



Informe nº registro DG-SSJJ: 248/2021

Vista la solicitud de informe jurídico realizada por la Dirección General de Cambio Climático y Educación Ambiental del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, con entrada el 20/05/2021, sobre el ***“Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley 7/2010, de 18 de noviembre, de protección contra la contaminación acústica de Aragón”***, la Dirección General de Servicios Jurídicos informa lo siguiente:

ANTECEDENTES

Primero. Mediante Orden de 3 de noviembre de 2020 del Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente se acuerda la **iniciación del procedimiento** de elaboración del presente Anteproyecto de Ley.

Segundo. En fecha 04/11/2020 se ha elaborado por la Dirección General de Cambio Climático y Educación Ambiental **Memoria justificativa de la necesidad** de aprobación del presente Anteproyecto de Ley en la que también se concluye que éste ***“no supone ningún incremento de gasto ni disminución de ingresos para la Administración de la C.A. de Aragón”***,

A su vez, en fecha 09/11/2020 se ha emitido **informe de impacto de género por la Unidad de Igualdad** de la Secretaría General Técnica del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente.

Tercero. En fecha de 04/11/2020 se ha emitido **informe** por parte de la **Secretaría General Técnica del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente**.

Cuarto. El **Gobierno de Aragón**, mediante su **Acuerdo** de 11/11/2020, ha decidido que se dé traslado del presente Anteproyecto de Ley a todos los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (a través de sus Secretarías Generales Técnicas) y al Instituto Aragonés de Gestión Ambiental para que formulen las alegaciones que consideren oportunas.

Quinto. Dentro de las **alegaciones** formuladas por los distintos Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, podemos destacar:

- las alegaciones realizadas por la **Dirección General de Industria y PYMES** en fecha 23/12/2020, donde incluyen una propuesta de modificación de la redacción del Anteproyecto de Ley



- el informe de la Dirección General de Desarrollo Estatutario.

Debe tenerse en cuenta que la propuesta incluida en las alegaciones de la Dirección General de Industria y PYMES ha sido acogida por el Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, tal y como se desprende del texto del Anteproyecto de Ley obrante en el expediente administrativo con posterioridad a las citadas alegaciones.

Sexto. En fecha 20/05/2021 ha tenido entrada en esta Dirección General de Servicios Jurídicos la **solicitud de informe jurídico** sobre el presente Anteproyecto de Ley realizada por la Dirección General de Cambio Climático y Educación Ambiental.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. Los artículos 2 y 5 del Decreto 169/2018, de 9 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se organiza la asistencia, defensa y representación jurídica a la Comunidad Autónoma de Aragón, determinan la **COMPETENCIA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS JURÍDICOS** del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales para emitir Informe en el ejercicio de su función de asesoramiento en Derecho a la Administración pública autonómica.

En el presente caso el informe tiene carácter preceptivo y no vinculante, tal y como se desprende de los citados preceptos y del artículo 37.7 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón (en adelante LPGA).

Segunda. La primera cuestión que debemos analizar es la **COMPETENCIA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN** para intervenir en la materia que es objeto del Anteproyecto de Ley, tal y como exigen las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Gobierno de Aragón el 28 de mayo de 2013 (*"11. Contenido de la parte expositiva. Su función es ... indicar las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta"*).

Resulta acertada, a nuestro juicio, la invocación en la Exposición de Motivos de los concretos títulos competencias que habilitan a la Comunidad Autónoma de Aragón para regular las materias contenidas en el presente Anteproyecto de Ley, en concreto, la invocación de las competencias de desarrollo de la legislación básica del Estado en materia de *"Protección del medio ambiente, que, en todo caso, incluye la regulación del sistema de intervención administrativa de los planes, programas, proyectos, instalaciones y actividades susceptibles de afectar al medio ambiente"*, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 75.3ª



del vigente Estatuto de Autonomía de Aragón, según redacción dada por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril.

Todo ello sin perjuicio de las competencias exclusivas atribuidas en el artículo 71.22ª del Estatuto de Autonomía para dictar normas adicionales de la legislación básica sobre protección del medio ambiente y del paisaje.

