



Comparecencia del Ararteko ante la Comisión de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda sobre el proyecto de Ley de Administración Ambiental de Euskadi.

1. Introducción

Comparezco ante ustedes a petición de esta Comisión de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda a raíz de la solicitud formulada por don Mikel Otero Gabirondo, parlamentario del grupo EH Bildu para tratar el proyecto de Ley de Administración Ambiental de Euskadi. Me acompañan en esta ocasión el secretario general de la Institución, Faustino López de Foronda, y el técnico responsable del área de medio ambiente, Carlos Barcina.

Beraz, Legebiltzarraren agertzeko eskaera hori betetzera noa.

2. Objeto y contexto de la comparecencia

Ezer baino lehen, gauza jakina den arren, adierazi nahi dut Ararteko erakundeak ez duela kontsulta-lanik egiten (ezta gainontzeko ombudsmanek ere), izapidetzen ari diren legegintza-proiektu zehatzei buruz, eta ez duela tartean sartu behar legebiltzar honen legegintza-zereginean.

Hortaz, agerraldi honetan, erakunde honek aztergaiaz egin dituen adierazpen batzuk azalduko ditut, arlo horretaz egiten ari den eztabaidan lagungarriak izango zaizkizuelakoan.

Los asuntos sobre los que versara mi intervención harán referencia a las propuestas recogidas por el Ararteko en distintas resoluciones. Así me centrare en el derecho de acceso a la información medioambiental y a la participación en asuntos medioambientales. También plantearé alguna reflexión sobre otras propuestas, que ha venido planteando esta institución, para la mejora del ejercicio de la acción pública, con especial incidencia en la figura del denunciante medioambiental y para la coordinación de los órganos de policía, inspección y control ambiental, junto con otros órganos jurisdiccionales, como es la fiscalía de medio ambiente.

3. El derecho de acceso a la información ambiental

Uno de los objetivos de esta Ley es cumplir con una adecuada protección, conservación y mejora del medio ambiente, en aplicación del derecho a un medio ambiente saludable tal y como recoge el artículo 45 de la Constitución española. Quiero destacar la importancia de ese derecho precisamente hoy, 10 de



diciembre, que celebramos el 71 aniversario de la declaración de derechos humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París.

Tanto el Convenio de Aarhus, como las directivas comunitarias aprobadas al respecto y la legislación básica del Estado, recogen una suerte de mecanismos o instrumentos que disponen los ciudadanos, de forma individual o colectiva, para participar en esa labor de control ambiental; como son el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente. El proyecto de Ley de Administración Ambiental en su Título Tercero establece el contenido de estos derechos instrumentales.

El **derecho de acceso a la información medioambiental** incorpora una doble perspectiva. Por un lado, el artículo 13 del Proyecto plantea la obligación de establecer un servicio público de difusión activa y sistemática de la información ambiental, mediante el uso de las nuevas tecnologías. La otra vertiente de este derecho es el acceso a la información ambiental, previa solicitud a la administración ambiental. El artículo 14 del Proyecto regula este derecho estableciendo que los motivos de su denegación deben ser objeto de interpretación restrictiva.

Son numerosos los casos en los que este Ararteko se ve obligado a tratar quejas relacionadas con problemas que hacen alusión al ejercicio de este derecho de acceso a la información ambiental.

En este ámbito debo mencionar que el Ararteko ya elaboró, en el año 2010, una recomendación general sobre transparencia y derecho de acceso a la documentación pública. Precisamente, el énfasis se puso en el acceso a la información medioambiental. (Hemos distribuido a los grupos un dossier con las recomendaciones más relevantes entre las que está incluida).

Divulgación de información completa de todas las actividades sujetas a control ambiental. Dentro de la citada recomendación el Ararteko señalaba que el servicio de información y transparencia medioambiental del Gobierno Vasco -en coordinación con los servicios forales y municipales correspondientes- debería garantizar la divulgación de información completa, por medios electrónicos, de todas las actividades sujetas a control ambiental en el País Vasco.

