



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 3 4 6 / 2 0 2 3

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 27 de julio de 2023.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto de protección de la atmósfera de Canarias (EXP. 257/2023 PD)*\*.

## F U N D A M E N T O S

### I

Solicitud y preceptividad del dictamen.

1. El Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias, mediante escrito de 26 de mayo de 2023, con entrada en este Consejo Consultivo en el mismo día, solicita dictamen sobre el Proyecto de Decreto de protección de la atmósfera de Canarias.

Acompaña a la solicitud de dictamen, el preceptivo certificado del Acuerdo gubernativo de solicitud del mismo respecto del Proyecto de Decreto, que el Gobierno tomó en consideración en sesión celebrada el 25 de mayo de 2023 (art. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio).

2. El parecer de este Consejo es preceptivo, estando legitimada la Presidencia del Gobierno para solicitarlo, a tenor de lo previsto en los arts. 11.1.B.b) y 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), ya que, de acuerdo con el art. 11.1.B.b) LCCC, se dictaminarán preceptivamente los «*proyectos de reglamento de ejecución de leyes autonómicas, de desarrollo de normas básicas del Estado y, en su caso, de normas de la Unión Europea*», constituyendo el Proyecto de Decreto que nos ocupa (en adelante PD), el desarrollo de determinada normativa básica contenida tanto en la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, como en el Real Decreto 100/2011, de 28 de enero, por

---

\* Ponente: Sra. de León Marrero.

el que se actualiza el catálogo de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera y se establecen las disposiciones básicas para su aplicación y en el Real Decreto 1042/2017, de 22 de diciembre, sobre la limitación de las emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de las instalaciones de combustión medianas y por el que se actualiza el anexo IV de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera.

En ese sentido, este Consejo vino a pronunciarse sobre la norma que pretende derogar el PD, esto es, el Decreto 182/2006, de 12 de diciembre, por el que se determinan el órgano ambiental competente y el procedimiento de autorización ambiental integrada, en el Dictamen 400/2006, de 23 de noviembre, al que nos remitimos.

3. La solicitud de dictamen se ha efectuado por el procedimiento ordinario, por lo que su vencimiento se produjo el pasado día 7 de julio. No obstante, el Pleno de este Consejo Consultivo, por acuerdo de fecha 29 de junio de 2023 y debido a la relevancia jurídica y complejidad del PD que ahora se dictamina, a lo que se une la acumulación de expedientes, resolvió la ampliación del plazo de emisión de dictamen por 15 días, por lo que éste finalizará el 28 de julio.

4. Por último, el Gobierno entró en funciones por la celebración de elecciones al Parlamento de Canarias el pasado 28 de mayo, lo que, de acuerdo con el art. 52.2 del Estatuto de Autonomía de Canarias, determina que sus facultades quedaron limitadas al despacho ordinario de los asuntos públicos.

Tal mandato estatutario ha sido desarrollado por la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias (LPGC), cuyo art. 48. 3, c) veda al Gobierno en funciones la potestad reglamentaria, salvo que se limite a la mera organización interna, que no es el caso.

No obstante lo anterior, el art. 83 LPGC, precisamente dedicado a las iniciativas reglamentarias en los supuestos de Gobiernos en funciones, preceptúa que cuando la tramitación de tales iniciativas no haya concluido por el cese del Gobierno, se podrá proseguir y finalizar una vez que se haya nombrado el nuevo Gobierno, siempre que el órgano competente para su aprobación dé su conformidad al texto elaborado y a la tramitación seguida.

En la medida en que el dictamen de este Consejo se incardina dentro del procedimiento de las iniciativas reglamentarias -art. 80 LPGC- es el nuevo Gobierno quien deberá proseguir y finalizar su tramitación, si así lo estimara.

## II

### Estructura y procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto.

1. En cuanto a su estructura, consta el PD de un preámbulo justificativo de la norma, una parte dispositiva compuesta por 51 artículos distribuidos en 9 capítulos, a los que se añaden tres disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales, además de un anexo.

Después de un primer capítulo de «*disposiciones generales*» cuyos artículos 1 a 3 versan sobre el objeto y ámbito de aplicación de la norma, las definiciones y competencias, incluye el PD un segundo capítulo denominado «*régimen administrativo*» en el que se contienen las previsiones de carácter administrativo, organizado en 3 secciones, la primera dedicada a la clasificación de actividades y regímenes administrativos (arts. 4 a 7), la segunda al procedimiento de autorización (arts. 8 a 14) y la tercera sección que regula el trámite de notificación (arts. 15 a 17), habiéndose destinado el resto de capítulos a distintos aspectos técnicos; concretamente, el Capítulo III, regula la «*prevención de la contaminación atmosférica*» (arts. 18 a 23), el IV (arts. 24 y 25) las «*condiciones técnicas de los focos canalizados*», el V, el «*control de las emisiones*» dividido, a su vez, en dos secciones, la primera (arts. 26 a 30) referida a las obligaciones en materia de control y la segunda (arts. 31 y 32) al control de las emisiones canalizadas; el capítulo VI, «*evaluación de las emisiones*» se organiza en tres secciones: sección primera, dedicada a las mediciones periódicas en focos canalizados (arts. 33 a 35), sección segunda, a las mediciones en continuo de focos canalizados (arts. 36 a 38) y la sección tercera que regula la emisiones difusas (arts. 39 y 40). El capítulo VII (arts. 41 y 42) se dedica a la «*información en materia de emisiones a la atmósfera*», el VIII (arts. 43 a 49) a la «*inspección ambiental*» y, por último, el capítulo IX (arts. 50 y 51) a las «*entidades colaboradoras*».

La disposición adicional primera está dedicada al «*régimen sancionador*», remitiéndose al establecido en la normativa estatal básica y fijando la competencia sancionadora autonómica en la Consejería del Gobierno de Canarias competente en materia de medio ambiente, sin perjuicio de las que puedan corresponder legalmente a las entidades locales. Por su parte, la segunda disposición adicional versa sobre el «*régimen aplicable a los focos canalizados de instalaciones existentes*». Y la disposición adicional tercera contiene una «*habilitación para el*

*dictado de instrucciones técnicas*» que faciliten a los operadores el cumplimiento de las previsiones contenidas en la norma.

Respecto a la disposición transitoria única, la misma tiene por objeto fijar el *«régimen aplicable a las instalaciones existente»*.

Por lo que a la disposición derogatoria única respecta, se dirige a la derogación del Decreto 182/2006, de 12 de diciembre.

En cuanto a las disposiciones finales, la primera favor de la persona titular del departamento y la segunda fija el momento de entrada en vigor de la norma.

Finalmente, el anexo incorpora los valores límite de emisión aplicables a la atmósfera.

2. En el procedimiento de elaboración del PD que se dictamina se ha dado cumplimiento a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación previstas en el art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como en el Decreto 15/2016 de 11 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura -en adelante, Decreto 15/2016-.