En consecuencia, y de cara al análisis del presente Anteproyecto de Ley, debemos invocar la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, en cuanto debiera ser respetada por el presente Anteproyecto de Ley al amparo del artículo 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional LOTC, por su carácter de normativa básica estatal y parte integrante, por tanto, del bloque de constitucionalidad, constituyendo un parámetro de constitucionalidad del presente Anteproyecto de Ley.

Tercera. Sobre la COMPETENCIA PARA LA APROBACIÓN DE PROYECTO DE LEY, corresponde al Gobierno de Aragón, al amparo del artículo 42.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón y de los artículos 12.3 y 37.2 LPGA.

Pero además de la competencia para aprobar el Proyecto de Ley, también hemos de referirnos a la competencia para iniciar e impulsar el procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley que, según el artículo 37.1, 2 y 8 LPGA, se atribuye, respectivamente, al Consejero y a los órganos directivos del Departamento competente por razón de la materia objeto de regulación.

En este caso el presente Anteproyecto de Ley ha sido iniciado, tramitado y propuesto por el **Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente** (a través de su Consejero y de la Dirección General de Cambio Climático y Educación Ambiental), en cuanto es quien goza de competencias en las materias reguladas en el presente Anteproyecto de Ley (contaminación acústica) al amparo del artículo 1.2.v) y 35 del Decreto 25/2020, de 26 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente.

Cuarto. Respecto al PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN del Anteproyecto de Ley, deberá ajustarse al procedimiento previsto en el artículo 37 LPGA:

A) Consta en el expediente remitido a esta Dirección General una Orden de 03/11/2020 del Consejero del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, en que se acuerda la iniciación del procedimiento de elaboración del presente anteproyecto de Ley, lo que resultaría exigible a tenor del artículo 37.1 LPGA así como de las normas



reguladoras del procedimiento administrativo común (arts. 54 y 58 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las AA.PP.), tal y como viene señalando el Consejo Consultivo de Aragón (entre otros, Dictamen 1/2021, de 26 de enero).

B) El presente Anteproyecto de Ley cumple la previsión del artículo 37.3 LPGA, que exige que vaya acompañado de:

- B.1. Una **memoria, estudio o informe sobre su necesidad y oportunidad**.
- B.2. Una **memoria económica** que contenga una estimación del coste a que dará lugar.
- B.3. Un **informe sobre el impacto por razón de género** de sus medidas.
- B.4. Un **informe de la Secretaría General Técnica del Departamento**.

B.1. Así, en fecha 04/11/2020 se ha elaborado una **Memoria justificativa de la necesidad** de aprobación del presente Anteproyecto de Ley por la Dirección General de Cambio Climático y Educación Ambiental.

B.2. En el seno de la Memoria citada se argumenta que el Anteproyecto de Ley “**no supone ningún incremento de gasto ni disminución de ingresos** para la Administración de la C.A. de Aragón”, lo que justifica que **ni** se elabore una específica **Memoria Económica** que valore los posibles efectos económicos **ni** se recabe el **informe del Departamento de Hacienda y Administración Pública** al que se refiere el artículo 13.1 de la Ley 4/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2021 (para aquellos casos en los que el proyecto normativo “*puede comportar un incremento de gasto en el ejercicio del año 2021, o de cualquier ejercicio posterior*”).

B.3. A su vez, en fecha 09/11/2020 se ha emitido **informe de impacto de género** por la Unidad de Igualdad de la Secretaría General Técnica del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente.

B.4. En fecha de 04/11/2020 se ha emitido **informe** por parte de la **Secretaría General Técnica del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente**.

C) No consta en el expediente la existencia de **ningún informe de evaluación de impacto por razón de discapacidad** que analice los posibles efectos negativos y positivos



sobre las personas con discapacidad y establezca medidas que desarrollen el derecho de igualdad de trato.

