

La reordenación de las técnicas preventivas de intervención administrativa en materia ambiental. Una propuesta para Galicia

Índice: I. Introducción. II. La necesidad de aprobar una nueva Ley de prevención y control ambiental de Galicia que regule de forma integrada y coordinada todos los instrumentos preventivos de autorización y evaluación de proyectos (y eventualmente de planes y programas). II.1. Consideraciones previas sobre los diferentes modelos de normas autonómicas de protección ambiental. II.2. Planteamiento general de la propuesta de Ley de prevención y control ambiental de Galicia. II.3. Régimen jurídico de intervención administrativa de la propuesta de Ley de prevención y control ambiental de Galicia. III.3.A. Ámbito de aplicación. III.3.B. Primer nivel de intervención: la autorización ambiental integral, desarrollo y clarificación de la Ley 16/2002 de prevención y control integrado de la contaminación. III.3.C. Segundo nivel de intervención: la autorización ambiental única. III.3.D. Tercer y cuarto nivel de intervención: la licencia municipal de incidencia ambiental, con o sin intervención autonómica vía informe vinculante. El papel de la comunicación previa. III.3.E. Técnicas de evaluación de proyectos: la evaluación de impacto ambiental de proyectos. IV. Bibliografía.

I Introducción

La Ley 1/1995, de 2 de enero, de Protección Ambiental de Galicia¹ ha tenido un período de vigencia muy dilatado en el tiempo, sin sufrir modificaciones en su contenido. Desde el año 1995 han sido aprobadas numerosas y relevantes leyes básicas del Estado en materia ambiental². El desarrollo de la regulación ambiental ha sido fruto del empuje del

1 Véxase, sobre esta ley, NOGUEIRA LÓPEZ, A., "La protección ambiental en Galicia (Ley 1/1995 de Protección Ambiental)", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 24, 1996; SANZ LARRUGA, F.J., "A Lei de protección ambiental de Galicia: as súas bases xurídicas e principios ordenadores" (I), *Revista Xurídica Galega*, núm. 28, 2000, e "A Lei de protección ambiental de Galicia: as súas bases xurídicas e principios ordenadores" (II), *Revista Xurídica Galega*, núm. 29, 2000.

2 Particularmente, la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos; la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación; la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente; la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente; la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental; la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera; y el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos.



Derecho comunitario, que ha actuado como punta de lanza en el desarrollo del Derecho ambiental.

La Ley 1/1995 ha quedado, en consecuencia, obsoleta. Es preciso sustituirla por una nueva Ley de prevención y control ambiental de Galicia que sistematice, actualice e integre las técnicas de prevención ambiental. Una norma que recoja los nuevos instrumentos de control ambiental, como la autorización ambiental integrada (o incluso la evaluación de planes y programas), que revise y actualice el régimen de algunos ya existentes, como la evaluación de incidencia ambiental y la evaluación de impacto ambiental, y que elimine los que se consideren innecesarios. Esa reordenación debe afectar también a parte de las normas de desarrollo reglamentario de la Ley 1/1995, como al Decreto 442/1990, de 13 de septiembre, de evaluación de impacto ambiental, el Decreto 327/1991, de 4 de octubre, de evaluación de efectos ambientales o el Decreto 133/2008, de 12 de junio, que regula la evaluación de incidencia ambiental.

El objetivo de este artículo es proponer por tanto la aprobación de una Ley de prevención y control ambiental de Galicia, que derogue la Ley 1/1995 y que regule de forma integrada y coordinada todos los instrumentos preventivos de autorización y evaluación de proyectos³. Soy consciente que este planteamiento puede ser pretencioso. No obstante, el legislador autonómico y la Administración autonómica gallega llevan años haciendo dejación de su responsabilidad de ofrecer un marco normativo claro en materia de intervención ambiental. Ante este panorama, con este breve trabajo pretendo llamar la atención sobre la necesidad de disponer de una regulación ambiental actualizada, integral, precisa y coherente. Esta pasividad del legislador no puede estar justificada por la situación actual de crisis económica ya que si algo demanda este contexto es precisamente una mejor legislación, la eliminación de duplicidades innecesarias y de incoherencias en la intervención administrativa y, en definitiva, la seguridad jurídica necesaria para administraciones y operadores económicos.

II La La necesidad de aprobar una nueva Ley de prevención y control ambiental de Galicia que regule de forma integrada y coordinada todos los instrumentos preventivos de autorización y evaluación de proyectos (y eventualmente de planes y programas)

1 Consideraciones previas sobre los diferentes modelos de normas autonómicas de protección ambiental

Durante los últimos años buena parte de la Comunidades Autónomas han actualizado sus normas de intervención administrativa ambiental o las han aprobado ex novo en aquellos casos que no dispusieran de ella. Todas estas normas atienden a la necesidad de establecer un marco coordinado e integrado de técnicas de prevención ambiental, adecuado a las exigencias del Derecho comunitario y de la legislación básica del Estado. Asimismo, la

³ Esta propuesta no es novedosa. Véase, en este mismo sentido, NOGUEIRA LÓPEZ, A., y SANZ LARRUGA, F. J., "Política ambiental de Galicia", en LÓPEZ RAMÓN, F., *Observatorio de Políticas Ambientales, 1978-2006*, Aranzadi, 2006, p. 689. Véase también, en parecidos términos, CALATAYUD ÁLVAREZ, Alejo, "Situación de la normativa ambiental de Galicia y prioridades normativas", en PERNAS GARCÍA (coord.), *Análisis y reflexiones sobre el Derecho ambiental en Galicia*, Universidade da Coruña, 2009, p. 19.

tendencia hacia la simplificación y clarificación de procedimientos han motivado la revisión de alguna de ellas e inspirado la redacción de las más recientes.