La Ley 1/1983, de 14 de abril, ha sido derogada por la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias -LPGC- [B.O.C., n.º 66, de 3 de abril de 2023], cuya entrada en vigor se ha producido el 4 de abril de este mismo año, y que en su artículo 80 contempla el procedimiento de elaboración y aprobación de las normas reglamentarias; si bien, dado que la presente iniciativa comenzó a tramitarse antes de la entrada en vigor de dicha norma sin que contenga regulación transitoria alguna, la misma no resulta de aplicación al procedimiento, aunque sí al contenido del texto normativo sometido a dictamen -como ha tenido ocasión de señalar este Consejo Consultivo de Canarias, entre otros, en sus recientes Dictámenes 153, 154 y 155/2023, de 17 de abril de 2023, y 235/2023, de 25 de mayo-.

3. En particular, el expediente contiene, además del texto normativo proyectado en sus distintas versiones:

a) Un primer informe sobre la consulta previa de la iniciativa normativa denominada *«Proyecto de Decreto de Protección de la Atmósfera en Canarias»*, de fecha 7 de noviembre de 2017, suscrito por la Viceconsejera de Medio Ambiente de la extinta Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad.

Consta asimismo en el expediente el trámite de participación ciudadana por plazo de quince días en la dirección <http://www.canariasparticipa.com/atmosfera-cpp> entre los días 10 y 24 de noviembre de 2017.

b) El siguiente trámite que figura en el expediente es el anuncio de la misma Viceconsejería de Medio Ambiente publicado en el Boletín Oficial de Canarias, de 28 de febrero de 2019, por el que se hace pública la Resolución de 13 de febrero de 2019, que somete a trámites de información pública y audiencia el PD y abre un período de información pública y audiencia por plazo de quince días hábiles a fin de dar cumplimiento a lo establecido en el art. 133.2 LPACAP y el art. 22 de la Ley autonómica 1/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública.

c) Consta igualmente, el trámite de audiencia a Cabildos Insulares, Consejos Insulares de Aguas y entidades representativas de intereses afectados por la iniciativa durante los meses de febrero y marzo de 2019.

d) Trámite de audiencia a los distintos departamentos del Gobierno de Canarias, con las contestaciones recibidas de las extintas Consejerías de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda, Hacienda, Sanidad, Obras Públicas, y Transportes.

e) Informe de la Dirección General de Modernización y Calidad de los servicios de fecha 15 de octubre de 2019.

f) Un segundo informe de iniciativa normativa de la Viceconsejería de Medio Ambiente de fecha 3 de enero de 2019.

g) Informe de 22 de diciembre de 2022 de la Viceconsejería de lucha contra el cambio climático y transición ecológica, sobre el resultado del trámite de información pública y audiencia en el que también se evalúan las aportaciones realizadas por los departamentos.

h) El informe de impacto por razón de género, de 23 de diciembre de 2022, elaborado por la Viceconsejería de lucha contra el cambio climático y transición ecológica, ajustado a lo previsto en la directriz quinta (contenido y estructura) del Anexo al Acuerdo de Gobierno de 26 de junio de 2017, por el que se establecen las directrices para la elaboración y el contenido básico del informe de impacto de género (publicado en el BOC de 5 de julio de 2017) y en el Acuerdo de 10 de julio de 2017.

i) Informe de 24 de febrero de 2023 de la Viceconsejería de lucha contra el cambio climático y transición ecológica sobre el resultado del trámite de información pública y consultas del PD.

j) Informe de 24 de febrero de 2023 de la Oficina Presupuestaria departamental, ex art. 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, por el que se crean las oficinas presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias.

k) Valoración del informe de impacto de género, de 27 de febrero de 2023, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de transición ecológica, lucha contra el cambio climático y planificación territorial.

l) Informe de 8 de marzo de 2023, de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, ex art. 26.2.h) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Hacienda, Presupuestos y Asuntos Europeos aprobado por Decreto 175/2022, de 3 de agosto.

m) Informe de 24 de abril de 2023 de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos, en virtud de lo dispuesto en el art. 20.f) del Decreto 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico.

n) Tercer informe de iniciativa normativa de 5 de mayo de 2023, con el contenido preceptuado en la directriz novena, apartados primero y segundo, del Decreto 15/2016, que contiene además de la justificación y análisis de la iniciativa, la memoria económica y la explicación del trámite de participación ciudadana. El citado informe incluye, además:

- El informe de impacto por razón de género, ajustado a lo previsto en la directriz quinta (contenido y estructura) del Anexo al Acuerdo de Gobierno de 26 de junio de 2017, por el que se establecen las directrices para la elaboración y el contenido básico del informe de impacto de género (publicado en el BOC de 5 de julio de 2017) y en el Acuerdo de 10 de julio de 2017.

Contiene dicho informe a su vez, el informe de impacto normativo sobre la identidad, expresión de género y características sexuales (art. 13 de la Ley 2/2021, de 7 de junio, de igualdad social y no discriminación por razón de identidad de género, expresión de género y características sexuales).

- El informe de impacto empresarial (art. 17 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las PYMES en la Comunidad Autónoma de Canarias).

- El informe de impacto sobre la infancia y la adolescencia (art. 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección del Menor).

- El informe de impacto sobre la familia (disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las familias numerosas).

- El informe de impacto por razón del cambio climático [art. 26.3 h) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno], de aplicación supletoria en virtud de lo dispuesto en la disposición final primera de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.

- El informe de impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad (Disposición adicional quinta de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad).

- La memoria de simplificación, reducción de cargas en la tramitación administrativa y mejora de la regulación del procedimiento, de acuerdo con lo establecido en la letra b) del apartado 1 del art. 8 del Decreto 48/2009, de 28 de abril, por el que se aprueban las medidas ante la crisis económica y de simplificación administrativa.

ñ) Informe de 22 de mayo de 2023 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transición Ecológica Lucha contra el Cambio Climático y Planificación Territorial, sobre la tramitación del procedimiento.

o) Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno, de fecha 23 de mayo de 2023 que acordó elevar el asunto al Gobierno en el índice verde

p) Consta en el expediente, además, la certificación del acuerdo gubernativo de toma en consideración del PD, de fecha 25 de mayo de 2023.

4. Por último, si bien, como se ha dicho, consta que se ha dado audiencia, individualmente, a Cabildos insulares y Consejos insulares de aguas, no consta que se haya recabado el informe del Consejo de Colaboración Insular, en virtud de lo dispuesto en el art. 128 de la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares y art. 2.3, b) del Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo de Colaboración Insular, aprobado por Decreto 97/2016, de 18 de julio, trámite que deberá subsanarse.