Si bien ello viene exigido por el artículo 78 de la Ley 5/2019, de 21 de marzo, de derechos y garantías de personas con discapacidad en Aragón cuando se trate de, entre otros, anteproyecto de Ley que se sometan a la aprobación del Consejo de Gobierno de Aragón “y *puedan afectar a personas con discapacidad*” (caso que no parece ser el presente), debe tenerse en cuenta que el dictamen 1/2021, de 26 de enero, del Consejo Consultivo de Aragón señala expresamente (parágrafo 25) que “*La omisión de estos trámites (informe de evaluación sobre el impacto de género e informe de evaluación de impacto por razón de discapacidad), exigidos por las normas citadas, pueden dar lugar a la anulación del procedimiento*”.

De ahí que, aún cuando pudiera llegar a argumentarse la omisión de tal informe amparándose en la no afección del Anteproyecto de Ley a las personas con discapacidad, nos parece aconsejable incluir en el expediente un informe de evaluación de impacto por razón de discapacidad o, en su caso, un informe en el que se analice y concluya la ausencia de afección a personas con discapacidad.

D) Dentro de la tramitación del presente Anteproyecto de Ley, también se ha adoptado el **Acuerdo del Gobierno de Aragón** (de fecha de 11/11/2020), a propuesta del titular del Departamento competente, en el que, tal y como requiere el artículo 37.6 LPGA, se ha decidido **sobre los ulteriores trámites del procedimiento** de elaboración y aprobación del Anteproyecto de Ley y, en particular, sobre “*las consultas, procesos participativos, dictámenes e informes que resulten convenientes, así como sobre los términos de su realización, sin perjuicio de los legalmente preceptivos*”.

En este caso, el Acuerdo del Gobierno de Aragón decidió dar traslado del Anteproyecto de Ley a todos los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (a través de sus Secretarías Generales Técnicas) y al Instituto Aragonés de Gestión Ambiental para que formulen las observaciones que consideren oportunas.

Sin embargo, el citado Acuerdo del Gobierno de Aragón **ha prescindido de un trámite de información, consulta o audiencia pública**, no resultando exigible dicho trámite para la aprobación de los Proyectos de Ley de la C.A. de Aragón, dado que su exigencia en el art. 133 de la Ley 39/2015 carece de carácter básico (de acuerdo con lo recogido en la Sentencia 55/2018 del Tribunal Constitucional) y, por tanto, carece de carácter vinculante para las CC.AA. (sólo lo es para el Estado), sin que tampoco la normativa autonómica, art. 37 LPGA, lo exija para la aprobación de los Proyectos de Ley.



E) Dentro de las **alegaciones** formuladas por los distintos Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, se han incorporado al expediente:

- las alegaciones realizadas por la Dirección General de Industria y PYMES en fecha 23/12/2020, donde incluyen una propuesta de modificación de la redacción del Anteproyecto de Ley
- el informe de la Dirección General de Desarrollo Estatutario.

Debe tenerse en cuenta que la propuesta incluida en las alegaciones de la Dirección General de Industria y PYMES ha sido acogida por el Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, tal y como se desprende del texto del Anteproyecto de Ley obrante en el expediente administrativo con posterioridad a las citadas alegaciones.

En este sentido, nos parece conveniente que se explicase en un informe o memoria complementaria del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente (ya sea a través de la Dirección General de Cambio Climático y Educación Ambiental ya sea a través del órgano que se considere oportuno) la modificación introducida en el Anteproyecto de Ley asumiendo la citada propuesta de la Dirección General de Industria y PYMES.

En este sentido, se pronunciaba el mencionado dictamen 1/2021, de 26 de enero, del Consejo Consultivo de Aragón: (parágrafo 51) *“Se recomienda, asimismo, la conveniencia de realizar un informe o memoria final comprensiva de los cambios efectuados en la versión final del «Proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón por el que se modifica el Reglamento de las empresas de turismo activo».*

F) De acuerdo con el artículo 37.7 LPGA, en el seno del procedimiento de elaboración de los Anteproyectos de Ley es preceptivo el **informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos**, que se cumple con el presente informe.

G) El presente Anteproyecto de Ley **NO** precisa el **DICTAMEN PRECEPTIVO DEL CONSEJO CONSULTIVO DE ARAGÓN**, siendo meramente **facultativa** su solicitud, tal y como resulta del artículo 16.1.1 de la vigente Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón y del artículo 13.1. del Decreto 148/2010, de 7 de septiembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Aragón.