El panorama del Derecho ambiental autonómico nos ofrece diferentes tipos de leyes de protección ambiental, que sintetizamos, de forma muy genérica, del siguiente modo:

1. Normas de intervención ambiental de proyectos. Trátase de Leis autonómicas centradas na regulación das autorizacións, licenzas e avaliacións de proxectos. É o caso da Lei 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castela e León, da Lei 2/2006 de 5 de maio, de Prevención da Contaminación e Calidade da Comunidade Valenciana ou da Lei 20/2009, de 4 de decembro, de Prevención e Control Ambiental das Actividades de Cataluña.
2. Normas de intervención ambiental de proyectos y de planes y programas. Además de regular los instrumentos preventivos que actúan sobre proyectos, algunas normas regulan la evaluación de impacto ambiental de planes y programas. En este grupo nos encontramos la Ley 4/2005, de 22 de marzo, de Protección Ambiental de Navarra, la Ley 17/2006, de 11 de diciembre, de Control Ambiental Integrado de Cantabria, la ley 7/2006, de 22 de junio, de Protección Ambiental de Aragón y la Ley 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental Integrada de Murcia.
3. Normas de intervención ambiental con previsiones sobre instrumentos horizontales de apoyo y/o económicos y de gestión. Estas normas además de regular las autorizaciones, licencias y evaluaciones, desarrollan una regulación básica de instrumentos horizontales de apoyo (difusión de la información, participación pública, investigación, educación ambiental, etc.) y/o económicos y de gestión (sistemas de gestión ambiental, fianzas, cánones, incentivos, seguros de responsabilidad, fondos, ecoetiquetaje, acuerdos ambientales, contratación pública verde, etc.). Este es el caso, por ejemplo, de la Ley 5/2002, de 8 de octubre, sobre Normas Reguladoras de Protección del Medio Ambiente de La Rioja o de la Ley 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental Integrada de Murcia.
4. Normas que podríamos denominar “codificadoras”. Estas leyes no se conforman con la regulación marco de los instrumentos preventivos de protección ambiental, horizontales de apoyo y económicos y de gestión. Extienden su régimen al ámbito sectorial (contaminación atmosférica, contaminación acústica, contaminación lumínica, calidad de las aguas, suelos contaminados y residuos, etc.) y a la responsabilidad ambiental (que regulan de forma genérica). Son normas que aglutinan las reglas básicas de todos los ámbitos de regulación ambiental. En esta línea están la Ley 7/2007, de 9 de julio, de la calidad ambiental de Andalucía o la Ley 5/2010, de 23 de junio, de prevención y calidad ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Teniendo en cuenta el desolador panorama del Derecho ambiental de Galicia, consideramos fundamental la aprobación de una Ley de prevención y control ambiental de Galicia que responda particularmente al modelo 1, e incluso 2, de las normas autonómicas de intervención ambiental. Esta norma podría regular la autorización ambiental integral, una autorización ambiental única –siguiendo el modelo de algunas leyes autonómicas citadas-, la licencia municipal de actividades clasificadas o de incidencia ambiental (y en su caso un régimen de comunicación para las actividades de menor impacto) y la evaluación de impacto ambiental de proyectos. Esta ley también podría regular la evaluación ambiental



de planes y programas, aunque no sería imprescindible, pudiéndose optar por una regulación separada por vía legal o reglamentaria, que desarrolle la legislación básica estatal. No obstante, su introducción en la ley propuesta si bien no es imprescindible, si daría un carácter más pleno a la norma.

La ley propuesta podría incluir un título referido a los instrumentos económicos y de gestión, que identifique los mecanismos de este tipo y que permita mantener, si se considera pertinente en atención a la experiencia adquirida en su aplicación, instrumentos ya existentes en nuestro ordenamiento ambiental, como el pacto o la fianza ambiental, o poner el acento en otros complementarios de las técnicas de intervención, como los sistemas de gestión ambiental. Pese a la existencia, como hemos visto, de leyes autonómicas de prevención ambiental que regulan también la parte sectorial (contaminación atmosférica, residuos, aguas, ruido, contaminación lumínica, etc.), creo que esta perspectiva no aporta gran cosa y dota a las normas de declaraciones genéricas y programáticas de escasa utilidad. Nada añade, sino complejidad innecesaria, a la legislación estatal y autonómica ya existente.

Desarrollamos a continuación el planteamiento general de la norma que proponemos, tomando como referencia las leyes autonómicas de prevención ambiental más recientes.

2 Planteamiento general de la propuesta de Ley de prevención y control ambiental de Galicia

La Ley 1/1995 de protección ambiental de Galicia fue, en su momento, una referencia en el panorama del Derecho ambiental autonómico. No obstante, las novedades del extenuante dinamismo del derecho ambiental y la experiencia adquirida en la aplicación de la Ley gallega, aconsejan la aprobación de una nueva regulación que rediseñe el panorama de las técnicas preventivas de protección ambiental. Como se ha señalado, proponemos la elaboración y aprobación de una Ley de prevención y control ambiental de Galicia sobre todos los instrumentos preventivos de evaluación y autorización de proyectos y, si se quiere alcanzar mayores niveles de integración y plenitud normativa, de planes y programas.

A la hora de desarrollar una norma de este tipo es preciso valorar si pretendemos desarrollar una norma completa, exhaustiva y reglamentista, o una norma de contenido básico desarrollada por vía reglamentaria que le dé carácter operativo a sus previsiones⁴. Esta segunda opción nos parece más pertinente. Garantiza la pervivencia en el tiempo de una norma marco, con visos de permanencia, para el control del impacto ambiental de proyectos (y, en su caso, de planes y programas) en Galicia. Las cuestiones de detalle quedarían remitidas al posterior desarrollo reglamentario, cuestión que sería preciso planificar con realismo para evitar expectativas de desarrollo normativo que no se llevan a cabo, como ocurrió en su momento con la Ley 1/1995⁵. Esto permite además la flexibilidad necesaria para adaptar la regulación autonómica al dinamismo propio del Derecho ambiental. En definitiva, sería recomendable desarrollar una ley no excesivamente larga ni reglamentista, que defina objetivos precisos y realistas de desarrollo reglamentario *a posteriori a posteriori*.

