esta ley."

Sobre los anexos, dado el carácter eminentemente técnico de los mismos, no procede a esta asesoría jurídica hacer ningún comentario sobre ellos.

III. PROCEDIMIENTO DE ELABORACION

Como paso previo a la elaboración de un anteproyecto de ley como el presente y de conformidad con lo dispuesto en el art. 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas "se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de:

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- c) Los objetivos de la norma.
- d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias."

En este sentido fue efectuada una consulta pública en el portal web de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha, a través del cual los ciudadanos pudieron enviar sus opiniones desde el 3/10/2017 hasta el 23/10/2017.

No obstante, en el ámbito de Castilla-La Mancha el procedimiento de elaboración de una norma de rango legal debe ajustarse a lo dispuesto en el art. 35 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, de Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, que determina que será el Consejo de Gobierno quien ejerza la iniciativa legislativa mediante proyectos de ley. Los textos que tengan tal objeto se elaboran y tramitan como anteproyectos de Ley elevándose, junto con todas las actuaciones y antecedentes, a la consideración del Consejo de Gobierno.

A estos efectos, las instrucciones sobre el régimen administrativo del Consejo de Gobierno, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 25 de julio de 2017, indican en su apartado 3.1 que para la toma en consideración de anteproyectos de Ley y para la



Castilla-La Mancha

aprobación de disposiciones generales de naturaleza reglamentaria por el Consejo de Gobierno, será imprescindible que los miso vayan acompañados de losa documentación señalada en la citada ley, y en concreto:

- a) Propuesta de Acuerdo a adoptar por el Consejo de Gobierno. Vendrá transcrito y firmado en original por el miembro del Consejo proponente en el impreso denominado "Extracto de expediente para el Consejo de Gobierno".
- b) Texto íntegro que se propone, que incluirá las partes expositivas, dispositiva y final de la norma. Vendrá transcrito en el impreso denominado "Extracto de expedientes y disposición general".
- c) Memoria conteniendo los objetivos, conveniencia e incidencia, así como una evaluación económica del coste a que dé lugar.
- d) Informe de Impacto de género.
- e) Informe de la Inspección General de Servicios sobre la normalización y racionalización de procedimientos administrativos cuando el proyecto contenga normas sobre ese carácter.
- f) Informe de la Secretaría General de la consejería proponente.
- g) Por razón de las distintas materias en que, no constituyendo el objeto principal de la misma, pudiera incidir la norma, informes de las siguientes consejerías:

1º.- La consejería competente en materia de administraciones públicas cuando el anteproyecto normativo afecte a la organización, procedimiento o régimen de personal de la Administración Regional.

4º.- La consejería competente en materia de hacienda cuando el proyecto determine obligaciones de gasto para la Hacienda regional.

- h) Informe del Gabinete Jurídico.
- i) Cualquier otro informe emitido por los órganos competentes que sea requerido de conformidad con la normativa sectorial de aplicación.
- j) Informe del Consejo Consultivo cuando sea preceptivo. Cabe indicar que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 35.2 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha una vez asumida la iniciativa legislativa, a la vista del texto del anteproyecto, el Consejo de Gobierno decide sobre ulteriores trámites y consultas, y cumplidos éstos, acuerda su remisión al Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

Teniendo en cuenta lo anterior, en al ámbito de cada consejería, y como así dispone el artículo 23 de esta Ley 11/2003:

1.- Cada uno de los Consejeros es el órgano responsable de la definición y ejecución de la acción de gobierno en un área determinada conforme al programa general de Gobierno y, en tal condición, órgano superior de la correspondiente Consejería.

En relación con lo expuesto, el Decreto 84/2015, de 14/ de julio, por el que se establece la estructura orgánica y las competencias de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural, establece lo siguiente:

Artículo 1. Ámbito competencial de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural.

La Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural (en adelante, la Consejería) es el órgano de la Administración autonómica de Castilla-La Mancha encargado de la propuesta y ejecución de las directrices del Consejo de Gobierno sobre la política agraria, agricultura, ganadería, desarrollo rural, industrias agroalimentarias, política forestal, conservación y protección del medio ambiente, mitigación del cambio climático, de la evaluación ambiental, desarrollo sostenible y todas aquellas competencias que en esta materia le estén atribuidas en el marco de la Constitución y del Estatuto de Autonomía.