### III

#### Objeto y justificación del Proyecto de Decreto.

1. El PD que se dictamina tiene por objeto, de acuerdo con lo previsto en su art. 1.1, *«asegurar la protección de la atmósfera frente a la contaminación producida por actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, a través de la prevención, vigilancia y reducción de la contaminación atmosférica producida por las instalaciones que las desarrollan».*

Según su preámbulo, *«la protección de la atmósfera de Canarias se constituye actualmente como un objetivo básico para los poderes públicos, conforme a los principios y fines de la normativa internacional, europea y nacional en la materia, siendo entendida como un bien común indispensable para la vida respecto del cual todas las personas tienen el derecho de su uso y disfrute y la obligación de su conservación.*

*Con el objetivo de suceder a la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de Protección del ambiente atmosférico, la vigente Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, estableció la normativa básica en materia de prevención, vigilancia y reducción de la contaminación atmosférica con el fin de evitar y, cuando esto no fuera posible, aminorar los daños que de esta pudieran derivarse para las personas, el medio ambiente y demás bienes de cualquier naturaleza.*

*Por su parte, el Real Decreto 100/2011, de 28 de enero, por el que se actualiza el catálogo de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera y se establecen las disposiciones básicas para su aplicación, que fue dictado en desarrollo de la anterior norma legal, acometió la actualización del catálogo de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera contenido en el anexo IV de la citada Ley 34/2007, conforme preveía el apartado 2 de su disposición final novena, regulando además los aspectos administrativos del régimen de intervención sobre las actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera y aquellos otros relativos al control y seguimiento de las emisiones contaminantes a la atmósfera procedente de estas actividades.*

*Debe mencionarse también el Real Decreto 1042/2017, de 22 de diciembre, sobre la limitación de las emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de las instalaciones de combustión medianas y por el que se actualiza el anexo IV de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, que incorporó al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2015/2193, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, sobre la limitación de las emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de las instalaciones de combustión medianas. Este Real Decreto permitió la adecuación de los rangos de potencia térmica y la asignación de grupo para este tipo de instalaciones, que ya se recogían en el catálogo de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera del anexo IV de la*



*Ley 34/2007 y en el Real Decreto 100/2011, al objeto de poder aplicar el régimen de intervención administrativa y los controles de emisiones previstos en la nombrada directiva. Sin embargo, el Real Decreto 1042/2017 previó que en la Comunidad Autónoma de Canarias se aplicasen unos valores límite de emisión específicos debido a la insularidad y a su carácter ultraperiférico y que se establecen en su anexo III.*

*Toda esta normativa, que establece el régimen básico aplicable a las actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera, se estima que precisa ser desarrollada reglamentariamente en el ámbito autonómico al objeto de que sean regulados algunos aspectos relativos a su efectiva aplicación a las instalaciones radicadas en nuestro territorio, en ejercicio de la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de protección del medio ambiente prevista en el artículo 153.1, letra i) de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, que se refiere a “la regulación del ambiente atmosférico y de las distintas clases de contaminación del mismo, la declaración de zonas de atmósfera contaminada y el establecimiento de otros instrumentos de control de la contaminación, con independencia de la Administración competente para autorizar la obra, la instalación o la actividad que la produzca”.*

*Como singularidad, se ha incorporado en este decreto la contaminación por olor, que debido a sus peculiaridades precisa de una concreta metodología de evaluación. Asimismo y dada la naturaleza de este tipo de contaminación, en la que no siempre se da una correspondencia precisa entre las sustancias emitidas y las repercusiones negativas que produce sobre la salud humana, se hace necesario establecer referencias en materia de objetivos de calidad del aire por olor, a fin de concretar las obligaciones de prevención y control de las emisiones de aquellos contaminantes que provocan olor, en el marco del mandato genérico a las administraciones públicas establecido en el apartado 3 del artículo 12 de la reiterada Ley 34/2007 de velar para que sean adoptadas las medidas necesarias que permitan evitar o reducir la contaminación atmosférica, en relación en particular con la implantación de las Mejores Técnicas Disponibles (MTD).*

*Asimismo, ha sido incluida la designación de la consejería competente en materia de medio ambiente como órgano competente para recibir la notificación exigida antes de su puesta en funcionamiento a las instalaciones que desarrollen alguna de las actividades industriales incluidas en el ámbito de aplicación del Real Decreto 117/2003, de 31 de enero, sobre limitación de emisiones de compuestos orgánicos volátiles debidos al uso de disolventes en determinadas actividades.*

*Finalmente, se ha considerado conveniente acometer la derogación del Decreto 182/2006, de 12 de diciembre, por el que se determinan el órgano ambiental competente y el procedimiento de autorización ambiental integrada, cuyas previsiones han quedado obsoletas con la entrada en vigor del Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre, por el que se*

*aprueba el Reglamento de emisiones industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, modificado por Real Decreto 773/2017, de 28 de julio, por el que se modifican diversos reales decretos en materia de productos y emisiones industriales, que ha fijado con detalle el procedimiento a seguir para el otorgamiento de las autorizaciones ambientales integradas».*

2. Aunque de manera sucinta, se ha justificado suficientemente la adecuación de este Proyecto normativo a los principios de necesidad, eficacia, transparencia, proporcionalidad y seguridad jurídica, previstos en el art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), así como en el art. 80.5 LPGC, en la medida en que, como alude el preámbulo, recoge una regulación precisa y accesible dirigida a facilitar el control por parte de los poderes públicos de todas aquellas actividades que, teniendo la consideración de potencialmente contaminadoras de la atmósfera, puedan desarrollarse por instalaciones radicadas en el territorio de Canarias, en el marco de la normativa básica estatal en materia de protección del medio ambiente, con el fin último de alcanzar mayores niveles de protección de la atmósfera y de esta forma contribuir a la mejora de la calidad del aire y, por tanto, de la salud y el bienestar humanos.

## IV

### Competencia y rango de la norma.

1. En nuestro Dictamen 427/2021, de 16 de septiembre, afirmábamos que *«la calidad del cielo es una submateria englobable en la de medio ambiente»*, circunstancia que viene corroborada por la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, cuya disposición final sexta establece que *«Esta Ley se dicta al amparo de las competencias exclusivas del Estado previstas en el artículo 149.1.23.ª de la Constitución en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente»*.

Efectivamente, el art. 149.1 23.º CE incluye, entre las competencias exclusivas del Estado, *«la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección»*.