4 Es el caso por ejemplo de la Ley 17/2006, 11 de diciembre, de control ambiental integrado de Cantabria, cuyas previsiones básicas sobre las técnicas de intervención administrativa ambiental, han sido desarrolladas por Decreto 19/2010, de 18 de marzo.

5 Véase también un planteamiento crítico sobre el escaso desarrollo reglamentario de la Ley 1/1995, NOGUEIRA LÓPEZ, A., "Evolución e deficiencias do Dereito ambiental en Galicia", en PERNAS GARCÍA (coord.), *Análisis y reflexiones sobre el Derecho ambiental en Galicia*, Universidade da Coruña, 2009, pp. 78 y 79.

Además consideramos que hay que reducir, sino eliminar, a lo indispensable la reiteración de previsiones de la legislación básica del Estado y, en todo caso, evitar las declaraciones programáticas de objetivos y principios vacíos de contenido (prácticas muy habituales en el Derecho ambiental autonómico). La norma (y, en su caso, el desarrollo reglamentario posterior) debe completar las previsiones básicas del Estado para hacerlas más funcionales y operativas y para adaptarlas a las particularidades ambientales y socioeconómicas de Galicia.

La Ley que proponemos diseñaría un marco jurídico claro y preciso que otorgue seguridad jurídica a los operadores económicos, algo que no garantiza el régimen jurídico de la técnica de intervención administrativa actualmente vigente en Galicia. La norma debería servir para clarificar los procedimientos y reducir las cargas administrativas innecesarias de acuerdo con las actuaciones comunitarias y estatales dirigidas a simplificar los procedimientos ambientales, sin merma del nivel de protección ambiental. En este sentido será preciso tomar en consideración la tendencia actual hacia la reducción de las cargas administrativas para la puesta en marcha de actividades empresariales o profesionales, derivada no sólo de la Directiva de servicios, sino también de las modificaciones más recientes que están siendo llevadas a cabo en diferentes normas autonómicas de protección ambiental.

Otro de los objetivos de nuestra propuesta normativa sería adaptar y actualizar el Derecho ambiental de Galicia a las novedades legislativas comunitarias y estatales producidas desde el año 1995, particularmente en materia de control integrado de la contaminación⁶, evaluación de impacto ambiental⁷ y evaluación de planes y programas⁸. Estas disposiciones prevén un enfoque más exigente, integral y participativo que la Ley 1-2/1995 de protección ambiental de Galicia y el resto del desactualizado Derecho ambiental de Galicia.

La aprobación de la ley propuesta permitirá poner el ordenamiento ambiental de Galicia a la altura de las leyes de protección ambiental autonómicas más recientes e innovadoras. En este sentido nos parecen particularmente interesantes la Ley 4/2005, de 22 de marzo, de Intervención para la Protección Ambiental de la Comunidad Foral de Navarra; la Ley 2/2006, de 5 de mayo, de Prevención de la Contaminación y Calidad Ambiental de la Comunidad Autónoma de Valencia; la Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de Prevención y Control Ambiental de las Actividades de Cataluña; y Ley 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental Integrada de Murcia. Se trata de normas que ofrecen modelos adecuados de referencia y que se caracterizan por una idónea técnica jurídica en su desarrollo.

Esta nueva norma regularía de forma coherente, coordinada y, en su caso, integrada los procedimientos autorizatorios y de evaluación ambiental. Es necesario ordenar, regular y sistematizar estas formas de intervención administrativa. En concreto la ley que proponemos podría regular cuatro técnicas de intervención administrativa de carácter integral y que afectarían a las instalaciones o actividades dependiendo de su mayor o menor impacto ambiental. Los instrumentos preventivos podrían ser los siguientes:

- 6 Directiva 96/61/CEE, de 24 de septiembre de 1996, relativa a la Prevención y Control Integrado de la Contaminación (sustituida inicialmente por la Directiva 1/2008, de 15 de enero, que a su vez queda derogada por la Directiva 2010/75, de 24 de noviembre de 2010, de emisiones industriales, con efectos a partir de 1 de enero de 2016), y Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrado de la Contaminación.
- 7 Directiva 85/337/CEE, de 27 de junio, relativa a la Evaluación de las Repercusiones de determinados Proyectos Públicos y Privados sobre el Medio Ambiente (modificada, entre otras, por la Directiva 97/11/CE, de 3 de marzo), y Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos, que ha sido modificado por la Ley 6/2010, de 24 de marzo, para articular el procedimiento de EIA con los regímenes de comunicación previa o declaración responsable.
- 8 Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio de 2001, relativa a la Evaluación de determinados Planes y Programas en el Medio Ambiente, y Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre Evaluación de los Efectos de determinados Planes y Programas en el Medio Ambiente.



1. La autorización ambiental integral de competencia autonómica.
2. La autorización sectorial única de competencia autonómica.
3. La licencia municipal de incidencia ambiental, con informe autonómico vinculante.
4. La licencia municipal de incidencia ambiental, sin informe vinculante autonómico, que afectaría a las instalaciones de menor repercusión ambiental, no sometidas a ningún otro de los niveles de intervención anteriores, ni a evaluación de impacto ambiental. En estos supuestos se podría prever alternativamente un régimen de comunicación ambiental, o mantener la exigencia general de licencia municipal pero dejando abierta la posibilidad a los municipios de someter estas actividades al régimen de comunicación previa.

La norma propuesta regularía también el régimen básico sobre evaluación de impacto ambiental de proyectos. En aquellos casos en que los proyectos sean instalaciones o actividades sometidas también a autorización ambiental integrada o licencia municipal o a la obligación de comunicación previa, la ley debería incidir especialmente en la coordinación e integración de procedimientos, con la finalidad de evitar trámites y duplicidades innecesarias. También consideramos favorable que la Ley regule la evaluación de impacto ambiental de planes y programas, para establecer un marco de mecanismos preventivos lo más completo y coordinado posible, aunque como ya hemos señalado no es imprescindible.