Artículo 2. Funciones de la persona titular de la Consejería.

La persona titular de la Consejería ejerce la superior dirección de la misma y las funciones establecidas en el artículo 23 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha y en el resto de la normativa en vigor, así como la dirección del Organismo pagador. Igualmente, resuelve las reclamaciones previas a la vía judicial civil y laboral dentro del ámbito competencial de la Consejería.

Dentro de la organización de la Consejería, la Viceconsejería de Medio Ambiente tiene la consideración de órgano de apoyo, como así se determina en el artículo 3.1, y entre cuyas funciones ejercerá, según lo dispuesto en el artículo 9:

- l) Planificación y programación de la política medioambiental en materia de evaluación, impacto y control ambiental, de la investigación y del desarrollo. Y*
- u) El estudio y la elaboración de anteproyectos normativos y la gestión económico-administrativa dentro del ámbito de sus competencias y en coordinación con la Secretaría General.*

De conformidad con las normas transcritas desde la Viceconsejería de Medio Ambiente se ha redactado el borrador de anteproyecto de Ley de Evaluación Ambiental de Castilla-La Mancha, cuyo principal fundamento es, según la **memoria de impacto normativo**, que lo acompaña de fecha 12/05/2018, *"un desarrollo legislativo coherente con la Ley 21/2013 como legislación básica en materia de protección del medio ambiente, en su prevista redacción tras la tramitación del Proyecto de Ley aprobado por el Consejo de Ministros del 16 de marzo de 2018, y por lo tanto acorde con las determinaciones de la Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio, sobre evaluación de las repercusiones de determinados planes y programas en el medio ambiente y la Directiva 2011/92/UE, de 13 de diciembre, de evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.*

En esta memoria consta como apartado IV **la memoria de impacto económico y presupuestario en el que se concluye que si bien la norma no presenta un impacto directo sobre la economía en general, cabe destacar que tendrá consecuencias indirectas favorables, y norma no entraña un impacto presupuestario directo sobre los presupuestos de las Administraciones Públicas**, razón por la cual no resulta preceptivo el informe de la Dirección General de Presupuestos previsto en el artículo 23.1 de la Ley 7/2017, de 21 de diciembre de los Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2018.

Como apartado VI de se incluye el análisis de impacto por razón de género, en la infancia y adolescencia en la familia, concluyendo que no se deriva ningún impacto de género, en la infancia y adolescencia y en la familia, de los aspectos que se regulan en esta norma.



Castilla-La Mancha

Por otro lado, hay que mencionar que el Decreto 160/2012, de 20 de diciembre, por el que se establece la composición y funciones del Consejo Asesor de Medio Ambiente de Castilla-La Mancha, establece en su artículo 3 que entre sus funciones estará la de *"b) Informar los anteproyectos de Ley y otras disposiciones generales en materia de medio ambiente que hayan de proponerse para su aprobación al Consejo de Gobierno Regional."*

En este sentido debe someterse a consulta del Consejo Asesor de Medio Ambiente de Castilla-La Mancha, aun cuando consta que se han constituido Grupos de Trabajo en el seno del mismo.

No obstante, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE), debe someterse el anteproyecto a los tramites de información y participación pública

Al regular cuestiones procedimentales debe recabarse el informe preceptivo del Coordinador de Calidad de la Consejería de Agricultura, Medioambiente y Desarrollo Rural y de la Inspección General de Servicios.

Según el artículo 10.1. a) de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de Ordenación del Servicio Jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, **el Gabinete Jurídico debe emitir dictamen en derecho**, con carácter preceptivo a los anteproyectos de ley.

Y, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 54.3 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, **resulta preceptivo el dictamen del Consejo Consultivo, al tratarse de un anteproyecto de ley.**

Toledo, 23 de julio de 2018

EL JEFE DE LA SECCIÓN JURÍDICA

Fdo. Alvaro Hevia Pino

LA JEFA DE LA ASESORIA JURIDICA

Fdo. Carmen Río Inés

