



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero y
Ponente

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 17 de enero de 2008, ha examinado el *expediente relativo a la modificación del proyecto de decreto por el que se establece el plazo de vigencia de determinadas licencias ambientales y se regula el procedimiento de renovación de las licencias ambientales*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 13 de diciembre de 2007, tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen sobre el *expediente relativo a la modificación del proyecto de decreto de 27 de noviembre de 2007 elaborado por la Consejería de Medio Ambiente, por el que se establece el plazo de vigencia de determinadas licencias ambientales y se regula el procedimiento de renovación de las licencias ambientales*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 19 de diciembre de 2007, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 1.177/2007, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Quijano González.



Primero.- El proyecto.

El nuevo proyecto de decreto remitido, que afecta al proyecto de decreto por el que se establece el plazo de vigencia de determinadas licencias ambientales y se regula el procedimiento de renovación de las licencias ambientales, ya enviado y dictaminado por este Consejo en su Dictamen núm. 550/2007, de 7 de julio de 2007, recoge, tal y como señala la Directora de Prevención Ambiental y Ordenación del Territorio de la Consejería de Medio Ambiente en la memoria de fecha 27 de noviembre de 2007, una serie de modificaciones:

- Unas responden a la introducción de algunas de las observaciones realizadas desde este Consejo Consultivo de Castilla y León en el dictamen referido. Dichas modificaciones afectan al título del proyecto, a la parte expositiva, al artículo 1, al artículo 3, al artículo 4, al artículo 5, al artículo 9.1, al artículo 13, a la disposición adicional primera que se suprime y a la disposición adicional segunda que pasa a ser la disposición adicional primera y se modifica su primer apartado.

- Otras, según la memoria, son consecuencia de la entrada en vigor de la Ley 8/2007, de 24 de octubre, de modificación de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León. Al respecto, en la memoria se señala que, tras la entrada en vigor de la Ley 8/2007, de 24 de octubre, "se estima necesario determinar los términos y plazos en los que los titulares de las licencias ambientales a que se refiere el apartado 1 de la disposición adicional segunda que se añade por dicha Ley a la Ley 11/2003, de 8 de abril, deberán solicitar su renovación". Por ello se modifica el preámbulo, en su párrafo noveno -añadiéndose un nuevo apartado-, el apartado 2 de la disposición transitoria, y se incluye un nuevo apartado 2 en el artículo 2.

Segundo.- El expediente remitido.

En el nuevo expediente remitido consta, además de la documentación enviada con el anterior proyecto ya dictaminado desde este Consejo Consultivo, una nueva memoria de 27 de noviembre de 2007, un nuevo informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Medio Ambiente, pero no la apertura de un nuevo trámite de audiencia respecto a las modificaciones introducidas antes



señaladas; lo cual -a juicio de este Consejo Consultivo- sería necesario haber realizado, de igual manera que se remite a este Órgano, respecto a aquellas modificaciones que tengan el carácter de sustanciales, como luego analizaremos.

En cuanto al resto del contenido del proyecto nos remitimos a lo contenido en nuestro dictamen núm. 550/2007.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del nuevo expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

A) Observaciones generales

Respecto a la competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León, marco competencial y consideraciones de técnica legislativa nos remitimos, con el fin de evitar innecesarias reiteraciones a lo contenido en nuestro dictamen núm. 550/2007, de 7 de julio de 2007, sobre el expediente relativo al proyecto de decreto, elaborado por la Consejería de Medio Ambiente, por el que se establece el plazo de vigencia de determinadas licencias ambientales y se regula el procedimiento de renovación de las licencias ambiental y de apertura.

Únicamente señalar que, conforme a lo dispuesto en el Acuerdo de 12 de mayo de 2005, del Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, interpretativo del artículo 4.1 de su reglamento Orgánico, en relación con la eventual necesidad de formular nueva consulta al Consejo en el supuesto de modificación de un anteproyecto o proyecto de disposición general ya dictaminado, ha de analizarse si todas las modificaciones introducidas en el proyecto de decreto deben o no ser dictaminadas nuevamente por este Órgano Consultivo.