En el desarrollo de esta norma es preciso tomar en consideración la incidencia de la normativa de servicios, fundamentalmente la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio y sus normas de desarrollo⁹. Esta regulación ha tenido un efecto limitado en el régimen de intervención ambiental. Algunas Comunidades Autónomas ya han realizado, de modo total o parcial, la operación de evaluación y de modificación de la legislación sectorial en materia ambiental (Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Galicia, Islas Canarias, Islas Baleares, La Rioja y Madrid). No obstante, como punto de partida, es preciso señalar la supresión de las autorizaciones o su conversión en comunicaciones previas ha sido absolutamente excepcional y reducida a las actividades “inocuas” o de impacto reducido¹⁰. El carácter del medio ambiente como “razón imperiosa de interés general”, excepción al principio general de libre prestación de servicios, ha impedido que el proceso desregulador abierto por la Directiva de servicios tenga un impacto considerable en el Derecho ambiental.

3 Régimen jurídico de intervención administrativa de la propuesta de Ley de prevención y control ambiental de Galicia

A Ámbito de aplicación

Uno de los objetivos de la norma propuesta será definir de forma más precisa el ámbito de aplicación de cada una de las técnicas autorizatorias y de evaluación. Cada proyecto estaría sometido a un único procedimiento de autorización, licencia (o, en su caso, co-

⁹ Estas normas estatales traen causa de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior. A nivel reglamentario y en el específico ámbito ambiental, ha sido aprobado el Reglamento 367/2010, de 26 de marzo, relativo a la modificación de diversos reglamentos del área de medio ambiente para su adaptación a la Ley 17/2009 y a la Ley 25/2009.

¹⁰ SANZ RUBIALES, I., “Medio Ambiente y Directiva de Servicios en Castilla y León”, en VICENTE BLANCO, Dámaso-Javier, RIVERO ORTEGA, Ricardo (dirs.), *Impacto de la transposición de la Directiva de Servicios en Castilla y León*, Colección de estudios (Consejo Económico y Social de Castilla y León), núm. 13, 2010, p. 604. Sobre esta cuestión he desarrollado un trabajo específico “La incidencia de la normativa de servicios en el derecho ambiental”, que será publicado en un libro colectivo sobre la normativa de servicios dirigido por NOGUEIRA LÓPEZ, A.

municación previa) o evaluación ambiental. Esto simplifica la aplicación de la ley y evita duplicidades administrativas de intervención sobre la puesta en marcha de actividades o proyectos. Para ello es preciso realizar una evaluación previa de la repercusión ambiental de las actividades y proyectos, con la finalidad de identificar las técnicas de intervención a las que deberían estar sometidos cada uno de los proyectos. En esta labor pueden ser de utilidad las recientes leyes autonómicas de prevención ambiental, aunque la definición del ámbito de aplicación de las técnicas de intervención exige, lógicamente, tomar en consideración las particularidades socioeconómicas y ambientales de Galicia.

En esta propuesta normativa los anejos cobran, por tanto, especial importancia, ya que indicarían de modo taxativo e indubitado los proyectos sometidos a cada una de las técnicas de intervención, en atención a la intensidad de su impacto ambiental. Sería bueno que la Ley realizara esta labor y no dejara tal cuestión al posterior desarrollo reglamentario. Esto otorgaría un amplio nivel de seguridad a los operadores económicos y a los órganos ambientales de las administraciones autonómicas y, especialmente, locales. Estas últimas que obtendrían respuesta a la inseguridad jurídica creada por el Decreto 133/2008, de 12 de junio, que regula la evaluación de incidencia ambiental, y por las incertidumbres derivadas de la incidencia de la normativa de servicios en las técnicas de intervención municipal. No obstante, si se quiere dar una mayor flexibilidad y evitar que queden fuera algunas actividades no expresamente previstas en el nivel menor de intervención (licencia municipal sin informe autonómico o comunicación previa), se puede dejar abierta la posibilidad de que los municipios puedan someter a este régimen a las actividades no incluidas en los anexos que se consideren, en el caso concreto, molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, como ha sido tradicional en la regulación de las actividades clasificadas.

B Primer nivel de intervención: la autorización ambiental integral, desarrollo y clarificación de la Ley 16/2002 de prevención y control integrado de la contaminación

Esta propuesta de ley aprobaría un régimen autonómico gallego en materia de prevención y control integrado de la contaminación que desarrolle y clarifique la aplicación de la regulación básica del Estado en Galicia. Han pasado casi diez años desde la aprobación de la Ley estatal y no disponemos por el momento de normas de desarrollo o adicionales de protección en este ámbito.

Éste sería el primer nivel de intervención ambiental. La norma autonómica debería precisar aspectos que deja pendiente la norma básica del Estado, lo cual contribuye a clarificar su aplicación y, en consecuencia, a otorgar más seguridad jurídica a las empresas afectadas.

La norma propuesta puede concretar algunos aspectos de la Ley 16/2002¹¹, como la solicitud y el contenido del informe o cédula de compatibilidad urbanística, la participación municipal en el procedimiento y sus efectos o el desarrollo del procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada, de acuerdo con las recientes modificaciones sufridas por la normativa reglamentaria estatal en esta materia.

¹¹ Esta Ley transpone la Directiva 96/61 de prevención y control integrados de la contaminación. Esta directiva sufrió varias modificaciones, que fueron refundidas en la actual Directiva 2008/1/CE, de 15 de enero de 2008. La Comisión Europea ha querido ir más allá en atención a la experiencia adquirida en la aplicación de la Directiva. Así a finales de 2007, la Comisión Europea presentó una propuesta de Directiva de emisiones industriales, con a la finalidad de simplificar y clarificar su contenido e intensificar su aplicación. Esta norma ha sido formalmente aprobada mediante la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, sobre las emisiones industriales, que deroga la Directiva 2008/1 con efectos a 1 de enero de 2016.