Sexta. En cuanto al **CONTENIDO** del Anteproyecto de Ley, hemos de realizar las siguientes consideraciones:



1ª) Sobre el **1º párrafo del apartado 4 de la Disposición Transitoria 2ª de la Ley 7/2010** que se introduce con el presente Anteproyecto de Ley, realizaremos las siguientes consideraciones:

1ª.A) En primer lugar, entendemos que, jurídicamente, con carácter general, resultaría admisibile que la norma autonómica con rango de Ley pueda exceptuar a las instalaciones industriales autorizadas de la obligación de adaptación a las exigencias de la Ley 7/2010, de 18 de noviembre, de protección contra la contaminación acústica de Aragón, cuando ello se funde en la inviabilidad técnica o en la desproporción económica de la adaptación, siempre que, además, no suponga riesgo para la salud ni daños al medio ambiente y, conforme a la D. Adicional Única del Anteproyecto de Ley, se solicite en el plazo de 1 año desde su futura entrada de vigor.

En concreto, la redacción del Anteproyecto de Ley establece lo siguiente:

"4. Se exceptuará de la obligación anterior únicamente a las instalaciones industriales autorizadas con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley cuando motivos técnicos muestren la inviabilidad de adaptación a los valores límite o cuando se requieran costes desproporcionados en relación con las ventajas ambientales a alcanzar, siempre y cuando no supongan riesgo a la salud de las personas ni daños al medioambiente. Reglamentariamente, podrán establecerse criterios para determinar cuando los costes son desproporcionados en relación con las ventajas ambientales a alcanzar."

Debemos añadir que la obligación exceptuada (apartado 3 de la Disposición Transitoria 2ª de la Ley 7/2010) señala:

"3. Con independencia de lo anterior, toda actividad sujeta a la aplicación de esta Ley que esté autorizada a su entrada en vigor o que haya iniciado el procedimiento administrativo de autorización ambiental integrada o evaluación de impacto ambiental deberá adaptarse a lo dispuesto en la presente Ley en el plazo de tres años desde su entrada en vigor."

Así, el texto del Anteproyecto de Ley podría entenderse coherente con el espíritu y finalidad de la Ley 7/2010, que es de la protección da la salud y el medio ambiente, dado que se exige siempre que ello no suponga riesgo para la salud ni daños al medio ambiente.

Igualmente, consideramos que los criterios justificativos de la excepción son utilizados tanto por la normativa estatal básica (Ley estatal 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido) como por la normativa autonómica de desarrollo de las bases estatales (Ley aragonesa 7/2010) como criterios de ponderación de las exigencias legales.



1ª.B) Sin embargo, cuando se trate, en particular, de la **adaptación de las instalaciones industriales a los “valores límite”** nos parece que el texto del Anteproyecto de Ley podría entrar en contradicción con el artículo 12 de la Ley estatal 37/2003 (de carácter básico), que establece lo siguiente:

“Artículo 12. Valores límite de inmisión y emisión.

1. Los valores límite de emisión de los diferentes emisores acústicos, así como los valores límite de inmisión, serán determinados por el Gobierno.

Cuando, como consecuencia de importantes cambios en las mejoras técnicas disponibles, resulte posible reducir los valores límite sin que ello entrañe costes excesivos, el Gobierno procederá a tal reducción”.

De este modo, dicho precepto (de carácter básico y vinculante, por tanto, para las CC.AA.) permite ampararse en motivos técnicos (cambios en las mejoras técnicas disponibles) y proporcionalidad económica (*“sin que ello entrañe costes excesivos”*) para “reducir” aún más los valores límites, pero no para no adaptarse a tales valores límite exceptuando su aplicación.

Por tanto, consideramos que la ponderación de los factores de la viabilidad técnica y proporcionalidad económica debiera producirse a la hora de aprobar los valores límite de emisión e inmisión de las instalaciones industriales, pero no para atenuarlos una vez aprobados formalmente, como parece deducirse del texto del Anteproyecto de Ley.