En dicho acuerdo se recoge como conclusión que "el artículo 4.1 del reglamento orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León debe interpretarse, en relación con la eventual necesidad de formular nueva consulta



al Consejo en el supuesto de modificación de un anteproyecto o proyecto de disposición general ya dictaminado, en el siguiente sentido:

1º).- Resulta obligado someter de nuevo a dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León un anteproyecto o proyecto de disposición general ya dictaminado cuando se introduzca en el mismo alguna modificación sustancial o relevante, en el sentido de alterar en alguna medida el espíritu o el sentido general de la regulación proyectada.

2º).- No tienen en ningún caso la consideración de modificaciones sustanciales o relevantes, en el sentido señalado en el punto anterior, las que tengan por exclusiva finalidad recoger las propias observaciones formuladas por el Consejo en su dictamen.

3º).- En cualquier caso, en el supuesto de duda sobre el carácter de las modificaciones posteriores al dictamen del Consejo Consultivo, parece preferible reiterar la consulta al Consejo en vez de omitirla”.

De acuerdo con la memoria y examinado el nuevo proyecto de decreto remitido, se observa que parte de las modificaciones introducidas no tienen la consideración de modificaciones sustanciales o relevantes en el sentido del apartado 2º citado, al tener por exclusiva finalidad recoger las propias observaciones formuladas por el Consejo en su dictamen. Respecto a dichas modificaciones, ya reseñadas, este Consejo no va a pronunciarse nuevamente, por considerarlo innecesario al no tratarse de modificaciones sustanciales o relevantes en el sentido referido.

Respecto a las modificaciones que, según la memoria, han sido introducidas como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley 8/2007, de 24 de octubre, ha de analizarse si las mismas tienen o no la consideración de sustanciales o relevantes.

Dichas modificaciones, como ya hemos señalado, afectan al preámbulo, al artículo 2 -al añadir un nuevo apartado 2- y a la disposición transitoria, apartado 2.



En cuanto al preámbulo, el mismo avanza el contenido del nuevo apartado 2 de la disposición transitoria, por lo que en todo caso, sería éste el que debería ser objeto de nuevo dictamen.

Respecto al nuevo apartado 2 del artículo 2, en el mismo se recogen nuevos supuestos en los que la licencia ambiental está sujeta a un plazo de duración de ocho años, que se deben añadir a los ya recogidos en el anexo I. Se trata, por tanto, de una modificación relevante, puesto que altera una parte importante de la regulación inicialmente proyectada, como es el plazo de otorgamiento de las licencias ambientales.

Por último, en cuanto al apartado 2 de la disposición transitoria, el mismo se ajusta a las modificaciones introducidas por la Ley 8/2007, sobre el régimen de adecuación de las instalaciones existentes sujetas al régimen de licencia ambiental.

Tal modificación, que consiste simplemente en adecuar la remisión que se contiene a la Ley 11/2003, de 8 de abril, teniendo en cuenta la modificación de ésta última, y el establecimiento de nuevos plazos para solicitar la renovación -sobre la que el dictamen emitido por el Consejo no había formulado reproche alguno de legalidad- resulta irrelevante a los efectos de determinar la necesidad de una nueva consulta.

Por consiguiente, procede la emisión por este Órgano Consultivo del dictamen solicitado, únicamente respecto a la modificación que afecta al nuevo apartado 2 del artículo 2; no así respecto al resto por considerar que estas modificaciones introducidas en el texto ya dictaminado no tienen el carácter de sustanciales o relevantes.

B) Observaciones al articulado.

Artículo 2, apartado 2.

El nuevo apartado 2 del proyecto establece que "No obstante lo anterior, el Ayuntamiento podrá solicitar a la Consejería competente en materia de medio ambiente autorización para limitar a ocho años la vigencia de las



licencias ambientales de actividades e instalaciones no incluidas en el anexo I, cuando concurren circunstancias excepcionales que así lo aconsejen”.

Esta modificación -a juicio de este Consejo- no es consecuencia de la modificación operada por la referida Ley 8/2007, de 24 de octubre, a diferencia de lo expuesto en la memoria del presente proyecto modificado. Al respecto, debe recordarse que la Ley 8/2007 modifica el régimen de adaptación de las instalaciones, actividades o proyectos susceptibles de generar impacto sobre el medio ambiente recogido en la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, al régimen de adecuación de las instalaciones existentes sujetas al régimen de licencia ambiental y a la competencia en materia de potestad sancionadora.

