CONSEJO CONSULTIVO
DE CASTILLA Y LEÓN

Sr. Estella Hoyos, Presidente en funciones

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 5 de julio de 2007, ha examinado el *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 ambiental y de apertura,* 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 7 de junio de 2007, tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo 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.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 12 de junio de 2007, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 550/2007, 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 la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su Ponencia al Consejero Sr. Quijano González.

Primero.- El proyecto.

El proyecto de decreto sometido a consulta, consta de un preámbulo, catorce artículos, dos disposiciones adicionales, una disposición transitoria y

tres disposiciones finales. Asimismo, se completa con tres anexos: Anexo I relativo a las actividades e instalaciones cuyas licencias ambientales se otorgarán por un plazo máximo de ocho años, Anexo II que recoge el contenido de la memoria descriptiva y del proyecto básico y el Anexo III sobre datos básicos de la actividad o instalación para el expediente de renovación de la licencia ambiental.

Este proyecto viene a desarrollar la habilitación contenida en la disposición final quinta de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León.

El proyecto de decreto expresa en su preámbulo, que "este decreto, en primer lugar, determina las actividades o instalaciones cuyas licencias ambientales se otorgarán por un plazo máximo de ocho años, concretándolas en su anexo I, al estimar que son éstas las que pueden tener una mayor afección medioambiental. Asimismo, establece que el resto de las licencias ambientales de las actividades o instalaciones no incluidas en el mencionado anexo tendrán vigencia indefinida.

»En segundo lugar, el presente decreto regula el procedimiento de renovación de las licencias ambiental y de apertura de las actividades e instalaciones relacionadas en el anexo I".

Descritos el objeto y finalidad y las competencias y habilitación en cuyo ejercicio se propone dictar la norma sometida a dictamen, el contenido del Decreto consta de catorce artículos:

El artículo 1 se refiere al objeto de la norma.

El artículo 2 recoge las actividades e instalaciones cuyas licencias ambientales se otorgarán por un plazo máximo de ocho años.

El artículo 3 regula la renovación de las licencias ambientales.

El artículo 4 se refiere a la solicitud de renovación de la licencia ambiental, y a la documentación que debe acompañarse con aquélla.

El artículo 5 se ocupa del plazo para solicitar la renovación de la licencia ambiental.

El artículo 6 se refiere a la subsanación de la solicitud.

El artículo 7 regula el trámite de audiencia e información pública.

El artículo 8 se refiere al informe que debe emitir el Ayuntamiento y a su contenido.

El artículo 9 hace referencia al informe que debe emitir la Comisión de Prevención Ambiental y a su contenido mínimo.

El artículo 10 se ocupa de la resolución de renovación de la licencia ambiental.

El artículo 11 recoge la notificación de la resolución de renovación de la licencia ambiental.

El artículo 12 se dedica a la ejecución de las medidas preventivas y correctoras que se establezcan en la resolución de renovación de la licencia.

El artículo 13 se refiere a la renovación de la licencia de apertura.

Y el artículo 14 regula la resolución de renovación de la licencia de apertura.

Asimismo, consta de dos disposiciones adicionales bajo el título de "Licencias de actividad y de apertura" y "Régimen sancionador", una disposición transitoria sobre la "Adecuación de las licencias ambientales y de apertura concedidas", y tres disposiciones finales, la primera faculta a la Consejería de Medio Ambiente para modificar los anexos , la segunda recoge una habilitación de desarrollo de la norma a favor de la misma Consejería, y la tercera se refiere al momento de entrada en vigor de la norma, que será al día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León.

Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al proyecto de decreto figuran los siguientes documentos:

1.- Texto del proyecto de decreto sometido a dictamen y los anteriores borradores respecto del cual se practicó el trámite de audiencia.

2.- Memoria elaborada en la fase final de la tramitación del proyecto, con referencia a los documentos e informes exigidos en el artículo 75 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León:

- Marco normativo.

- Necesidad y oportunidad de la futura norma.

- Objetivos y finalidad de la norma.

- Contenido del proyecto.