1ª.C) Por último, debemos considerar que la excepción introducida por el presente Anteproyecto de Ley se refiere a una obligación de adaptarse a las exigencias de la Ley 7/2010 en un plazo de 3 años (apartado 3 de la Disposición Transitoria 2ª de la Ley 7/2010):

3. Con independencia de lo anterior, toda actividad sujeta a la aplicación de esta Ley que esté autorizada a su entrada en vigor o que haya iniciado el procedimiento administrativo de autorización ambiental integrada o evaluación de impacto ambiental deberá adaptarse a lo dispuesto en la presente Ley en el plazo de tres años desde su entrada en vigor.

A lo que se añade que la redacción propuesta por el Anteproyecto de Ley no establece plazo máximo o condición para llevar a cabo tal adaptación, por lo que implicaría, en la práctica, una exención definitiva para las instalaciones industriales del cumplimiento de las exigencias de la Ley 7/2010.

De tal manera que podría darse el caso de empresas que hayan cumplido su obligación legal de adaptarse a las exigencias de la Ley 7/2010 (dado que tenían obligación de hacerlo en 2013 como máximo), con el consiguiente coste económico que ello les haya supuesto, que podrían verse agraviadas por la introducción de esta excepción legal que exime, a posteriori,



a las empresas incumplidoras de sus obligaciones legales, 8 años después de haber transcurrido el plazo otorgado para ello por la Ley. Prescindiendo de otras valoraciones, dicho agravio, caso de concurrir y desde una perspectiva estrictamente jurídica, podría llegar a desembocar en reclamaciones de responsabilidad patrimonial de los empresarios cumplidores basadas en el principio de confianza legítima (como subcategoría del principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE) y el art. 32.3 de la Ley 40/201 RJSP, probablemente con escasas expectativas de éxito (ante la ausencia de expresa previsión legal de indemnización ex art. 32.3 LRJSP), pero nunca descartable a la vista de la Jurisprudencia del Tribunal Supremo (STS de 5/03/1993 - RJ 1993\1623, rec. 1318/1990- y de 27/06/1994 -RJ 1994\4981, rec. 300/1988-).

Nos parece que podría eliminar o, al menos, mitigar ese riesgo de reclamaciones, que la excepción introducida por el presente Anteproyecto de Ley estableciese un marco temporal (fijado por un plazo o una condición) para adaptarse a las exigencias de la Ley 7/2010 que, además, resultase más acorde con el principio de igualdad y más coherente con los fines de protección de la contaminación acústica que la Ley trata de preservar.

2ª) Respecto del 2º párrafo del apartado 4 de la Disposición Transitoria 2ª de la Ley 7/2010 que se introduce con el presente Anteproyecto de Ley, ninguna objeción hemos de plantear, en cuanto consideramos que, en esencia, se limita a recoger el contenido de la Disposición adicional duodécima de la Ley estatal 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido (a la que se remite), precepto que goza de carácter básico conforme a lo dispuesto en la D. Final 1ª de dicha Ley estatal.

Así, el párrafo analizado del presente Anteproyecto de Ley indica lo siguiente:

“En las áreas acústicas de uso predominantemente industrial se aplicará en todo caso las disposiciones reglamentarias a las que se refiere la disposición adicional duodécima de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, sin menoscabo de que la contaminación acústica en el lugar de trabajo se rija por la normativa sectorial aplicable”.

Por su parte, la Disposición adicional duodécima de la Ley estatal 37/2003 señala:

“Disposición adicional duodécima. Áreas acústicas de uso predominantemente industrial.

Reglamentariamente, en las áreas acústicas de uso predominantemente industrial se tendrán en cuenta las singularidades de las actividades industriales para el establecimiento de los objetivos de calidad, respetando en todo caso el principio de proporcionalidad económica.



Ello sin menoscabo de que la contaminación acústica en el lugar de trabajo se rija por la normativa sectorial aplicable”.

Por todo lo expuesto, es cuanto tengo el honor de informar sobre el “**Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley 7/2010, de 18 de noviembre, de protección contra la contaminación acústica de Aragón**”, sin perjuicio de mejor criterio fundado en Derecho.

Zaragoza, a fecha de firma electrónica.
EL LETRADO DE LOS SERVICIOS JURIDICOS.

Fdo.: Juan Pérez Mas.