De acuerdo con el artículo 24 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, “quedan sometidas al régimen de la licencia ambiental las actividades e instalaciones susceptibles de ocasionar molestias considerables, de acuerdo con lo establecido reglamentariamente y en la normativa sectorial, alterar las condiciones de salubridad, causar daños al medio ambiente o producir riesgos para las personas o bienes.

»Se excluyen de esta intervención las actividades o instalaciones sujetas al régimen de la autorización ambiental, que se regirán por su régimen propio”.

Los objetivos de la licencia ambiental, conforme al artículo 25 del texto legal citado, son regular y controlar las actividades e instalaciones con el fin de prevenir y reducir en origen las emisiones a la atmósfera, al agua y al suelo que produzcan las actividades correspondientes, incorporar a las mismas las mejoras técnicas disponibles validadas por la Unión Europea y, al mismo tiempo, determinar las condiciones para una gestión correcta de dichas emisiones.

El órgano competente para resolver la licencia ambiental es el Alcalde.

De acuerdo con el artículo 39 de la Ley 11/2003, las licencias ambientales de las actividades que se determinen reglamentariamente, se otorgarán por un plazo máximo de ocho años.



Con el presente apartado se pretende ampliar los supuestos en los que la licencia ambiental está sometida a un plazo de duración de ocho años, lo cual aparece permitido por el artículo 39 referido. No obstante, la fórmula que utiliza, sin concretar qué actividades son las que limitarán su vigencia a ocho años, y el hecho de que dicha concreción no se haga reglamentariamente sino a través de la autorización de la Consejería competente en materia de medio ambiente, plantea serias dudas sobre su legalidad.

A juicio de este Consejo Consultivo, de acuerdo con el artículo 39 de la citada Ley 11/2003, de 8 de abril, únicamente se otorgarán por un plazo de ocho años las licencias ambientales de las actividades que se determinen reglamentariamente. Al efecto, este Órgano considera que la ley exige que a través del reglamento se fijen de forma concreta dichas actividades, si atendemos al vocablo "determinar" utilizado por la ley, que no es otra cosa, según el diccionario de la Real Academia Española, que fijar los términos de algo.

En el presente caso, a través de este proyecto de decreto, como se ha señalado, se pretende ampliar las posibles actividades o instalaciones sometidas a licencia ambiental por un plazo de ocho años, además de las fijadas en el anexo I del proyecto, a aquellas en las que "concurran circunstancias excepcionales que así lo aconsejen" cuando así lo solicite el Ayuntamiento y lo autorice la Consejería en materia de medio ambiente. Si se analiza la ampliación parece claro que se alude a términos jurídicos indeterminados, que no se ajustan a lo exigido legalmente.

En este punto ha de tenerse en cuenta la doctrina que sobre los reglamentos ejecutivos ha elaborado el Tribunal Supremo, de la que cabe entresacar los siguientes criterios:

A) "El reglamento, en cuanto norma jurídica de carácter general emanada de la Administración, tiene un valor subordinado a la ley a la que complementa. Por ser el reglamento norma jurídica de colaboración, debe distinguirse entre la normación básica de las cuestiones fundamentales que siempre corresponde a la ley, y aquellas otras normas secundarias pero necesarias para la puesta en práctica de la ley: los reglamentos. Por medio de la potestad reglamentaria, la Administración participa en la elaboración del ordenamiento jurídico, de suerte que la norma emanada de la Administración



(el reglamento) queda integrada en aquél. Pero la potestad reglamentaria no es incondicionada, sino que está sometida a la Constitución y a las Leyes (art. 97 de la CE). Por el sometimiento del reglamento al bloque de la legalidad, es controlable por la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 106 CE y art. 1.º de la LJCA), a la que corresponde -cuando el reglamento es objeto de impugnación- determinar su validez o su ilegalidad. Teniendo en cuenta que nuestro derecho positivo sanciona con la nulidad de pleno derecho a los reglamentos ilegales (art. 28 de la LRJAE y art. 62.2 de la LRJ-PAC, y antes art. 47.2 de la LPA), y que la sentencia que declare ilegal un reglamento tiene eficacia erga omnes (art. 86.2 de la LJCA), adquiere relevancia máxima la labor de los Tribunales cuando conocen de los recursos directos contra los reglamentos" (entre otras, Sentencias del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 1996, 15 de octubre de 1997 y 18 de marzo de 1998).