- Tramite de audiencia: a la Federación Regional de Municipios y Provincias; a los Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes; Diputaciones Provinciales; Consejo Comarcal del Bierzo; Servicios Territoriales de Medio Ambiente; organizaciones sindicales UGT y CCOO; organizaciones profesionales agrarias: COAG, ASAJA y UPA; Unión Regional de Cooperativas Agrarias de Castilla y León; Cámaras Oficiales de Comercio e Industria de Castilla y León; Consejo Regional de Cámaras de Comercio e Industria de Castilla y León; Ecologistas en Acción; Consejo Castellano Leonés de Consumidores y Usuarios; Confederación de Asociaciones de Vecinos de Castilla y León; Confederación de Organizaciones Empresariales de Castilla y León; Federación de Polígonos Industriales de Castilla y León; Colegio Oficial de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de Valladolid; Colegios Oficiales de Arquitectos de Valladolid y León; Colegio Oficial de Biólogos de Castilla y León; Colegios Oficiales de Ingenieros Industriales de Castilla y León; Colegios Oficiales de Ingenieros Técnicos Agrícolas y Peritos Agrícolas de Valladolid y León; Consejo de los Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos

de Castilla y León y Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos Agrícolas de Castilla y León.

- Trámite de información pública, mediante Resolución de 10 de noviembre de 2006 publicada en el Boletín Oficial de Castilla y León de 20 de noviembre de 2006.

- Estudio Económico, en el que se señala que no supone coste económico alguno.

2.- Informes remitidos por las Secretarías Generales sobre el proyecto de decreto.

3.- Informe preceptivo de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Medio Ambiente, de fecha 29 de mayo de 2007.

4.- Certificado de fecha 2 de mayo de 2007 de la Secretaria de la Consejo Asesor de Medioambiente, donde consta que dicho Consejo fue informado del proyecto de decreto.

II
CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.

El artículo 24 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León prevé que el Consejo Consultivo de Castilla y León es el superior órgano consultivo de la Junta y de la Administración de la Comunidad, encomendando al legislador autonómico la regulación de su composición y competencias.

La Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo, califica en su artículo 4.1.d) como preceptiva la consulta en el procedimiento de elaboración de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones.

En el presente caso, corresponde la competencia para emitir el dictamen solicitado a la Sección Segunda, de acuerdo con lo establecido en el punto 4º,

regla B), apartado a), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno, por el que se determina el orden, composición y competencias de las Secciones.

2ª.- Contenido del expediente y procedimiento de elaboración de los Reglamentos.

El artículo 51.1 del Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo dispone que las solicitudes de dictamen deberán incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de los documentos.

Para el supuesto de los proyectos de decreto se entiende como documentación necesaria la que, de acuerdo con el artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se recoge en el artículo 75.3 del citado texto legal.

En el presente caso, puede afirmarse que el proyecto cumple las exigencias sustanciales establecidas para la elaboración de disposiciones de carácter general.

3ª.- Competencia de la Comunidad de Castilla y León.

Este proyecto viene a desarrollar la habilitación contenida en la disposición final quinta de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de prevención ambiental de Castilla y León, y da cumplimiento, por un lado a la previsión de su artículo 39, al establecer las licencias ambientales que se otorgarán por un plazo máximo de ocho años; y por otro, a su artículo 40.1, respecto del procedimiento de renovación de la licencia ambiental, en la medida en que se dispone que éste se realizará mediante el procedimiento simplificado que se determine reglamentariamente.

El artículo 34.1.5ª de la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Castilla y León, reconoce competencias de desarrollo normativo y ejecución en materia de protección del medio ambiente y de los ecosistemas, sin perjuicio de las facultades de la Comunidad Autónoma para

establecer normas adicionales de protección en los términos del artículo 149.1.23ª de la Constitución.

Corresponde al titular de la Consejería competente en materia de medio ambiente la función de propuesta de las normas de desarrollo necesarias en esta materia (artículo 26.1.d de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León), así como la función ejecutiva de control del cumplimiento (artículo 26.1.f de la misma Ley).

En el ejercicio de la función de propuesta referida, la Consejería de Medio Ambiente ha elaborado el presente proyecto de decreto, cuyo texto suscita en el Consejo las observaciones que a continuación se desarrollan.