El objetivo de la Ley 16/2002 es integrar en un sólo acto de intervención administrativa, la autorización ambiental integrada, todas las autorizaciones ambientales sobre producción y gestión de residuos, vertidos (a aguas continentales intracomunitarias o intercomunitarias, a aguas marítimas y al sistema integral de saneamiento) y emisiones a la atmósfera previstos en la legislación sectorial ambiental. La Ley estatal supuso, en este sentido, un paso hacia delante en la integración de procedimientos autorizatorios, aunque de todas formas ese objetivo no se consiguió de forma plena. La ley gallega que proponemos podría plantearse la necesidad de integrar o al menos coordinar el procedimiento de concesión de la autorización ambiental, con otros procedimientos autorizatorios ambientales, como el de otorgamiento del permiso de emisiones de gases de efecto invernadero (posibilidad prevista en la ley 1/2005), o de la autorización para utilización de la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre. Asimismo, la norma propuesta debería integrar el procedimiento de evaluación de impacto ambiental (de competencia autonómica) y las exigencias de la normativa de riesgos de accidentes graves –Real Decreto 1254/1999, de 16 de julio, sobre medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas-, en el procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada¹². La técnica de los informes preceptivos y, en su caso, vinculantes, puede ser una vía adecuada para llevar a cabo esta integración y simplificación procedimental, tal y como ocurre con la Ley 2/2006 de la Comunidad autónoma Valenciana.

Para mejorar el nivel de simplificación y claridad del procedimiento, la norma propuesta podría integrar las obligaciones documentales de la legislación sectorial estatal y autonómica en la solicitud de autorización ambiental integrada, más allá de las propias previsiones de la Ley 16/2002. La solicitud de autorización ambiental integrada puede recoger entre otras cuestiones, además del estudio de impacto ambiental y las exigencias documentales de la normativa de riesgos graves, otras obligaciones documentales como el estudio acreditativo del impacto acústico previsto en la Ley 7/1997, de 11 de agosto, los informes preliminares de situación del suelo del Decreto autonómico 60/2009, de 26 de febrero –o lo que la Directiva 2010/75 de emisiones industriales denomina “informe de la situación de partida”-, o la documentación exigida para la solicitud del permiso de emisiones de gases de efecto invernadero previsto en la Ley 1/2005, de 9 de marzo, si se opta por la integración de este procedimiento. Esta integración, si se lleva a cabo, debe suponer la ampliación del contenido de la autorización ambiental integrada, de modo que recoja las exigencias derivadas de la aplicación de estas normas sectoriales.

La nueva normativa debe tener en cuenta la interrelación existente entre los instrumentos de intervención administrativa de la normativa urbanística y la ambiental. Así, consideramos conveniente, por razones de eficacia y de simplificación administrativa, la integración de la autorización previa autonómica en suelo rústico en el procedimiento de concesión de la autorización ambiental integrada, mediante la técnica del informe vinculante. Con relación a la licencia de obras, nada impide que se pueda llevar a cabo una integración similar a la propuesta para la autorización autonómica en suelo rústico, mediante la técnica del informe vinculante sobre la competencia municipal; aunque ello quizás pueda encontrar reticencias importantes desde el ámbito municipal. Asimismo, si aspiramos a alcanzar mayores niveles de simplificación procedimental, debe ser considerada la relación

¹² Esta integración se ha venido realizando *de facto* por la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras, como se puede apreciar en las resoluciones de otorgamiento de las autorizaciones ambientales integradas. No obstante, las prácticas administrativas no cumplen con las exigencias de seguridad jurídica que debe ofrecer el ordenamiento jurídico a los operadores económicos.

entre el procedimiento de autorización ambiental integrada y las exigencias de ordenación administrativa de otros ámbitos como el sanitario¹³.

C Segundo nivel de intervención: la autorización ambiental única

El Derecho comparado autonómico nos ofrece otras alternativas de interés para la integración y simplificación procedimental para la puesta en marcha de actividades no sometidas a autorización ambiental integrada, pero sí obligadas a disponer de autorizaciones sectoriales ambientales. Éste sería el segundo nivel de intervención, que permitiría trasladar el beneficioso efecto integrado de la normativa de control integrado (que afecta a un reducido grupo de actividades industriales), especialmente a la pequeña y mediana empresa sometida a los controles autorizatorios autonómicos de la legislación sectorial. La Ley estatal 30/2007 de protección del ambiente atmosférico recoge la posibilidad de integrar la autorización de emisiones en una autorización integrada autonómica.

Así, la Ley 4/2009 de Murcia sujeta a “autorización ambiental única” las actividades e instalaciones no sometidas a autorización ambiental integrada, pero sí a evaluación de impacto ambiental, o a alguna de las autorizaciones ambientales específicas de competencia autonómica (autorizaciones en materia de producción y gestión de residuos, de vertidos desde tierra al mar, y de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera, incluidas las referentes a los compuestos orgánicos volátiles.). De otra parte, la Ley 5/2010 de Extremadura ofrece una solución similar, la “autorización ambiental unificada”. Ésta integra las exigencias ambientales sobre contaminación atmosférica, incluidas las determinaciones referentes a compuestos orgánicos volátiles, vertidos al sistema integral de saneamiento, producción y gestión de residuos, suelos contaminados, contaminación acústica y contaminación lumínica.

El ámbito de aplicación de esta autorización estaría claramente definido en un anexo cerrado y exhaustivo. Siguiendo la lógica de nuestro planteamiento, las actividades de este anexo no estarían sometidas a ninguna otra técnica de intervención de la Ley. El grupo de actividades sometidas a licencia municipal de incidencia ambiental se vería reducido. De modo similar, a como se establecería en el régimen de la autorización ambiental integrada, la participación municipal quedaría garantizada a través de la vía de los informes vinculantes de compatibilidad urbanística y de competencia municipal.

La autorización ambiental única integraría, en los casos en los que sea pertinente, el procedimiento de evaluación de impacto ambiental en el mismo sentido que hemos comentado para la autorización ambiental integral.