La difusión de la información ambiental incluía las autorizaciones ambientales integradas y las declaraciones de impacto ambiental emitidas. Asimismo, el Ararteko proponía facilitar la información disponible, obtenida en los registros municipales, sobre las actividades clasificadas, sujetas a licencia de actividad o a comunicación previa, incluyendo información sobre las medidas correctoras impuestas. También, el Ararteko expresaba el interés de incluir información sobre

aquellas actividades clandestinas que constaban en funcionamiento sin autorización ambiental o en curso de tramitación.

En mi opinión, la búsqueda de fórmulas para la divulgación de esa información, cada vez más asequibles gracias al desarrollo de las nuevas tecnologías, implicaría una mejora en la transparencia, en el acceso a la información pública y en la eficacia de los servicios públicos encargados del control ambiental.

Divulgación de la información sobre actas e informes de inspección ambiental. Otra información relevante para una adecuada colaboración ciudadana en el control ambiental es el acceso a las actas e informes de inspección. El artículo 93 del proyecto de Ley se limita a señalar que, los informes relativos a las inspecciones medioambientales se pondrán a disposición de la ciudadanía por medios electrónicos *"cuando así lo exija la normativa sectorial correspondiente"*. En ese caso, hay que referirse a la previsión del Real Decreto Legislativo 1/2016, por la que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación. Esta ley estatal básica exige a las comunidades autónomas disponer de información pública sistematizada y actualizada, por medios electrónicos, sobre los informes de inspección medioambiental de las visitas *in situ* y sobre los resultados de la medición de las condiciones de las actividades únicamente en el caso de las actividades sometidas a autorización ambiental Integrada (artículo 24.3).

Por su parte, el artículo 95 del proyecto de Ley contempla poner a disposición del público los resultados de las actuaciones de inspección ambiental en el caso de las actividades sujetas a los regímenes de autorización ambiental integrada y autorización ambiental única.

A ese respecto, en opinión de este Ararteko, convendría realizar una reflexión sobre el interés público de incluir dentro de las obligaciones de difusión de la información ambiental al conjunto de los informes de inspección ambiental realizados por las administraciones ambientales (por ejemplo los informes de inspección y actas de vertidos no autorizados). También cabría valorar la posibilidad de incluir la información de inspección ambiental que elaboren los ayuntamientos en sus facultades de inspección de las actividades sujetas a licencia de actividad o comunicada, o al menos aquellas que generen un mayor impacto social. Me estoy refiriendo a las actas de inspección de actividades molestas como son los bares o discotecas e información relevante sobre la planificación municipal de esa inspección.

Procedimiento de acceso a la información ambiental. Ya en relación con el acceso a la información medioambiental voy a referirme a que el proyecto de Ley mantiene en su artículo 14 un plazo máximo de un mes para su remisión, prorrogable a dos meses en casos de información con un gran volumen. Quiero



recordar que el Ararteko planteaba en su recomendación general de 2010 que las administraciones públicas vascas deberían valorar la posibilidad de reducir este plazo de un mes a 15 días hábiles

Asimismo, me parece oportuno recordar que el artículo 24 de la Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, (aplicable en lo no previsto en las normas de acceso a la información ambiental), garantiza la posibilidad de interponer una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno competente en cada comunidad autónoma. (En el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco la Comisión Vasca de acceso a la información pública).

4. La participación ciudadana en asuntos medioambientales

El proyecto de ley aborda esa cuestión en su artículo 15 regulando un mandato a las administraciones públicas para que promuevan y garanticen la participación de las personas interesadas, y del público en general, en los procedimientos de intervención ambiental y en la elaboración de planes, programas y disposiciones de carácter general relacionadas con el medio ambiente y tomando en consideración la perspectiva de género. Para ello se establece la posibilidad de presentar "*comentarios, observaciones o alegaciones*".

El **trámite de información pública** se incluye en los procedimientos para las autorizaciones ambientales integradas y autorizaciones ambientales únicas (artículo 35) y para las licencias de actividad (artículo 52.3).

Por otro lado, quiero poner en valor que el proyecto de la ley si incluya la obligación expresa de comunicar la resolución de la licencia de actividad tanto a los interesados como "*a quienes hayan presentado alegaciones durante el trámite de información pública*" (artículo 52.3).