4ª.- Observaciones en cuanto al fondo.

Observaciones generales.

Antes de entrar en el análisis de cada uno de los artículos del proyecto de decreto remitido, es necesario realizar dos observaciones generales que afectan a todo o parte del articulado:

1ª.- La primera de las observaciones hace referencia a la regulación del procedimiento de renovación de la licencia de apertura, del cual la Asesoría Jurídica de la Consejería de Medio Ambiente informa lo siguiente:

"La Ley 11/2003, de 8 de abril no contiene referencia alguna a la renovación de dicha licencia.

»La regulación de la renovación de la licencia de apertura puede entrar en contradicción con el concepto que de ésta nos ofrece el artículo 33 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, en la medida en que dicha licencia se concibe como una autorización de puesta en marcha de las actividades e instalaciones. Si la norma reglamentaria pretende regular el procedimiento de renovación de las licencias ambientales a que se refiere su anexo I, se está refiriendo en todo caso a las actividades que, en el momento en el que se inicia el procedimiento de renovación de dicha licencia ambiental, ya se encuentran en funcionamiento, por lo que renovar una licencia de `apertura´ puede resultar en cierta medida contrario a su propia definición.

»Lo cierto es que la regulación de la renovación de la licencia de apertura (artículos 13 y 14, y disposición adicional y transitoria , apartado 3) guarda consonancia con la necesidad de adecuarla a la licencia ambiental renovada, que a su vez implica o puede conllevar el cambio de las circunstancias y de las medidas inicialmente impuestas; así, es precisa la presentación de una nueva memoria descriptiva, en su caso, de un nuevo proyecto básico, y además la licencia ambiental puede contener medidas preventivas o correctoras distintas a las que se contenían en la otorgada antes de su renovación (artículo 13 del proyecto de decreto) por lo que la no adecuación de la licencia de apertura conllevaría que ésta no se respondiese (sic) a la realidad de una licencia ambiental renovada nueva".

Por su parte, la Dirección General de Calidad Ambiental mantiene que el hecho de que en la Ley citada no se contenga una referencia expresa a la renovación de la licencia de apertura, "nada obsta a que en ejercicio de la habilitación conferida, en la disposición final quinta de la citada norma legal, a la Junta de Castilla y León para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y aplicación de la ley, pueda regularse la renovación de la licencia de apertura por una norma reglamentaria, máxime cuando la finalidad de la licencia de apertura, según se desprende del artículo 33 de la mencionada ley, es garantizar que la instalación se ajusta al proyecto aprobado, así como a las medidas correctoras adicionales impuestas, en su caso, en la licencia ambiental, y el acto que acuerde la renovación de la licencia ambiental puede modificar los valores límite de emisión y las demás condiciones específicas de la licencia y añadir nuevas condiciones específicas".

Para determinar la posibilidad o no de recoger en la presente norma la renovación de la licencia de apertura, ha de partirse de la definición de licencia de apertura recogida en la Ley 11/2003, de 8 de abril. Concretamente se refiere a la misma su artículo 33, que dispone lo siguiente:

"1. Con carácter previo al inicio de las actividades sujetas a autorización y licencia ambiental, deberá obtenerse de la Administración Pública competente para el otorgamiento de la autorización o licencia ambiental, respectivamente, la autorización de puesta en marcha correspondiente. En el supuesto de las actividades sujetas a autorización ambiental, esta autorización se denominará autorización de inicio de la actividad y resolverá sobre ella la Consejería competente en materia de medio ambiente. En el supuesto de las

actividades sujetas a licencia ambiental, se denominará licencia de apertura y resolverá sobre ella el Alcalde.

»2. A tal efecto, el titular de la actividad deberá presentar la documentación que reglamentariamente se determine, que garantice que la instalación se ajusta al proyecto aprobado, así como a las medidas correctoras adicionales impuestas, en su caso, en la autorización o licencia ambiental".