A su vez, el art. 153.1 de Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC) dispone, en su letra i), que la CAC es competente, en el marco de la legislación básica estatal, para *«la regulación del*

*ambiente atmosférico y de las distintas clases de contaminación del mismo, la declaración de zonas de atmósfera contaminada y el establecimiento de otros instrumentos de control de la contaminación, con independencia de la Administración competente para autorizar la obra, la instalación o la actividad que la produzca».*

Sobre la materia de medio ambiente, en su vertiente atmosférica y del ruido, la STC 161/2014, de 7 de octubre, declara lo que sigue:

*«Teniendo en cuenta la distribución competencial que realiza el bloque de constitucionalidad en esta materia, siendo indudable que en materia medioambiental la competencia de ejecución corresponde a la Comunidad Autónoma, de acuerdo con el art. 112 EAC, la reserva al Estado, en los supuestos del art. 4.2 y 3 de la Ley del ruido, de la mayor parte de las facultades enumeradas en el art. 4.1, todas ellas ejecutivas, parecería a priori contraria al orden constitucional de competencias en la materia. Esa primaria apreciación superficial desaparece al profundizar en el análisis de la cuestión, sobre todo si se toma en consideración el carácter complejo y multidisciplinario que tienen las cuestiones relativas al medio ambiente. Afectan a los más variados sectores del ordenamiento jurídico (STC 64/1982, de 4 de noviembre, FJ 5), lo que provoca la consiguiente complejidad en el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 3). Ello se traduce en la transversalidad de las competencias sobre el medio ambiente en su configuración constitucional, en cuanto que, como se señala en las SSTC 102/1995, FJ 3; y 306/2000, de 12 de diciembre, FJ 6, incide en otras materias incluidas también, cada una a su manera, en el esquema constitucional de competencias.*

*(...)*

*Ciertamente, las competencias en materia de medio ambiente pueden condicionar el ejercicio de otras actuaciones con incidencia territorial, pero no pueden invadir el ámbito reservado a las competencias en virtud de las cuales se desarrollan. En sentido inverso, aun en esos supuestos en los que se otorga carácter preferente a la competencia sectorial que ejerce el Estado, debe ejercerla en todo caso sin menoscabar los ámbitos de otras competencias; de modo que lo haga sobre el territorio de una Comunidad Autónoma, «atendiendo los puntos de vista de ésta (SSTC 56/1986, 103/1989, 149/1991, 102/1995 y concordantes), y cumpliendo el deber de colaboración ínsito a la estructura misma del Estado de las Autonomías» (SSTC 13/1998, FJ 9; y 101/2006, de 30 de marzo, FJ 4). Este deber se ha formulado inicialmente con especial energía en un caso de concurrencia competencial sobre actividades extractivas para proteger el medio ambiente (STC 64/1982, FJ 8).*

*La indudable posibilidad de que sobre un mismo espacio físico puedan intervenir competencias pertenecientes a diferentes Administraciones públicas conlleva la imprescindible necesidad de que se produzca una colaboración y coordinación (STC 5/2013, FJ 6). No en vano el principio de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas está implícito en el correcto funcionamiento del Estado de las Autonomías; depende en buena medida de la estricta sujeción de uno y otras a las fórmulas racionales de cooperación, consulta, participación, coordinación, concertación o acuerdo previstas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía (STC 181/1988, de 13 de octubre, FJ 7). «Este tipo de fórmulas son especialmente necesarias en estos supuestos de concurrencia de títulos competenciales en los que deben buscarse aquellas soluciones con las que se consiga optimizar el ejercicio de ambas competencias (SSTC 32/1983, 77/1984, 227/1987 y 36/1994), pudiendo elegirse, en cada caso, las técnicas que resulten más adecuadas: el mutuo intercambio de información, la emisión de informes previos en los ámbitos de la propia competencia, la creación de órganos de composición mixta, etcétera» (STC 204/2002, de 31 de octubre, FJ 7).*

*En el supuesto que nos ocupa, a pesar de que la regulación de la Ley del ruido pudiera entenderse dotada de sustantividad y especificidad propias, la atribución a la Comunidad Autónoma de todas las funciones previstas en la Ley (y, más concretamente, en el art. 4.1) en los supuestos de determinadas infraestructuras y obras de interés público competencia del Estado, tropezaría con un obstáculo insalvable. De ser así, se estaría admitiendo que las Comunidades Autónomas pudieran legislar y desarrollar funciones ejecutivas sobre todas ellas, a pesar de las competencias de carácter exclusivo que al Estado reservan sobre aquéllas diversas cláusulas del art. 149.1 CE. Como recuerda la STC 5/2013, de 17 de enero, FJ 4, esta posibilidad se encuentra excluida por nuestra doctrina, ya que implicaría la prevalencia del criterio autonómico en relación con tales infraestructuras, lo que resultaría contrario al orden constitucional de distribución de competencias, al preterir los títulos competenciales a los que, de acuerdo con la Constitución y los Estatutos de Autonomía, se encuentran sometidas aquéllas. En este punto, no se puede ignorar que cuando la Constitución atribuye al Estado una competencia exclusiva lo hace porque bajo la misma subyace un interés general, que debe prevalecer sobre los intereses que puedan tener otras entidades territoriales afectadas, siempre y cuando aquella competencia se ejerza de manera legítima (STC 204/2002, FJ 7).*

*Por otra parte, la regulación contenida en la Directiva 2002/49/CE, aparte del propósito general de establecer un enfoque común para evitar, prevenir o reducir los efectos nocivos de la exposición al ruido ambiental (art. 1.1), pone de relieve una especial preocupación de las instituciones europeas por esas infraestructuras que son, en gran parte, de competencia estatal, al convertirlas, junto con alguna otra también susceptible de generar una importante contaminación acústica, en objeto específico de*

*la regulación, tratando de sentar unas bases que permitan elaborar medidas comunitarias para reducir los ruidos emitidos por tales infraestructuras (art. 1.2). Por tanto, la normativa comunitaria de referencia parte de la base de que la generación de ruido es algo inherente a las infraestructuras identificadas de manera específica. De ahí la necesidad de hacerlas objeto de una especial atención normativa con el fin de paliar en el mayor grado posible los efectos nocivos que producen. Si el ruido es un elemento esencialmente inherente a la ejecución y funcionamiento de dichas infraestructuras, no podemos hacerlas objeto de disección, para separar lo que afecta a su construcción y al desarrollo de su actividad de las consecuencias medioambientales que éstas producen. No cabe hacer abstracción de las competencias que la Constitución y los Estatutos de Autonomía atribuyen al Estado o a las Comunidades Autónomas, para convertirlas en objeto de una política autónoma y aislada en materia medioambiental dirigida a la protección contra el ruido. Por el contrario, es preciso partir de la competencia específica sobre las infraestructuras para tener en cuenta, en el ejercicio de cada una de ellas, de manera transversal, los efectos negativos que pueden producir sobre el medio ambiente, en particular, los ocasionados por el ruido que generan».*

Como ya se ha dicho, el PD que nos ocupa constituye desarrollo parcial de la normativa básica contenida en la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera (LCAPA), en el Real Decreto 100/2011, de 28 de enero, por el que se actualiza el catálogo de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera y se establecen las disposiciones básicas para su aplicación y en el Real Decreto 1042/2017, de 22 de diciembre, sobre la limitación de las emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de las instalaciones de combustión medianas y por el que se actualiza el anexo IV de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera. En tales textos se reconocen amplias competencias de desarrollo de las comunidades autónomas en la materia, estableciendo las bases que se han de respetar en su desarrollo.