D Tercer y cuarto nivel de intervención: la licencia municipal de incidencia ambiental, con o sin intervención autonómica vía informe vinculante. El papel de la comunicación previa

La nueva norma puede establecer un régimen básico de otorgamiento de licencias municipales de incidencia ambiental (conocida de forma clásica como “actividades clasificadas”) que se coordine con el resto de técnicas autorizatorias y de evaluación. Se trataría del

¹³ En este sentido destacan las obligaciones de mantenimiento de instalaciones exigidas a las instalaciones industriales para la prevención de la legionelosis, previstas en el Real Decreto 865/2003, de 4 de julio, y en el Decreto autonómico 9/2001, de 11 de enero, para las instalaciones térmicas. Esta opción de coordinación o integración debe ser valorada igualmente en el marco del procedimiento de otorgamiento de la licencia municipal de incidencia ambiental.



tercer nivel de intervención ambiental que tendría fines no estrictamente ambientales, sino también urbanísticos, sanitarios y de seguridad.

Tras la derogación (un tanto confusa) del Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (conocido como RAMINP), y la regulación del Decreto 133/2008, de 12 de junio, que regula únicamente la evaluación de incidencia ambiental, como un trámite de competencia autonómica en el marco del procedimiento para el otorgamiento de la licencia municipal, parece conveniente establecer un régimen básico autonómico de actividades clasificadas que precise la intervención autonómica en dicho procedimiento. Esta necesidad se ve acrecentada por la ausencia de ordenanzas propias en la materia en algunos municipios y por la inseguridad que rodea a la aplicación de la normativa sobre libre acceso a las actividades servicios y a su ejercicio.

A este régimen estarían sometidas las actividades no sometidas a autorización ambiental integral ni a autorización ambiental única y que, tras una evaluación previa, se incluyan, de modo taxativo, en el anejo (anejos) correspondiente de la norma, por entender que causen molestias, daños o riesgos a la salud humana o al medio ambiente. Existen abundantes leyes autonómicas recientes que facilitarían la labor de determinación de las actividades con incidencia ambiental.

No someter a licencia municipal a las actividades sometidas a autorización ambiental autonómica (integral o única), se justifica en las propias previsiones de la Ley 16/2002 (con relación a las actividades sometidas a control integrado) y por las exigencias de la normativa de libre prestación de servicios, que está destinada a evitar cargas administrativas innecesarias y desproporcionadas. En consecuencia, con esta medida se simplificarían y reducirían las cargas administrativas y los plazos para la puesta en marcha de actividades, además de que se evitarían los eventuales conflictos e incoherencias que pudieran surgir (pensemos en el caso de una actividad con autorización ambiental integrada, que se encuentra con reticencias locales para la concesión de la licencia municipal). Como ya hemos señalado anteriormente, la intervención municipal en los procedimientos autonómicos debería quedar garantizada a través de los preceptivos informes municipales vinculantes en el marco del procedimiento autonómico.

La norma propuesta tendrá que articular la licencia municipal de incidencia ambiental con las licencias de obras. No obstante, la jurisprudencia y nuestro ordenamiento jurídico ya prevé la tramitación y resolución conjunta de los procedimientos de licencia de obras y de incidencia ambiental.

Siguiendo el planteamiento del Decreto 133/2008, se pueden prever dos niveles de intervención diferenciados:

1. Actividades sometidas a licencia municipal de incidencia ambiental, con informe vinculante autonómico.
 2. Actividades sometidas a licencia municipal de incidencia ambiental, exentas de informe vinculante autonómico.
- a) Tercer nivel de intervención: actividades sometidas a licencia municipal de incidencia ambiental, con informe autonómico vinculante (o declaración de impacto ambiental)
- La intervención autonómica vía informe vinculante de incidencia ambiental (lo que hoy conocemos como la evaluación de incidencia ambiental regulada en el Decreto 133/2008)

sólo tendría lugar en las actividades con mayor impacto ambiental. Nos parece más adecuada la denominación de “informe autonómico de incidencia ambiental” (que usar la denominación de “evaluación de incidencia ambiental”) para que no perdamos la perspectiva de que se trata de un trámite en el marco del procedimiento de otorgamiento de la licencia municipal. Su denominación como evaluación de incidencia ambiental genera, a mi juicio, confusión y hace menos clara la comprensión del panorama de las técnicas de intervención administrativa ambiental.

En la línea de lo fijado por el Decreto 133/2008, cuando las actividades obligadas a disponer de licencia municipal estén sometidas igualmente a evaluación de impacto ambiental, no sería necesario el trámite de informe de incidencia ambiental, ya que se entiende que el procedimiento de evaluación y la declaración de impacto ambiental ejercen con mayores garantías esa labor. En este caso, deberían preverse las medidas procedimentales adecuadas de coordinación, que garanticen que ninguna actividad sea autorizada sin la preceptiva evaluación. La licencia municipal sólo podría ser concedida en caso de otorgamiento de previa declaración de impacto ambiental positiva y, en ese caso, debería integrar

b) Cuarto nivel de intervención: actividades sometidas a licencia municipal de incidencia ambiental, sin informe autonómico vinculante. El papel de la comunicación previa.

Las actividades de incidencia ambiental residual o menor estarán sometidas a licencia municipal, pero quedan eximidas de intervención autonómica vía informe. Este enfoque entronca perfectamente con la línea marcada por el Decreto 133/2008, que recoge un anexo de actividades excluidas de evaluación de incidencia ambiental. Sería el cuarto nivel de intervención, que no afectaría a las actividades sometidas a autorización ambiental autonómica (integral o única) o a evaluación de impacto ambiental.

En este sentido interesa destacar que el actual Decreto 133/2008 excluye de intervención autonómica a las “actividades de ocio, entretenimiento y de restauración previstas en el Catálogo de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad Autónoma de Galicia, aprobado por el Decreto 292/2004, de 18 de noviembre”; razón por la que ha recibido las críticas del *Valedor do Pobo*¹⁴. Es decir estas actividades estarán sometidas a la exigencia de licencia municipal si así lo establece una ordenanza municipal –o al menos esa parece la interpretación más probable de un Decreto realmente confuso e innecesariamente complejo. Este Decreto crea un panorama municipal de excesiva diversidad de regímenes de intervención para este tipo de actividades. Una Ley, como la propuesta, podría otorgar esa seguridad jurídica necesaria tanto para los promotores de estas actividades como para los municipios.