Asimismo, es indiscutible que la Ley 11/2003, de 8 de abril, no hace ninguna referencia a la "renovación de la licencia de apertura". Lo cual, por otro lado, es lógico, si atendemos a la definición de "licencia de apertura", que se configura como la autorización de puesta en marcha de una actividad sujeta a licencia ambiental, la cual no está sometida a plazo de caducidad, como ocurre con la autorización ambiental en todo caso o la licencia ambiental, en determinados casos.

Junto a lo anterior, ha de tenerse en cuenta la doctrina que sobre los reglamentos ejecutivos ha elaborado la jurisprudencia del 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 en 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 adquiera 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". También sostiene 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 obligación de renovación no aparezca exigida en la ley impediría, sin más, que se pudiese crear a través de una norma de desarrollo de carácter reglamentario tal obligación, si atendemos a los límites de la potestad reglamentaria señalados.

Lo único que podría recogerse, al amparo de lo dispuesto en el artículo 33.2 citado, es la obligación del titular de la actividad de presentar la documentación que se determine que garantice que la instalación se ajusta al proyecto aprobado (tanto en la licencia ambiental inicial, como en las sucesivas renovadas), así como a las medidas correctoras adicionales impuestas, en su caso, en la licencia ambiental, pero no una renovación de la licencia de apertura.

Esta observación general tiene carácter sustancial, y la misma se extiende al propio título del proyecto de decreto, a su preámbulo o parte expositiva, en la parte referida al procedimiento de renovación de la licencia de apertura, a los artículos 13 y 14 y a la disposición adicional segunda, apartado 1. Asimismo, deberá ser atendida para que proceda la utilización de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León".

2ª.- De acuerdo con el artículo 40.1 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, el procedimiento de renovación de la licencia ambiental se realizará mediante el procedimiento simplificado que se determine reglamentariamente.

No obstante, ha de ponerse de manifiesto que el procedimiento de renovación recogido en el proyecto de decreto en modo alguno puede calificarse como simplificado, lo que debería tenerse en cuenta. Así, sorprende que dentro de la documentación que debe aportarse por el interesado conste copia compulsada de la licencia ambiental y de apertura de la actividad o instalación, cuando se trata de documentos que ya se encuentran en poder de la Administración que debe resolver sobre la renovación. En todo caso, debería quedar claro que no sería necesaria la aportación de aquella documentación que ya hubiera sido aportada a la autoridad competente con motivo de la solicitud de licencia ambiental original o durante el periodo de validez de la misma.

Preámbulo.

Respecto a su preámbulo, ha de recordarse que, como es sobradamente conocido, esta parte expositiva ha de facilitar con la adecuada concisión la comprensión del objetivo de la norma, aludiendo a sus antecedentes y al título competencial en cuyo ejercicio se dicta, ayudando a advertir las innovaciones que introduce, con la aclaración de su contenido, si ello es preciso para la comprensión del texto.

Como ha indicado el Consejo de Estado (Dictamen 4078/1996, de 5 de diciembre), el preámbulo "puede cumplir una importante función en la motivación del ejercicio de una potestad discrecional como es la reglamentaria, y puede contribuir además al control judicial de los reglamentos que resulta del art. 106.1 de la Constitución, en especial, desde la perspectiva del principio de interdicción de la arbitrariedad de los Poderes Públicos consagrado en el art. 9.3 de la Constitución".

Los preámbulos de las disposiciones generales, cualquiera que sea su calificación, si bien carecen de valor normativo son elementos a tener en cuenta en la interpretación de las leyes por el valor que a tal efecto tienen, según advierte el art. 3º del Código Civil (Sentencias del Tribunal Constitucional 36/1981 y 150/1990), criterio que ha de ponerse de nuevo de manifiesto. Así, el Preámbulo debe ser expresivo y ha de contribuir a poner de relieve el espíritu y la finalidad de la disposición respecto a cuanto se regula en su texto articulado para contribuir a su mejor interpretación y subsiguiente aplicación.

Asimismo, en el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las directrices de técnica normativa, se señala que "La parte expositiva de la disposición cumplirá la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Si es preciso, resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto, pero no contendrá partes del texto del articulado. Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas (...)". Por otra parte, en los proyectos de real decreto deberán destacarse en la parte expositiva los aspectos más relevantes de la tramitación: consultas efectuadas, principales informes evacuados y, en particular, la audiencia o informe de las Comunidades Autónomas y entidades locales.