En particular, el art. 5.2 LCAPA dispone que *«las comunidades autónomas, en el ejercicio de sus competencias, evaluarán la calidad del aire, podrán establecer objetivos de calidad del aire y valores límite de emisión más estrictos que los que establezca la Administración General del Estado de acuerdo con el artículo 5.1, adoptarán planes y programas para la mejora de la calidad del aire y el cumplimiento de los objetivos de calidad en su ámbito territorial, adoptarán las medidas de control e inspección necesarias para garantizar el cumplimiento de esta Ley, y ejercerán la potestad sancionadora.*

*En este sentido, establecerán, dentro del ámbito de su territorio, criterios comunes que definan los procedimientos de actuación de los organismos de control autorizados (OCAs) con los que cuenten, así como las relaciones de estos con las diferentes administraciones competentes de su comunidad autónoma».*

2. Pero ahí no acaba la competencia de la Comunidad Autónoma (CA), pues también se está ejerciendo el título competencial previsto en el art. 106 EAC, en virtud del cual se asume la competencia en materia de procedimiento de las administraciones públicas canarias, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución. Esta competencia incluye, en todo caso, la aprobación de las normas de procedimiento administrativo que deriven de las particularidades del derecho sustantivo de Canarias o de las especialidades de la organización de la Administración Pública canaria.

Respecto a los procedimientos especiales *ratione materiae*, ya en el reciente DCC 42/2023 de 1 de febrero, manifestábamos que *«son objeto de una competencia conexa a la competencia sustantiva sobre el correspondiente ámbito material, en este caso, medio ambiente. El Tribunal se pronuncia sobre esta cuestión en los términos que siguen: “La Constitución no reserva en exclusiva al Estado la regulación de los procedimientos administrativos especiales. Antes bien, hay que entender que ésta es una competencia conexa a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración. (...) En consecuencia, cuando la competencia legislativa sobre la materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse las reglas del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias” (STC 166/2014, FJ 4).*

*Este Consejo Consultivo ha tenido ocasión de pronunciarse sobre esta cuestión, entre otros, en el Dictamen 370/2021, de 12 de julio, aunque referido al anterior Estatuto, en el que señalamos: «El Estatuto de Autonomía de Canarias, por un lado, atribuye competencia exclusiva a esta Comunidad Autónoma en relación con “el procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia” (art. 30.30 EAC). Canarias ostenta, por ello, la potestad normativa para regular en el ámbito de su territorio y conforme con los principios y reglas de la normativa aplicable, cualquier procedimiento relativo a materias asumidas con carácter exclusivo mediante ley o a través de reglamento. Y competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de normas de procedimiento administrativo, económico administrativo y fiscal que se deriven de las especialidades del régimen económico y fiscal de Canarias (art. 32.14). En consecuencia, tanto el Estado como la Comunidad Autónoma de Canarias ostentan competencias concurrentes en materia de procedimientos administrativos. Pero ello no agota la competencia de la Comunidad*

*Autónoma de Canarias para establecer determinadas especialidades en los procedimientos siempre que se respeten los criterios básicos, límites y garantías, tal como señala -entre otras- la STC 227/1988, de 21 de noviembre)“».*

En definitiva, la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta títulos competenciales bastantes para dictar la norma que se pretende, en el entendido de que le vincula la legislación sustantiva básica estatal en materia de emisiones atmosféricas (básicamente qué tipo de intervención administrativa se precisa, autorización o comunicación y las formas de control e inspección sobre las instalaciones radicadas en nuestro territorio que realizan actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera), pero puede dictar los procedimientos *ad hoc* que se separen del procedimiento administrativo común.

3. En cuanto al rango de la norma, al ser el PD desarrollo de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, cualquier posible reserva legal estará cubierta por dichas normas.

Sin embargo, si del análisis del PD se apreciara algún exceso sobre la ley que desarrolla, adolecería de insuficiencia de rango para regular esos aspectos no cubiertos por la misma, y así se diría al realizar observaciones a algunos de sus preceptos.

En suma, el art. 50.3 EAC atribuye al Gobierno de Canarias el ejercicio de la potestad reglamentaria. Y el art. 28.d) LPGC, establece que *«En ejercicio de las funciones relativas a la iniciativa legislativa, a la legislación delegada y a la potestad reglamentaria, corresponde al Gobierno: d) Ejercer la potestad reglamentaria, en los términos establecidos en el Estatuto de Autonomía, la presente ley y el resto del ordenamiento jurídico»*; debiendo adoptar la forma de Decreto las disposiciones de carácter general emanadas del Gobierno [art. 77.1.a) de dicho texto legal].

## V

### Sobre el contenido del Proyecto de Decreto.

#### 1. Observaciones de carácter general.

Aunque, en términos generales, la redacción del PD resulta correcta y acorde con las reglas gramaticales, es aconsejable proceder a una última revisión del texto normativo encaminada a corregir las diversas deficiencias observadas en el mismo.

A este respecto, y a título meramente ejemplificativo, se advierten incorrecciones relativas a erratas gramaticales (art. 19, *afección, y grave*), (art. 24, debe sustituirse el adverbio *tras* por *desde*) o de concordancia de número entre sustantivo y adjetivo (art. 2, actividades potencialmente *contaminadora* de la atmósfera) o de palabras (art. 34 último párrafo, corregir la errata en la palabra *justificarse* y art. 51, corregir la errata en la palabra *colaboradoras*).

Por otra parte, si bien como se ha dicho, el PD que se dictamina tiene como objeto asegurar la protección de la atmósfera frente a la contaminación producida por actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, a través del establecimiento de fórmulas de intervención sobre las instalaciones que las desarrollan, regulando los procedimientos de esa intervención administrativa y las actuaciones de control, sin embargo, se considera que muchas de las cuestiones ya están reguladas en la norma básica estatal, no añadiendo nada nuevo a lo allí dispuesto, como se concretará con ocasión de analizar los correspondientes preceptos.

Por ello procede recordar, a estos efectos, la doctrina sentada -entre otros, en los recientes Dictámenes 24/2023, a 19 de enero, 352/2022, de 27 de septiembre, 384/2022, de 13 de octubre o 517/2022, de 29 de diciembre- por este Consejo Consultivo de Canarias en relación con el empleo de las «leges repetitae»: *«En relación con este PD, y también con carácter general, procede reiterar las afirmaciones de nuestro reciente Dictamen 352/2022, de 27 de septiembre: “El PD pretende desarrollar las normas básicas que se han citado anteriormente. No obstante, muchos de los preceptos se limitan a reproducir la normativa básica sin realizar una función de desarrollo, para recoger las especificidades de esta Comunidad Autónoma y las propias opciones de la política autonómica en la materia. De esta manera se producen repeticiones que pueden llevar a dificultades interpretativas o no cumplir con la verdadera función de desarrollo”, doctrina que es aplicable al PD objeto de este Dictamen. Por ello procede recordar, al menos sucintamente, la doctrina de este Consejo Consultivo acerca de las leges repetitae. Así, en el Dictamen de este Organismo 410/2021, de 3 de septiembre, se ha señalado que: “Sobre esta técnica normativa cabe traer a colación la doctrina consolidada por este Organismo Consultivo sobre las leges repetitae. En aplicación de esta doctrina, acuñada por el TC y seguida por este Consejo en multitud de dictámenes (por todos, Dictámenes 394/2016, de 24 de noviembre; 147/2017, de 2 de mayo; 94/2018, de 7 de marzo; y 275/2018, de 15 de junio) hemos señalado, lo siguiente: “La mera reiteración por la legislación autonómica de la legislación básica no es desarrollo de ésta, sino invasión de la competencia estatal para definir lo básico y, por ende, adolecería de un vicio de incompetencia que puede determinar su nulidad. En este sentido la STC 73/2016 (FJ 10) sobre esta cuestión señala: “No puede*



