2025-0064

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE APRUEBA EL PLAN DE ACCIÓN A CORTO PLAZO EN CASOS DE EPISODIOS DE CONTAMINACIÓN DEL AIRE AMBIENTE EN LA ZONA INDUSTRIAL DE HUELVA.

Se ha recibido para informe el proyecto citado, solicitado por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sostenibilidad y Medio Ambiente.

I.-COMPETENCIA.

El presente informe se emite en cumplimiento de lo establecido en el artículo 33 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía. Asimismo, se emite en cumplimiento de lo establecido en el artículo 8.1º del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía, y del artículo 8.2º.r) del Decreto 164/2022, de 9 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Justicia, Administración Local y Función Pública.

II.- CONSIDERACIONES GENERALES.

Primera.- Sobre el objeto del proyecto.

El objeto del proyecto de Orden consiste en la aprobación del *Plan de acción a corto plazo en casos de episodios de contaminación del aire ambiente en la Zona Industrial de Huelva*.

El proyecto -que figura como "(Primer Borrador) mayo 2025"- consta de cinco artículos, una disposición derogatoria, tres disposiciones finales y un Anexo, el cual contiene el *Plan de acción a corto plazo en casos de episodios de contaminación del aire ambiente en la Zona Industrial de Huelva;* el Plan tiene a su vez, una anexo I cuyo título es *"Contenidos recomendados en relación con la información sobre salud en función de los niveles de contaminantes registrados o previstos".*

Segunda.- Sobre la documentación.

Con la solicitud de informe -fechada el 10 de junio de 2025- se acompaña el acuerdo de inicio del proyecto de Orden, suscrito el 2 de junio 2025 por la persona titular de la Consejería de Sostenibilidad y Medio Ambiente, así como la *Memoria de Análisis de Impacto Normativo* suscrita el 22 de mayo de 2025 por la Dirección General de Sostenibilidad Ambiental y Economía Circular de la Consejería de Sostenibilidad y Medio Ambiente.

Tercera. Memoria de Análisis de Impacto Normativo.

Entre las previsiones contenidas en la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (en adelante, MAIN) destacamos las siguientes:

Es copia auténtica de documento electrónico

1ª. En materia de *procedimiento administrativo* y de *cargas administrativas.*

a) En el apartado 3 de la MAIN, "contenido y análisis jurídico de la propuesta normativa", se afirma lo siguiente dentro del epígrafe 'procedimientos administrativos':

"*La norma no regula procedimientos administrativos sino que establece medidas, coordinadamente entre las Administraciones competentes y los agentes económicos implicados, a fin de cumplir los objetivos de calidad del aire*".

b) Respecto de las cargas administrativas, la MAIN contiene varias previsiones, que reseñamos por si pudiera suceder -como parece- que no coincidieran plenamente con lo establecido al respecto en el preámbulo del proyecto de Orden.

En efecto, en el apartado 5 de la MAIN, "evaluación de cargas administrativas", se indica que (el subrayado es nuestro):

"Se han estudiado las cargas administrativas que se derivan de la aprobación del proyecto de Orden y del Plan establecido en su Anexo.

Identificando que solo se establecen cargas administrativas en la medida del Plan:
- PM-MSUI-IN 1. Inclusión en las correspondientes autorizaciones ambientales del protocolo de actuación ante situaciones episódicas, especificando en dicho protocolo las medidas concretas a adoptar en función del umbral que se supere (información o alerta). Estos protocolos se irán incorporando conforme vayan actualizándose las citadas autorizaciones de acuerdo con los plazos establecidos en la normativa de aplicación. No obstante lo anterior, para las instalaciones sometidas a Autorización Ambiental Integrada la administración competente revisará de oficio la misma para integrar el citado protocolo de actuación en un plazo de como máximo 2 años tras la aprobación del presente Plan de Acción. Con anterioridad a la actualización de las correspondientes autorizaciones, se informará a las instalaciones industriales de la ocurrencia de situaciones episódicas junto con la obligación de chequear el adecuado funcionamiento de todos los sistemas de depuración con que cuente la instalación y la adecuada implementación de todas las medidas de gestión operativa asociadas a garantizar las adecuadas condiciones de funcionamiento desde el punto de vista de la limitación de emisiones de partículas. En caso de que el titular identifique el inadecuado funcionamiento de algún sistema de depuración, informará de ello a la administración competente y adoptará las medidas necesarias para solventar la situación a la menor brevedad posible.
Dicha carga administrativa, se desarrollará en el protocolo, donde se establecerá cómo informar a la administración".

Por su parte, la única mención concreta en materia de cargas administrativas existente en el preámbulo del proyecto de Orden no gira en torno al citado "protocolo de actuación", sino que expresa que "en cuanto al principio de eficiencia, establece la carga administrativa añadida de elaborar un protocolo *de comunicación*, para el desarrollo del plan". Y sobre este particular, el Plan de acción a corto plazo (anexo de la Orden) se refiere al protocolo "de comunicación" en la parte introductoria de su apartado 8, "activación y medidas", determinando que:

*"En un plazo de 3 meses a partir de la aprobación del presente Plan, las **autoridades** responsables definirán el protocolo de comunicación para que la Dirección General de Sostenibilidad Ambiental y Economía Circular, a través del Centro de Datos de Calidad Ambiental, comunique a las entidades responsables de la adopción de las medidas las situaciones de superación de los correspondientes umbrales. El protocolo de comunicación incluirá al menos el sistema de transmisión de la información (correo electrónico, SMS, confirmación telefónica, etc) y los datos de contacto de los representantes designados por cada una de las administraciones implicadas".*

Es copia auténtica de documento electrónico

Desconocemos si se trata simplemente de una diferencia semántica, de manera que se emplean como sinónimos las expresiones “protocolo de actuación” y “protocolo de comunicación”, o si -por el contrario- se trata de dos documentos diferentes, con una naturaleza y un alcance distintos. Sea de un modo u otro, convendría realizar los cambios oportunos que eviten equívocos, y refuercen el principio de seguridad jurídica.