En el supuesto que nos ocupa, el contenido del preámbulo satisface el mínimo imprescindible habida cuenta de que en él, tras citarse sus antecedentes y el título competencial en cuyo ejercicio se dicta, se reseña, de manera concisa, tanto el objetivo que persigue la norma como algunos de los principales aspectos de su regulación.

No obstante, se considera que debería aludirse al artículo 45 de la Constitución.

Asimismo, respecto al párrafo primero de la parte expositiva, cuando se refiere a los tres regímenes de intervención administrativa, ha de tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, que lleva por título "régimen de intervención administrativa".

En el mismo se señala lo siguiente:

"1. Las actividades e instalaciones incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley, de acuerdo con su grado de incidencia sobre el medio ambiente, la seguridad y la salud, deben someterse al régimen de autorización ambiental, al régimen de licencia ambiental o al régimen de comunicación ambiental, según lo dispuesto en la presente ley.

»2. Por su parte, las actividades, instalaciones o proyectos enumerados en el Anexo III y IV deben someterse, además, al procedimiento de evaluación de impacto ambiental, en los términos establecidos en esta Ley".

Por tanto, debe hacerse referencia a "régimen de comunicación ambiental", y no simplemente de comunicación; y asimismo, hacer referencia al procedimiento de evaluación de impacto ambiental, que se recoge en el citado artículo 6 dentro del régimen de de intervención administrativa.

Por último, sería adecuado que dentro del párrafo segundo de esta parte expositiva se hiciera alusión a la excepción contenida en el artículo 39 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, o al menos a la existencia de la misma.

Artículo 2. ***Actividades e instalaciones cuyas licencias ambientales se otorgarán por un plazo máximo de ocho años.***

El contenido del presente artículo hace referencia no sólo a las actividades e instalaciones cuyas licencias ambientales se otorgarán por un plazo máximo de ocho años, sino también al resto, por lo que quizás sería conveniente cambiar el título del precepto y adecuarlo a su contenido.

Artículo 3. ***Renovación de las licencias ambientales.***

Este precepto contiene una remisión al artículo anterior, aunque sería más adecuada una remisión al anexo I, que es donde realmente se recogen las actividades e instalaciones cuyas licencias ambientales se otorgarán por un plazo máximo de ocho años.

Asimismo, se hace alusión a que hay licencias ambientales que deben ser actualizadas –en lugar de renovadas- por periodos sucesivos, pero sin concreción de cuáles, ya que únicamente se hace referencia a "en su caso". A juicio de este Órgano consultivo debería concretarse qué supuestos son los que deben ser actualizados, para evitar inseguridades jurídicas en la aplicación de la norma.

Artículo 4. ***Solicitud de renovación de la licencia ambiental.***

Debería establecerse, al hablar de la solicitud, que la misma recogerá el contenido mínimo establecido en el artículo 70 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento Administrativo Común.

Artículo 5. ***Plazo para solicitar la renovación de la licencia ambiental.***

En este artículo se establece que "los titulares de las licencias ambientales que deben ser objeto de renovación solicitarán ésta con una antelación mínima de cuatro meses al vencimiento del plazo de vigencia".

Al respecto, la Asesoría Jurídica mantiene en su informe que "el plazo previsto se contrapone a lo establecido en el artículo 39.2 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, que expresamente determina que con una antelación mínima de diez meses antes del vencimiento del plazo de vigencia de la autorización o licencia ambiental, su titular solicitará su renovación".