Asimismo entendemos que en la definición del ámbito de aplicación y el régimen de la licencia municipal de incidencia ambiental sería conveniente tomar en consideración el régimen de ordenación administrativa en materia de espectáculos, establecimientos públicos y actividades recreativas, a los efectos de una mayor coordinación e incluso integración de los regímenes respectivos.

Con relación a todas o a algunas de las actividades que proponemos someter a licencia municipal de incidencia ambiental, sin informe vinculante autonómico, podría plantearse

14 DE ANDRÉS ALONSO considera que “[e]sta exclusión es inexplicable; con ella decae la garantía preventiva más importante de los ciudadanos cuando en su entorno se pretende instalar una sala de fiestas, una discoteca, un pub o cualquier otra actividad de este tipo, lo que se daba mediante la exigencia de licencia específica que analizara, entre otras cosas, las repercusiones en la calidad de vida, la intimidad personal y familiar, la salud o el descanso de los vecinos” (“El medio ambiente en Galicia a la luz de los informes del Valedor do Pobo”, PERNAS GARCÍA (coord.), *Análisis y reflexiones sobre el Derecho ambiental en Galicia*, Universidade da Coruña, 2009, p. 44).



la posibilidad alternativa de someterlas a régimen de comunicación ambiental, con la finalidad de reducir, en su caso, las cargas administrativas innecesarias o desproporcionadas. Algunas normas autonómicas han interiorizado esta técnica de intervención, como es el caso de la Ley 2/2006, Comunidad Valenciana, Ley 20/2009 de Cataluña¹⁵ o la Ley 5/2010 de Extremadura.

La exigencia de comunicación previa a las actividades de menor impacto requiere establecer las oportunas cautelas documentales. En este sentido la normativa autonómica más reciente, como la Ley 20/2009, ha dispuesto que la comunicación previa debe ir acompañada de proyecto con memoria ambiental, de una certificación acreditativa del personal técnico competente de la ejecución del proyecto de cumplimiento del proyecto presentado y de la normativa ambiental y, en su caso, de la declaración de impacto ambiental. Sobre esta última cuestión habría que valorar qué entidad se encargaría de la emisión de tal certificación, una entidad pública (órganos o servicios autonómicos o municipales) y/o una entidad colaboradora de la administración. Se aprecia claramente en la legislación autonómica una tendencia a externalizar estas funciones a las entidades colaboradoras de la Administración, en las que los promotores de actividades privadas encuentran una nueva fuente de seguridad jurídica¹⁶, ante la desaparición del control público previo.

La comunicación será posterior al otorgamiento de las licencias urbanísticas o sectoriales que sean precisas. En caso de que la instalación no esté sometida a exigencia de licencia urbanística, algunas normas autonómicas han optado por exigir, dentro de la documentación que acompañe a la comunicación, un certificado de compatibilidad urbanística.

La exigencia legal de comunicación debe ir acompañada de un conjunto de cautelas destinadas a potenciar la información documental complementaria a la comunicación, a reforzar los medios materiales y humanos en el desarrollo de la actividad de inspección y a prever un régimen sancionador para disuadir el falseamiento de las informaciones y el incumplimiento de las condiciones ambientales legalmente establecidas.

E Técnicas de evaluación de proyectos: la evaluación de impacto ambiental de proyectos

La Ley propuesta debería aprobar el régimen de evaluación de impacto ambiental de proyectos. Esta norma tendría que desarrollar el procedimiento de la legislación básica del Estado -Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos-, con relación a los proyectos de competencia autonómica.

El Real Decreto Legislativo ha sido modificado por la Ley 6/2010, de 24 de marzo. Esta norma ha clarificado las fases del procedimiento y ha reducido los plazos de sus diferentes trámites. Así también ha adaptado esta regulación a las nuevas previsiones de la regulación sobre libre acceso a las actividades de servicios, dando lugar a algunas distorsiones que no procede analizar en este artículo¹⁷.

¹⁵ La Ley catalana prohíbe a los municipios el sometimiento a licencia municipal a las actividades incluidas dentro del régimen de comunicación definido por la norma.

¹⁶ Véase en este sentido ESTEVE PARDO, J., *El desconcierto del Leviatán. Política y derecho ante las incertidumbres de la ciencia*, Marcial Pons, 2009.

¹⁷ Esta cuestión la hemos tratado en profundidad en el artículo "Técnicas preventivas de protección ambiental y normativa de servicios. Análisis particularizado de la evaluación de impacto ambiental y de la ordenación administrativa de la gestión de residuos", *Revista Catalana de Dret Ambiental*, núm. 2, 2010.

La propuesta normativa podría contribuir a precisar el concepto de órgano sustantivo en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental de proyectos, lo cual es fundamental para evitar descoordinaciones entre administraciones, y para determinar la incardinación y efectos del procedimiento accesorio de evaluación de impacto ambiental. No todas las actividades están obligadas a disponer de autorización sustantiva sectorial. Algunas de ellas están afectadas por un mero régimen de comunicación previa. Dependiendo de los supuestos el papel de órgano sustantivo puede ser desempeñado, por tanto, por el órgano ambiental para la concesión de la autorización ambiental autonómica, el órgano sectorial competente para autorizar el proyecto (o recibir la comunicación o declaración responsable) o el alcalde en el marco del procedimiento para la concesión de la licencia municipal de incidencia ambiental. Cada una de estas situaciones requiere de soluciones de coordinación de procedimientos diferentes, que es necesario prever normativamente.

Tras la incidencia de la normativa de servicios, algunos proyectos han pasado a estar sometidos en sus sectores respectivos a la exigencia de declaración responsable o comunicación previa. En este orden de cosas, habría que desarrollar la nueva regulación propuesta de acuerdo con las previsiones de la Ley 25/2009 y el Reglamento 367/2010, de 26 de marzo, relativo a la modificación de diversos reglamentos del área de medio ambiente para su adaptación a la Ley 17/2009 y a la Ley 25/2009. Estas normas disponen que la evaluación de impacto ambiental tendrá que realizarse con carácter previo a la declaración responsable o comunicación previa, cuando ésta sea la forma de control de la actividad. Es decir, la declaración responsable o comunicación previa no podrá presentarse (y en consecuencia, no podrá iniciarse el desarrollo de la actividad) hasta que no haya sido emitida la declaración de impacto ambiental.