B) "El reglamento es una norma escrita dictada por la Administración, subordinada siempre a la ley. La jurisprudencia ha precisado que el reglamento complementa la ley, lo que plantea cuáles deben ser los límites específicos de los reglamentos que se dicten en virtud de una remisión legal. La remisión por la Ley al ejecutivo y a las Comunidades Autónomas (...) para desarrollar por vía reglamentaria algún precepto concreto (...) supone que la Administración respete el contenido esencial del precepto que se desarrolle. Es criterio jurisprudencial consolidado el siguiente: que los reglamentos, como complemento de la Ley, deben contener normas precisas que expliquen, aclaren o pongan en práctica los preceptos de la ley que desarrollan. Pero lo que no puede hacer el reglamento es ampliar el contenido de la ley". (Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de junio de 1999).

C) "La potestad reglamentaria no puede quedar constreñida a la simple reproducción y aclaración de la norma delegante, ya que entonces su función sería efímera, sino que ha de complementarla en la medida que sea indispensable para que aquélla adquiriera su plena efectividad. Este complemento indispensable constituye, por tanto, el límite máximo de la norma delegada, que sería contraria al principio de jerarquía normativa, si impusiera restricciones o privaciones no establecidas, explícita o implícitamente en la norma delegante". (Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de marzo de 1999).

Asimismo, en la Sentencia de 25 de enero de 2005 mantiene que "la potestad reglamentaria tiene un amplio espacio de discrecionalidad, que



efectivamente tiene como límite la proscripción de arbitrariedad del artículo 9.3 de la Constitución y el respeto de los derechos fundamentales (entre ellos el de igualdad del artículo 14 CE). Pero también en esta consideración inicial debe subrayarse que la mera discrepancia con una regulación reglamentaria, porque pueda ser perfectible, no es motivo bastante para calificarla como arbitraria, si dicha regulación responde a unas razones que, aunque puedan justificar una opinión discrepante, no son gratuitas ni ilógicas". Así como que "Esta doctrina legal sobre la naturaleza, la extensión y los límites de la potestad reglamentaria no supone, ni mucho menos, reconocer un espacio de inmunidad a la actuación normativa del titular de la potestad reglamentaria (en nuestro caso, el Ministro de Economía), que no se reconoce en el artículo 106 de la Constitución, sino someter la disposición general a un control riguroso basado en la aplicación de cánones de estricta legalidad, para no cercenar arbitrariamente por la Jurisdicción el margen de decisión que corresponde legítimamente a dicho titular de la potestad reglamentaria".

El reglamento ejecutivo, como complemento indispensable de la ley, puede explicitar reglas que en la ley estén simplemente enunciadas y puede aclarar preceptos de la Ley que sean imprecisos. Así, pues, el reglamento puede ir más allá de ser puro ejecutor de la Ley, a condición de que el comportamiento de la Administración sea acorde con la Constitución y con el resto del ordenamiento jurídico en los términos dichos (Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de diciembre de 1996).

Por tanto, a juicio de este Consejo Consultivo, el hecho de que la ley que pretende desarrollar el presente proyecto de decreto exija la determinación de las actividades sujetas a licencia ambiental por un periodo de ocho años impide que a través de una norma de desarrollo reglamentario se regulen, al menos en parte, dichas actividades de forma imprecisa a través de conceptos jurídicos indeterminados que debe fijar un único órgano, esto es, la Consejería competente en materia de medio ambiente. Todo ello si atendemos a los límites de la potestad reglamentaria antes señalados.

Esta observación tiene carácter sustancial, y deberá ser atendida para que proceda la utilización de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León".



III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Que atendida la observación de carácter sustantivo realizada al artículo 2, apartado 2 sobre las actividades e instalaciones cuyas licencias ambientales se otorgarán por un plazo máximo de ocho años, así como las ya puestas de manifiesto por este órgano en su dictamen 550/2007, de 7 de julio, y consideradas las demás observaciones formuladas en el mismo, puede elevarse a la Junta de Castilla y León el proyecto de decreto, elaborado por la Consejería de Medio Ambiente, por el que se establece el plazo de vigencia de determinadas licencias ambientales y se regula el procedimiento de renovación de las licencias ambientales.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.