Frente a dichas alegaciones, la Dirección General de Calidad Ambiental señala en la memoria, después de un análisis conjunto del artículo 5 del proyecto, de los artículos 20.2, 30.3, 39.2 y 3 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, y de los artículos 21.1 y 25.2 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, sobre prevención y control integrados de la contaminación, lo siguiente:

"se pone de manifiesto que existe una cierta falta de adecuación entre el plazo máximo previsto para resolver el procedimiento de la licencia ambiental y el establecido para resolver el procedimiento de renovación de la licencia ambiental. Por ello, con base en la facultad predicable de las disposiciones reglamentarias de paliar las deficiencias eventuales de la ley, y desde la consideración de que la reducción del plazo coloca en una situación más favorable al titular de la licencia ambiental objeto de renovación, en la medida en que deberá presentar la solicitud de renovación de la licencia ambiental con una antelación de cuatro meses al vencimiento del plazo de vigencia, se puede afirmar que la previsión del artículo 5 del proyecto de decreto es respetuosa con el contenido de la disposición legal que desarrolla".

Ha de tenerse en cuenta en este punto, la doctrina que sobre los reglamentos ejecutivos ha elaborado la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que ya se ha expuesto dentro de las observaciones generales, y a la cual nos remitimos para evitar reiteraciones innecesarias.

Al amparo de dicha doctrina sobre la potestad reglamentaria han de analizarse las alegaciones de la Administración consultante para justificar que

no se traspasan los límites de dicha potestad en el presente caso, en contra de lo mantenido por los Servicios Jurídicos.

Este Consejo Consultivo considera que no se observa ninguna deficiencia en la ley, tal y como mantiene la Administración consultante. Lo manifestado por el legislador es claro, ha querido establecer un plazo distinto para dos procedimientos distintos, por un lado el procedimiento para obtener la licencia ambiental original y por otro el procedimiento de renovación de la licencia ambiental.

Por tanto, si atendemos a los límites de la potestad reglamentaria señalados, ha de entenderse que si se quiere modificar el plazo previsto en la Ley 11/2203, de 8 de abril, recogido de forma expresa en el artículo 39.2, debe hacerse a través de una norma de rango legal, y no a través de una norma de rango reglamentario, tal y como se pretende.

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".

Artículo 6. ***Subsanación de la solicitud.***

A juicio de este Consejo Consultivo podría suprimirse el presente artículo, y sustituirse por una mera remisión, dentro del artículo anterior, al contenido del artículo 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ya citada, puesto que es una copia literal de lo dispuesto con carácter general en dicho precepto y no introduce ninguna novedad.

Artículo 8. ***Informe del Ayuntamiento.***

Sería adecuado, máxime si se tiene en cuenta que estamos ante un procedimiento simplificado, que se recogiera un plazo máximo para la emisión del citado informe por parte del Ayuntamiento.

Artículo 9. ***Informe de la Comisión de Prevención Ambiental.***

Dentro del apartado 1 se establece que el Ayuntamiento remitirá el expediente, en su caso, a la Comisión de Prevención Ambiental, sin especificarse en qué casos o supuestos dicha remisión es necesaria.

Ha de recordarse que las denominadas Comisiones de Prevención Ambiental fueron creadas por la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León y, entre ellas, las Comisiones Territoriales de Prevención Ambiental a las que se atribuyen en su ámbito territorial, entre otras funciones, emitir el correspondiente informe o formular la oportuna propuesta en los expedientes relativos a la instalación, ampliación o reforma de las actividades, proyectos o instalaciones a los que se refiere la citada Ley, así como en los expedientes de evaluación de impacto ambiental, cuando así esté previsto en la misma.

La Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León crea, asimismo, la Comisión de Prevención Ambiental de Castilla y León, cuyas funciones básicamente son orientar y homogeneizar los criterios y actividades desarrolladas por las Comisiones Territoriales de Prevención Ambiental, informar con carácter preceptivo en aquellos supuestos en que así lo exija la legislación vigente, así como elaborar la correspondiente propuesta de resolución en los supuestos previstos legalmente.

Dichas comisiones aparecen desarrolladas por el Decreto 123/2003, de 23 octubre, por el que se regula la composición y funcionamiento de las Comisiones de Prevención Ambiental.

Por tanto, sería adecuado, al menos, una remisión a la normativa propia de dichas comisiones y no aludir simplemente a “en su caso”. Con ello se conseguiría un texto más completo y de mayor seguridad jurídica.