*perderse de vista que la legislación autonómica puede incurrir en inconstitucionalidad mediata, no sólo cuando contradice la normativa básica estatal, también cuando penetra el espacio normativo que ha ocupado el legislador básico, aunque se limite a parafrasear o reproducir literalmente lo establecido en las bases". Tal es la doctrina constitucional relativa a las leyes repetitae. Conforme a ésta, la legislación autonómica puede introducirse en el terreno de lo básico, pero sólo por excepción, cuando se limite a repetir las bases y únicamente si de ese modo contribuye a hacer inteligible el régimen autonómico de desarrollo [por todas, SSTC 154/1989, de 5 de octubre, FJ 6; 62/1993, de 18 de febrero, FJ 4; 162/1996, de 17 de octubre, FJ 4; 172/1996, de 31 de octubre, FJ 2 ; 73/1997, de 11 de abril, FJ 4; 47/2004, de 25 de marzo, FJ 8; 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 10 a); 18/2011, de 13 de marzo, FJ 18]". En este caso, lejos de mejorar, tal repetición de las bases hace en ocasiones difícilmente inteligible el PD, reiterando la normativa básica (...)».*

En vez de repetir la norma básica, sin innovar el ordenamiento, el PD debe hacer una remisión genérica a la norma básica, para evitar posibles vacíos o interpretaciones incorrectas.

Por otro lado, si bien en múltiples ocasiones los preceptos del PD, al citar la Ley 34/2007, de 15 de noviembre de calidad del aire y protección de la atmósfera y la normativa básica de desarrollo, se acompañan de la expresión «*o norma que los sustituya*» u otra similar, no ocurre así en los arts. 4 (Clasificación de las actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera), 6 (Régimen de autorización), 7 (Régimen de notificación), 15 (Presentación y contenido de la notificación), 29 (Controles externos periódicos), 34 (Mediciones periódicas), 37 (Sistemas de medición en continuo) y 40 (Actividades generadoras de olor).

Con la finalidad de evitar la obsolescencia de las normas por su cita literal en el caso de modificaciones ulteriores, en estos preceptos se debe incluir también la expresión «*o norma que la sustituya*» o similar.

Por último, se observa que ciertos preceptos del PD se limitan a reproducir el contenido del procedimiento administrativo común previsto en la LPACAP. Ocurre así en los arts. 9, apartado 1 (Subsanación), que reitera lo previsto en el art. 68.1 LPACAP, 10 (Instrucción), similar al art. 87 LPACAP, 11 apartado 1 primer párrafo (Resolución) reiterativo de los arts. 82 y 88 LPACAP, y 48.2 (confirmación de medidas provisionales), que copia el art. 56.2 LPACAP, por lo que deben excluirse del PD y remitirse a dicho texto legal a fin de evitar la invasión de los espacios competenciales ocupados por la normativa estatal sobre procedimiento administrativo común que puedan comprometer la seguridad jurídica.

## 2. Observación al Preámbulo.

De acuerdo con la directriz decimonovena apartados 3 y 4 del Decreto 15/2016, aplicable a los reglamentos que tengan exposición de motivos o preámbulo -dependiendo de si son extensos o no-: *«3. La exposición de motivos declarará breve y concisamente sus objetivos, con alusión a sus antecedentes y a las competencias en cuyo ejercicio se dicta así como a su contenido, cuando sea preciso para la comprensión del texto, y evitará en todo caso las exhortaciones, declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas. 4. Si la exposición de motivos es larga, podrá dividirse en apartados, al comienzo de cada uno de los cuales se utilizarán números romanos, centrando las cifras en el texto».*

En el presente caso, el preámbulo es largo y no se divide en apartados, lo que dificulta su comprensión.

## 3. Observaciones a la parte dispositiva.

### Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación.

La directriz vigesimosegunda apartado 3 del Decreto 15/2016, en su apartado 3, preceptúa que: *«3. Los criterios orientadores para la redacción de un artículo son: cada artículo, un tema; cada párrafo, una oración; cada oración, una idea».*

Como el objeto de la norma es tema distinto del ámbito de aplicación, deben ir en artículos distintos.

### Artículo 2. Definiciones.

Este precepto de definiciones adolece de inexactitudes de dos tipos en relación con la legislación básica, pues, de una parte, introduce definiciones no contenidas en ella y de otra, incluye definiciones que sí figuran en la normativa básica y que, por tanto, suponen una reiteración. Así, respecto a las primeras:

- *«Actividades asimilables: aquéllas que, no estando expresamente identificadas en el Catálogo de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera del anexo IV de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, o norma que le suceda, sean, a juicio del órgano competente, similares a alguna de las actividades incluidas en el mismo por sus características, procesos o potencial de emisión de contaminantes. Estas actividades tendrán, a efectos del presente Decreto, la misma consideración que las actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera».*

En virtud de esta definición, el órgano competente de la Comunidad Autónoma podrá asimilar una actividad a las contempladas en los anexos de la ley básica cuando entienda que existe similitud por sus características, procesos o potencial de

emisión de contaminantes, siéndole de aplicación el mismo régimen jurídico de intervención administrativo.

Ello desborda el rango reglamentario del PD, pues esa posibilidad de extender la intervención a otras actividades similares no está prevista en la Ley básica. Esto significa que se aplicará ese régimen de intervención en virtud de una decisión administrativa, no de una norma con rango de ley, lo que vulnera la reserva a este tipo de normas que existe para regular el derecho a la libertad de empresa (art. 38 CE, en relación con el 53), derecho que se ve afectado por la intervención administrativa contenida en el PD.

En efecto, el Tribunal Constitucional ha afirmado que, por no ser el derecho a la libertad de empresa un derecho absoluto e incondicionado (por todas, STC 18/2011, de 3 de marzo) el art. 38 CE viene a establecer los límites dentro de los que necesariamente han de moverse los poderes constituidos al adoptar medidas que incidan sobre el mismo, límites que están asegurados por una doble garantía: la reserva de ley y la existencia de un núcleo del que ni siquiera el legislador puede disponer de un contenido esencial.