Estándares de calidad para la participación en asuntos ambientales. En el ámbito del segundo pilar de Aarhus, voy a hacer mención a otra recomendación general del Ararteko del año 2011 sobre la participación en los procedimientos medioambientales (que también les adjunto en el dossier). En esa recomendación el Ararteko planteaba algunos ámbitos en los que procedía adecuar la legislación vasca al derecho de participación ciudadana en materia medioambiental.

En relación con los procesos de participación el Ararteko mencionaba la importancia de que las administraciones públicas pusieran los medios técnicos y materiales para cumplir con unos estándares básicos de calidad para la participación en asuntos ambientales. De ese modo, el trámite de audiencia no implica únicamente la puesta en conocimiento a los interesados del expediente. En términos del Tribunal Supremo (sentencia de 23 de octubre de 2014) en estos

procesos de participación debe producirse un procedimiento de *"diálogo, participación y respeto"* que demuestre que lo alegado ha sido tomado en consideración de alguna manera en la decisión final. Para ello el Ararteko ha venido señalando diversos mecanismos para propiciar ese diálogo; por ejemplo los foros o mesas entre ciudadanos y administraciones.

Un ejemplo de la participación en el control ambiental mediante foros ha sido recogido por esta institución en la resolución de 10 de diciembre de 2014, sobre el control ambiental de las administraciones públicas vascas de la actividad industrial para el refino de petróleo que desarrolla la empresa Petronor.

5. El papel de la ciudadanía como agente colaborador en el control de la legalidad ambiental

El artículo 16 de la ley recoge el contenido de la acción pública de la ciudadanía para garantizar y exigir el cumplimiento de la legalidad ambiental. Esta disposición, ya recogida de manera precursora en la Ley 3/1998, resulta de especial relevancia para hacer valer el papel de la ciudadanía en el control ambiental. La acción popular reconoce a todas las personas físicas y jurídicas legitimidad para reclamar, tanto en vía administrativa como jurisdiccional, la adopción de medidas de restauración de la legalidad ambiental, de responsabilidad ambiental por daños ambientales así como para denunciar las actuaciones que infrinjan la legislación ambiental.

Quiero hacer mención sobre este particular a la importancia de que el marco normativo regule y concrete los términos y el contenido de una figura relevante para la acción administrativa como es el denunciante ambiental. En los casos expuestos en algunas reclamaciones al Ararteko las personas y asociaciones denunciantes indican que, con posterioridad a la denuncia por el episodio de contaminación han tenido dificultades para conocer, en un plazo de tiempo razonable, cuáles han sido los trámites y actuaciones administrativas seguidas por los órganos competentes.

La protección jurídica del denunciante. La persona que denuncia el incumplimiento del derecho ambiental es un colaborador en la defensa del interés público y del cumplimiento de la legalidad que generan unos beneficios sociales que deberían ser puestos en valor.

Hay que hacer mención a la figura del denunciante (o Whistleblowers en el derecho anglosajón) que aparece en la recientemente aprobada Directiva 2019/1937, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión.

Derecho a la buena administración del denunciante ambiental. Adelantándose al plazo de dos años dispuesto para la transposición de esta Directiva, el Ararteko considera que este proyecto de ley supone una buena oportunidad para regular de forma específica el estatus jurídico del denunciante ambiental. De ese modo, cabría incorporar una serie de pautas sobre el procedimiento administrativo a seguir ante las denuncias sobre episodios de contaminación. La garantía de la existencia de unos trámites administrativos y de una respuesta efectiva al ciudadano forma parte del derecho de la ciudadanía a una buena administración ambiental, que formula de manera novedosa el artículo 5 del proyecto de la ley.

Las resoluciones del Ararteko elaboradas sobre esta materia han mencionado, de manera reiterada, el contenido de este derecho a la buena administración ambiental, incorporando la obligación de acuse de recibo de los escritos que se presenten, su impulso de oficio y el deber de responder de forma expresa a las cuestiones planteadas. Asimismo, la administración debe informar a las personas de los derechos que pueden ejercitar en relación con su pretensión. La acción pública confiere a esas personas la posibilidad de intervenir en los procedimientos con la condición de interesado y al derecho a recurrir los actos y omisiones imputables a las autoridades públicas que constituyan vulneraciones de la legislación ambiental.