Las autorizaciones autonómicas y la licencia municipal, con informe autonómico vinculante, son exigibles a determinadas actividades, instalaciones o establecimientos. Este tipo de proyectos están sometidos en algunas ocasiones a procedimientos de evaluación de impacto ambiental, por lo que habría que integrar estas previsiones en los procedimientos de otorgamiento de las autorizaciones ambientales autonómicas y de la licencia municipal, tal y como hemos comentado en apartados anteriores. No obstante, en algunos casos las instalaciones sometidas a control integrado estarán sometidas a evaluación de impacto en todo caso y, en otras, habrá que realizar un análisis caso por caso. Lo mismo ocurre con las actividades sometidas a autorización ambiental única o licencia municipal de incidencia ambiental. Esto requiere que haya que prever reglas diferentes para articular estos diferentes escenarios posibles en los regímenes de la autorización ambiental integrada, de la autorización ambiental única y de la licencia municipal de incidencia ambiental, tal y como hace de forma muy clara la Ley 4/2005 de Navarra¹⁸.

La Ley propuesta debería valorar, en atención a la experiencia adquirida en su aplicación, si es preciso mantener el régimen de evaluación de efectos ambientales previsto en la ley 1/1995 y desarrollado por Decreto 227/1991, de 4 de octubre. En atención al diseño propuesto de técnicas de intervención administrativa, recomendamos la derogación de la norma autonómica, ofreciendo, eso sí, una solución que clarifique los procedimientos a aplicar en los supuestos de las obligaciones de sometimiento a evaluación de impacto ambiental previstas en la legislación sectorial.

¹⁸ Véase sobre esta Ley, ALENZA GARCÍA, J. F. (Dir.), *Comentarios a la Ley Foral de Intervención para la Protección Ambiental (Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo)*, Instituto Navarro de Administración Pública, Pamplona, 2006.



Sería preciso también crear mecanismos jurídicos de coordinación de los procedimientos de evaluación ambiental, con las técnicas de intervención de la legislación de ordenación del territorio, particularmente con los proyectos de incidencia supramunicipal, regulados a través de Decreto autonómico 80/2000, do 23 de marzo, que anula la capacidad de intervención administrativa de los municipios en relación con este tipo de proyectos. Algunas recientes sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Galicia nos hablan de la necesidad de clarificar esta cuestión; es el caso de las sentencias de septiembre de 2008 (572/08), de 25 de febrero de 2009 y de 20 de enero de 2010. En estos supuestos se produce una alteración de la competencia local en materia de incidencia ambiental y urbanística, que exige de previsiones específicas en la regulación de control integrado de la contaminación, evaluación de impacto ambiental de proyectos y licencia de incidencia ambiental.

Finalmente, la norma propuesta podría prestar atención a las exigencias específicas de evaluación ambiental de proyectos (y también de planes) realizados en Red Natura, con la finalidad de clarificar el procedimiento aplicable y la posibilidad de desarrollar actividades con incidencia ambiental en estos espacios. Sería positivo integrar las limitaciones y obligaciones de evaluación del artículo 45 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental de proyectos y de planes y programas.

IV Bibliografía

- ALENZA GARCÍA, J. F. (Dir.), *Comentarios a la ley Foral de Intervención para la Protección Ambiental (Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo)*, Instituto Navarro de Administración Pública, Pamplona, 2006.
- CALATAYUD ÁLVAREZ, A., "Situación da normativa ambiental de Galicia e prioridades normativas", en PERNAS GARCÍA (coord.), *Análise e reflexións sobre o Dereito ambiental en Galicia*, Universidade da Coruña, 2009.
- DE ANDRÉS ALONSO, Fernando, "O medio ambiente en Galicia á luz dos informes do Valedor do Pobo", en PERNAS GARCÍA (coord.), *Análise e reflexións sobre o Dereito ambiental en Galicia*, Universidade da Coruña, 2009.
- ESTEVE PARDO, J., *El desconcierto del Leviatán. Política y derecho ante las incertidumbres de la ciencia*, Marcial Pons, 2009.
- NOGUEIRA LÓPEZ, A., "La protección ambiental en Galicia (Lei 1/1995 de Protección Ambiental)", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 24, 1996.
- NOGUEIRA LÓPEZ, A., e SANZ LARRUGA, F. J., "Política ambiental de Galicia", en LÓPEZ RAMÓN, F., *Observatorio de Políticas Ambientales, 1978-2006*, Aranzadi, 2006.
- PERNAS GARCÍA, J. J.:
 "Técnicas preventivas de protección ambiental y normativa de servicios. Análisis particularizado de la evaluación de impacto ambiental y de la ordenación administrativa de la gestión de residuos", *Revista Catalana de Dret Ambiental*, núm. 2, 2010.
 "La incidencia de la normativa de servicios en el derecho ambiental", que será publicado nun libro colectivo sobre a normativa de servizos dirixido por NOGUEIRA LÓPEZ, A. (2011, en prensa).
- PERNAS GARCÍA (coord.), *Análise e reflexións sobre o Dereito ambiental en Galicia*, Universidade da Coruña, 2009.
- SANZ LARRUGA, F.J.:
 "A Lei de protección ambiental de Galicia: as súas bases xurídicas e principios ordenadores" (I), *Revista Xurídica Galega*, núm. 28, 2000.
 "A Lei de protección ambiental de Galicia: as súas bases xurídicas e principios ordenadores" (II), *Revista Xurídica Galega*, núm. 29, 2000.
- SANZ RUBIALES, I., "Medio Ambiente y Directiva de Servicios en Castilla y León", en VICENTE BLANCO, Dámaso-Javier, RIVERO ORTEGA, Ricardo (dirs.), *Impacto de la transposición de la Directiva de Servicios en Castilla y León*, Colección de estudios (Consejo Económico y Social de Castilla y León), núm. 13, 2010.