Según la Exposición de Motivos de la ley básica, se arbitra un esquema con una filosofía operativa y flexible, que establece *«un catálogo de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera en el que se recogen todas aquellas fuentes cuyas emisiones antropogénicas son estimadas para elaborar el inventario español de emisiones a la atmósfera. A continuación, partiendo de este catálogo, la ley especifica cuáles de las categorías de actividades del mismo deben someterse a un régimen de intervención administrativa de las comunidades autónomas en los términos que estas determinen. La ley incluye en el catálogo todas las fuentes potenciales de contaminación. Con este nuevo planteamiento la ley responde a su enfoque integral al incluir en el catálogo todas las fuentes potenciales de contaminación. Además, al existir una correlación entre el catálogo y el inventario español de emisiones, este esquema permite revisar periódicamente la relación de categorías del catálogo sometidas al régimen de intervención administrativa y decidir si conviene o no mantener las existentes, excluir alguna o incorporar otras nuevas en función de la mayor o menor contribución de las mismas a la contaminación atmosférica»*.

Por ello, solo deben quedar sujetas al régimen de intervención las actividades incluidas en el catálogo, sin que sea posible asimilar otras por decisión administrativa. Es el Estado, con la participación de las Comunidades Autónomas, el competente para actualizar el catálogo [art. 5.1, a) y 5.2 LCAPA].

Ya el catálogo que figura en el Anexo IV de la LCAPA, al enumerar las actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera utiliza en las descripciones el concepto de operaciones similares (ej. hornos de procesos sin contacto, Equipos de combustión sin contacto directo en la industria alimentaria en cocciones, esterilización, u operaciones similares de P.t.n => 2,3 MWt, donde P.t.n. es potencia térmica nominal).

Otro tanto hemos de decir de las actividades relacionadas con el olor, que no están previstas en la legislación básica:

- *«Actividades generadoras de olor: aquellas actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera susceptibles de emitir contaminantes generadores de olor».*

- *«Concentración de olor: número de unidades de olor europeas por metro cúbico en condiciones normales y que según la norma UNE EN 13725 se mide en unidades de olor europeas y su símbolo es UOE».*

- *«Olor: Propiedad organoléptica perceptible por el órgano olfativo cuando inspira determinadas sustancias volátiles que dependiendo de sus propiedades son susceptibles de causar molestias».*

Por no estar previstas en la legislación básica, debe ser una norma con rango de ley la que someta estas actividades al régimen de intervención administrativa previsto en el PD. O dicho en otros términos, el PD adolece del rango necesario para imponer a los titulares de las instalaciones que generen este tipo de actividad (generadora de olor) el régimen de intervención contenido en el mismo.

De otra parte, respecto a repeticiones de la legislación básica:

- *«Actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera: aquellas así definidas en la Ley 34/2007, de 15 de noviembre de calidad del aire y protección de la atmósfera, o norma que le suceda, y que se encuentren incluidas en el Catálogo de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera de su anexo IV».* No añade nada respecto a la definición contenida en el art. 3.a) LCAPA.

- *Instalación: «Cualquier unidad técnica fija, móvil o transportable donde se desarrolle una o más de las actividades enumeradas en el anexo IV de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, o norma que le suceda, así como cualesquiera otras actividades directamente vinculadas con aquellas que guarden relación de índole técnica con las actividades llevadas a cabo en dicho lugar y puedan tener repercusiones sobre las emisiones y la contaminación».* No añade nada respecto a la definición contenida en el art. 3.j) LCAPA.

Nos remitimos a la observación de carácter general en cuanto a la inconveniencia del mal uso de la técnica de las *«leges repetitae»*.

#### **Artículo 5. Clasificación de las actividades generadoras de olor.**

El precepto clasifica las actividades generadoras de olor en tres categorías. Se reitera que el PD adolece del rango necesario para imponer a los titulares de las instalaciones que generen este tipo de actividad (generadora de olor) el régimen de intervención contenido en el mismo.

Por otra parte, el apartado 4 señala: *«Las actividades generadoras de olor no incluidas en las categorías anteriores podrán clasificarse mediante orden del órgano competente en la categoría que corresponda, en función del nivel de molestia y por analogía con las actividades categorizadas»*. Además de lo ya dicho en el párrafo anterior, el PD tampoco podría, por insuficiencia de rango, establecer por decisión administrativa nuevas actividades sujetas al régimen de intervención contenido en el mismo.

Por último, el precepto no aclara a qué tipo de intervención están sometidas estas actividades, si a autorización o a notificación (sic), más allá de interpretar, porque no lo dice expresamente, que se corresponden los grupos (A, B y C) del Catálogo de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera del anexo IV de la LCAPA con las categorías (1, 2 y 3) de este art. 5.

#### **Artículo 7. Régimen de notificación.**

El precepto regula las actividades que quedan sometidas al régimen de notificación.

La terminología empleada trae causa de lo previsto en el art. 13.3 de la LCAPA que dispone: *«La construcción, montaje, explotación, traslado, modificación sustancial, cese o clausura de aquellas instalaciones en las que se desarrollen alguna de las actividades incluidas en el catálogo recogido en el anexo IV y que figuran como pertenecientes al grupo C, deberá ser notificada al órgano competente de la comunidad autónoma en las condiciones que determine su normativa»*.

En todo caso, el régimen de notificación a que se refiere el precepto, con independencia del término que se use, deberá someterse al previsto para las comunicaciones en el art. 69.2 LPACAP, de carácter básico.

## Artículo 8. Presentación y contenido de la solicitud.

El precepto regula en su apartado 1 el contenido de la solicitud de autorización de actividad potencialmente contaminadora de la atmósfera.

En el apartado 3 se establece que *«En el caso de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera susceptibles de producir molestias por olor, se deberá adjuntar un plan de minimización de estas emisiones para el conjunto de la instalación. Asimismo, el órgano competente, a la vista de las características de la actividad y de las condiciones del entorno, podrá exigir un estudio específico de emisión y de dispersión de olores, así como la adopción de medidas correctoras destinadas a reducir este tipo de molestias»*.

Nuevamente se advierte que el PD adolece del rango necesario para extender el régimen de intervención contenido en el mismo a otras actividades no previstas en la LCAPA.

## Artículo 11. Resolución.

El segundo párrafo del apartado 1 establece que *«el plazo máximo para resolver y notificar la resolución será de nueve meses, transcurrido el cual sin haberse notificado resolución expresa podrá entenderse desestimada la solicitud presentada»*.

El precepto reitera lo previsto en el último párrafo del apartado 2 del art. 13 LCAPA que señala:

*«El órgano competente para otorgar la autorización dictará la resolución que ponga fin al procedimiento en el plazo máximo de nueve meses. Transcurrido dicho plazo sin haberse notificado resolución expresa, podrá entenderse desestimada la solicitud presentada»*.

El art. 21.2 LPACAP, de carácter básico, establece:

*«2. El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento.*

*Este plazo no podrá exceder de seis meses salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en el Derecho de la Unión Europea»*.

De lo dicho, cabe interpretar que la LCAPA pudo, como así ha hecho, ampliar el plazo de seis meses previsto en la LPACAP. Ahora bien, trasladar ese plazo al PD supone, no sólo una reiteración de la normativa básica innecesaria, sino una invasión de competencias, toda vez que congela un plazo superior al previsto en la legislación

básica de procedimiento común careciendo de rango suficiente para ello, por lo que debe eliminarse.