Otra de las consecuencias de la denuncia ambiental es la obligación de la administración ambiental de decidir sobre la incoación del expediente administrativo correspondiente para el control, protección y la disciplina ambiental.

6. Obligatoriedad del ejercicio de las potestades públicas de control ambiental

Las resoluciones del Ararteko han insistido en que el ejercicio de la potestad de disciplina ambiental es irrenunciable. Para ello, las decisiones sobre su ejercicio deben estar suficientemente motivadas, ser congruentes con los hechos recogidos en las actas de inspección y estar basadas en razones de orden público y de defensa de la legalidad, dejando al lado criterios de oportunidad o de otra índole.

En ese orden de cosas, revestiría un gran interés recoger en el texto de esta ley un reconocimiento expreso y explícito de que el ejercicio de las potestades dirigidas a la restauración de la legalidad ambiental, a exigir la responsabilidad medioambiental y al ejercicio de la potestad sancionadora son de *“carácter irrenunciable”*. De ese modo, como ya ocurre por ejemplo en el artículo 204 de la Ley Vasca de Suelo y Urbanismo, cabe incorporar una mención a que las administraciones y funcionarios están obligados a iniciar y tramitar, en los plazos previstos en cada caso, los procedimientos establecidos para el ejercicio de tales potestades.



7. Obligación de comunicar al Ministerio Fiscal los delitos contra el medio ambiente

Otra de las cuestiones que debería tener un reflejo en la ley es la obligación legal que tiene la administración ambiental y el personal inspector de dar traslado del expediente a la jurisdicción penal y suspender el procedimiento sancionador cuando los hechos conocidos pudieran ser constitutivos de delitos contra el medio ambiente.

En este apartado también es preciso recordar la previsión de la Ley 26/2007, de Responsabilidad Medioambiental, que establece la obligación de la autoridad competente de poner en conocimiento del Ministerio Fiscal de todos los supuestos de responsabilidad medioambiental derivados de esta ley.

8. Ingurumen-polizian koordinazio-mekanismoak sustatzea

Azkenik, eta amaitzeko, lege-proiektuak euskal udalek lizentzia edo jakinarazpen beharra duten nahiz eta txikiagoak badira ere pertsonengan kalte larriak eragin ditzaketen jardueren ingurumen-kontrolerako duten eskumena mantentzen duela adierazi behar dut. Zarata eragindako kutsaduraren harira Arartekoak jasotzen dituen arazorik ohikoenez dihardut.

Horren harira, aukera hau baliatu nahi dut legeak ingurumen-ikuskapen eta -kontrolerako estandar egokietako batzuk babestu behar dituela euskal herriaren lurraldeko guztian zehar adierazteko. Garrantzitsua da 94. artikulua herri administrazioei (udal administrazioak barne) bidalitako ezarri dezala aldian-aldian ingurumen-ikuskapenerako plan bat eta programa bat egiteko. Plan horretan beste administrazio batzuekin koordinatzeko sistema bat txertatu beharko da. Alde horretatik, legearen 52.6 artikuluan zein 55.2 artikuluan, udalek Foru Aldundiaren laguntza teknikoa jaso ahal izango dutela adierazten da.

A esos mecanismos de asistencia y coordinación deberían unirse la inspección e investigación que las distintas policías que ejercen en la Comunidad Autónoma del País Vasco dentro de sus ámbitos competenciales de control ambiental. En ese sentido, el Ararteko considera necesario impulsar las medidas de coordinación ya existentes entre los servicios de policía medioambiental de la Ertzaintza, de los agentes forales y de los agentes locales intervinientes. En el contexto institucional cabe mencionar la Proposición no de Ley 78/2018, de 28 de junio, del Parlamento Vasco, sobre las medidas que es necesario adoptar para hacer frente adecuadamente a las infracciones y delitos medioambientales.

Muchas gracias por su atención.