2ª. En materia de creación de órganos.

En la MAIN se expresa que la futura Orden no crea ningún nuevo órgano.

III. CONSIDERACIONES DE CARÁCTER PARTICULAR SOBRE LA PARTE DISPOSITIVA DE LA ORDEN.

Disposición final primera. Habilitación normativa.

Llama la atención que, siendo el proyecto una Orden -y, por tanto, sea aprobada por la persona titular de la Consejería-, a través de su disposición final primera se incorpore una autorización *a la persona titular de la Consejería* para el desarrollo de la misma, y para “modificar el anexo del Reglamento”.

IV. CONSIDERACIONES DE CARÁCTER PARTICULAR SOBRE EL *PLAN DE ACCIÓN A CORTO PLAZO* (ANEXO DE LA ORDEN).

1. El apartado 11 del Plan de acción a corto plazo -que tiene por título *“**identificación** de **Administraciones competentes y responsables** de la implantación”*-, tiene el siguiente contenido:

“A continuación, se exponen los diferentes organismos y agentes de distintos ámbitos que, para la implantación del Plan de Acción, se identifican como responsables para una o varias de las actuaciones contempladas en el presente Plan:

- Consejería de Sostenibilidad y Medio Ambiente de la Junta de Andalucía.

- Ayuntamiento de Huelva

- Ayuntamiento de Moguer

- Ayuntamiento de Niebla

- Ayuntamiento de Palos de la Frontera

- Ayuntamiento de Punta Umbría

- Ayuntamiento de San Juan del Puerto

- Consorcio de Transporte Metropolitano de Huelva.

- Autoridad Portuaria de Huelva.

- Empresas municipales de transporte público.

- Dirección General de Tráfico (DGT)

- Las empresas, en el marco de las obligaciones que establece el presente Plan.

- Las administraciones públicas que cuenten con edificios en el ámbito geográfico del Plan

- La sociedad en su conjunto, cuyas buenas prácticas a nivel individual pueden influir de manera determinante en la mejora de la calidad del aire.

Es copia auténtica de documento electrónico

Para la implantación efectiva de las medidas es fundamental la concurrencia de voluntades de los diferentes responsables institucionales involucrados, de manera que cada uno de ellos, en el ámbito de sus competencias, adopte las decisiones administrativas pertinentes para dicha implantación y vigilancia. ….".

Al respecto, hemos de tener en cuenta que el propio texto articulado del proyecto de Orden especifica en su artículo 3.1º ("objetivos y contenido") que "*el Plan de acción a corto plazo en caso de episodios de contaminación del aire ambiente de la zona industrial de Huelva tendrá por objeto, conforme al artículo 21.b del Decreto 239/2011, del 28 de enero y el artículo 16.2.b de la Ley 34/2007, del 15 de noviembre (….) b)* ***Identificar la Administración*** *que* ***en cada caso*** *sea* ***responsable para la ejecución de las medidas****".* Y el apartado 2º de este mismo artículo 3 determina que "*conforme al artículo 22.2 del Decreto 239/2011, de 12 de julio, el Plan de acción a corto plazo en caso de episodios de contaminación del aire ambiente de la zona industrial de Huelva incluirá, al menos, la siguiente información (…) d)* ***Identificación de la Administración*** *que* ***en cada caso*** *sea* ***competente y, por tanto, responsable*** *para el* ***control de la ejecución de las medidas****".*

Sin embargo, en el contenido que anteriormente hemos transcrito del apartado 11 del Plan de Acción a corto plazo, no encontramos tal identificación o asignación concreta de responsabilidades. En efecto, en dicho apartado únicamente figura una relación heterogénea (Administraciones públicas, empresas privadas, "la sociedad en su conjunto", etc), y en ella no se asigna a ninguno de estos *sujetos* la responsabilidad concreta de las 'medidas' aprobadas por la Orden.

A título de ejemplo, si analizamos el *Plan de acción a corto plazo para la mejora de la calidad del aire en casos de episodios de contaminación del aire ambiente de Villanueva del Arzobispo y su entorno*, aprobado por la Orden de 30 de abril de 2019 (BOJA n.º 94 de 20 de mayo; corrección de errores en BOJA n.º 104 de 3 de junio), podemos comprobar que en el apartado 11 de este Plan sí figura una relación de las distintas 'medidas' aprobadas en el mismo, respecto de las que sí se identifica el órgano o Administración competente, tanto para su 'desarrollo', como para su 'vigilancia'.

2. Finalmente, y aunque no figura expresamente referida propiamente como una 'medida' del Plan que se aprobará por el proyecto de Orden, no encontramos que el Plan especifique a qué Administración o Administraciones corresponde elaborar y adoptar el referido 'protocolo de comunicación', ya que la redacción actual del párrafo 8 es la siguiente:

"En un plazo de 3 meses a partir de la aprobación del presente Plan, las autoridades responsables definirán el protocolo de comunicación para que la Dirección General de Sostenibilidad Ambiental y Economía Circular, a través del Centro de Datos de Calidad Ambiental, comunique a las entidades responsables de la adopción de las medidas las situaciones de superación de los correspondientes umbrales (...)".

EL SECRETARIO GENERAL

PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Arturo E. Domínguez Fernández.

Es copia auténtica de documento electrónico