### **Artículo 13. Vigencia y revisión de la autorización, y transmisión de la titularidad de la instalación.**

Como se aprecia del título del precepto, en él se regulan distintos temas. Como ya se ha dicho, la directriz vigesimosegunda del Decreto 15/2016 en su apartado 3, preceptúa que los criterios orientadores para la redacción de un artículo son, entre otros, cada artículo, un tema. En este artículo hay varios temas.

En cualquier caso, la citada directriz vigesimosegunda del Decreto 15, relativa a los artículos, en su apartado 2 dispone que *«2. Los artículos se titularán siempre, indicándose en el título el contenido o materia a la que se refieren. La indicación del artículo, su número y su denominación se situarán en el margen izquierdo de la línea superior a la del texto del artículo correspondiente en minúsculas realzadas tipográficamente en negrita»*. El título del precepto adolece de incorrecciones, pues no incluye la renovación, que se regula en el apartado 1 del art. 13.

Así pues, en un precepto deberá incluirse la vigencia, renovación y revisión de la autorización y en otro, la transmisión de la titularidad de la instalación.

### **Artículo 15. Presentación y contenido de la notificación.**

El apartado 1 del precepto regula el contenido de la notificación.

El apartado 2 establece que *«En el caso de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera susceptibles de producir molestias por olor, se deberá adjuntar un plan de minimización de estas emisiones para el conjunto de la instalación. Asimismo, el órgano competente, a la vista de las características de la actividad y de las condiciones del entorno, podrá exigir un estudio específico de emisión y de dispersión de olores, así como la adopción de medidas correctoras destinadas a reducir este tipo de molestias»*.

Se reitera que el PD adolece del rango necesario para extender el régimen de intervención contenido en el mismo a otras actividades no previstas en la LCAPA.

### **Artículo 18. Obligaciones en materia de prevención.**

El apartado 1 establece las obligaciones que tendrá la persona titular de una instalación donde se desarrollen actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera, sin perjuicio de lo establecido en la normativa básica. Sin embargo,

muchas de las obligaciones que figuran en el apartado se repiten con las establecidas en la legislación básica.

Así, a título de ejemplo se señalan las siguientes:

- *«Adoptar y poner en conocimiento del órgano competente en materia de inspección ambiental, con carácter inmediato, las medidas preventivas necesarias cuando exista una amenaza inminente de daño significativo por contaminación atmosférica causado por la instalación o cuando se haya producido algún daño significativo por este motivo».* Se corresponde con la obligación prevista en el art. 7.1 c) LCAPA.

- *«Cumplir con las medidas contenidas en los planes para la mejora de la calidad del aire y de acción a corto plazo».* Igual a la prevista en el art. 7.1 f) LCAPA.

- *«Realizar controles externos e internos de sus emisiones y, cuando corresponda, de la calidad del aire, en la forma y periodicidad prevista en la normativa aplicable y, en su caso, en la autorización».* Similar a la prevista en el art. 7.1 g) LCAPA.

- *«En los casos en los que, reglamentariamente, se haya fijado la obligación de contar con estaciones de medición de los niveles de calidad del aire, facilitar la información obtenida en tiempo real al órgano competente».* Prevista en el art. 7.2 b) LCAPA.

- *«Facilitar los actos de inspección y comprobación que lleve a cabo el órgano competente, en los términos y con las garantías que establezca la normativa vigente».* En parecidos términos, lo recoge el art. 7.2 c) LCAPA.

La reproducción de estas definiciones previstas en la normativa básica, en el texto proyectado, no facilita su comprensión ni contribuye a hacerlo más inteligible, por lo que deberá suprimirse.

El apartado 2 dispone que *«La persona titular de una instalación susceptible de emitir olor en condiciones normales o anormales de funcionamiento, deberá adoptar las medidas necesarias que sean técnica y económicamente viables para reducir las emisiones y evitar perjuicios o molestias en la zona de influencia de la instalación».* Se reitera la observación relativa a la insuficiencia de rango del PD para regular las actividades productoras de olor.

A mayor abundamiento, el mandato que establece este apartado en el sentido de que *«La persona titular de una instalación susceptible de emitir olor en condiciones normales o anormales de funcionamiento, deba adoptar las medidas necesarias que sean técnica y económicamente viables para reducir las emisiones y evitar perjuicios*



*o molestias en la zona de influencia de la instalación»* es muy genérico y abstracto, porque utiliza conceptos jurídicos excesivamente indeterminados (medidas necesarias que sean técnica y económicamente viables) que requieren de su concreción para poder considerarlas auténticas obligaciones con consecuencias jurídicas, de modo que su incumplimiento pueda ser considerado una infracción por incumplimiento de medidas u obligaciones.

#### **Artículo 20. Valores objetivo.**

El apartado 2 del precepto establece los valores objetivo de inmisión de olor por categorías para las actividades generadoras de olor. Se reitera la observación respecto a la insuficiencia del rango del PD para regular las actividades productoras de olor.

#### **Artículo 30. Control de las actividades generadoras de olor.**

El precepto, en su apartado 1, establece la obligación de las instalaciones generadoras de olor de disponer de un registro de quejas y en el apartado 2, la posibilidad de que el órgano competente exija la realización de estudios en los supuestos de molestias por olores atribuibles a una instalación.

Además de la imprecisión con que se redacta este segundo apartado, se reitera la observación sobre la insuficiencia de rango del PD para aplicar el régimen de intervención administrativa a las instalaciones que realicen actividades generadoras de olor.

#### **Artículo 40. Actividades generadoras de olor.**

Se reitera la observación sobre la insuficiencia de rango del PD para aplicar el régimen que se prevé en el apartado 4 del precepto, de intervención administrativa a las instalaciones que realicen actividades generadoras de olor.

#### **Disposición Derogatoria Única.**

La disposición ordena la derogación del Decreto 182/2006, de 12 de diciembre, por el que se determinan el órgano ambiental competente y el procedimiento de autorización ambiental integrada.

La disposición vigesimosexta del Decreto 15/2016, dispone que «Las disposiciones derogatorias incluirán únicamente las cláusulas de derogación, recogiendo una relación tanto de las leyes que se derogan como de las que se mantienen en vigor y cerrándose la lista con una cláusula general de salvaguardia que

acotará la materia objeto de derogación». Por tanto, deberá incluirse la cláusula de salvaguardia al texto de la disposición.

## C O N C L U S I O N E S

- El Gobierno de Canarias tiene competencia para aprobar el Proyecto de Decreto de protección de la atmósfera de Canarias.

- El Proyecto de Decreto carece del rango de ley necesario para aplicar el régimen de intervención administrativa a las instalaciones que realicen actividades no previstas en la ley básica estatal, entre ellas las generadoras de olor.

- Se formulan distintos reparos y observaciones contenidos en el Fundamento V de este Dictamen.