Asimismo, tal y como se ha puesto de manifiesto al analizar el artículo precedente, sería adecuado, máxime si se tiene en cuenta que estamos ante un procedimiento simplificado, que se recogiera un plazo máximo para la emisión del citado informe por parte de la Comisión de Prevención Ambiental, así como del plazo de adopción del acuerdo definitivo al que se hace alusión en el apartado 4.

Artículo 10. *Resolución de renovación de la licencia ambiental.*

En cuanto al plazo de resolución que aparece directamente vinculado al plazo de solicitud de renovación de la licencia ambiental, nos remitimos a lo señalado al analizar el artículo 5.

En el apartado 3 sería más correcto aludir, no a "silencio positivo", sino a "silencio administrativo", de conformidad con la terminología utilizada en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, lo cual es predicable también de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 14.

Artículo 13. ***Renovación de la licencia de apertura.***

En cuanto al contenido de este precepto nos remitimos a lo ya señalado en la observación general 1ª, por lo que a juicio de este Consejo Consultivo el contenido de este precepto debe suprimirse del texto del proyecto de decreto, por las razones ya alegadas.

Reiteramos igualmente el carácter sustantivo de esta observación.

Artículo 14. ***Resolución de renovación de la licencia de apertura.***

En cuanto al contenido de este precepto nos remitimos a lo ya señalado en la observación general 1ª, por lo que a juicio de este Consejo Consultivo el contenido de este precepto debe suprimirse del texto del proyecto de decreto, por las razones ya alegadas.

Reiteramos, igualmente el carácter sustantivo de esta observación.

Disposición Adicional Primera. ***Licencias de actividad y de apertura.***

Siguiendo el criterio mantenido por la Asesoría Jurídica, este órgano consultivo considera que el contenido de esta disposición no puede ser objeto de norma reglamentaria, en la medida en que equipara las licencias de actividad y de apertura reguladas en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de actividades clasificadas de Castilla y León, a las licencias ambiental y de apertura conforme a la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León.

Por ello, en atención a los límites de la potestad reglamentaria, y en la medida en que dichas licencias vienen definidas en normas con rango de ley, sólo normas de dicho rango estarían habilitadas para establecer la equiparación

propuesta. Lo que determina que este Consejo Consultivo considere que el proyecto de decreto se extralimita en sus competencias.

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". Asimismo, esta observación es trasladable igualmente a lo enunciado en el párrafo décimo del preámbulo o parte expositiva del proyecto, y a su disposición transitoria, apartado 2, al remitirse ésta a la disposición adicional primera.

Disposición adicional segunda. *Régimen sancionador.*

En esta disposición adicional se señala que constituirán infracciones administrativas en materia de renovación de las licencias ambiental y de apertura las acciones u omisiones tipificadas en la Ley 11/2003, de 8 de abril.

Al respecto, ha de tenerse en cuenta la doctrina constitucional sobre el principio de legalidad en materia sancionadora.

Así, el Tribunal Constitucional en su sentencia de fecha 21 de noviembre de 2005 señala que “resulta doctrina plenamente consolidada de este Tribunal que el derecho fundamental enunciado en el art. 25.1 CE extiende la regla *nullum crimen, nulla poena sine lege* al ámbito del ordenamiento administrativo sancionador, y comprende una doble garantía. La primera, de alcance material y absoluto, se refiere a la imperiosa exigencia de la predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, es decir, la existencia de preceptos jurídicos (*lex previa*) que permitan predecir con el suficiente grado de certeza (*lex certa*) dichas conductas, de tal modo que se sepa a qué atenerse en cuanto a la aneja responsabilidad y a la eventual sanción. La otra garantía, de alcance formal, hace referencia al rango necesario de las normas tipificadoras de dichas conductas y sanciones, toda vez que este Tribunal ha señalado reiteradamente que el término «legislación vigente» contenido en dicho art. 25.1 CE es expresivo de una reserva de Ley en materia sancionadora.

»En todo caso hay que recordar que este Tribunal ha venido reconociendo una eficacia relativa o limitada a esta segunda garantía, en el sentido de permitir un mayor margen de actuación al poder reglamentario en la

tipificación de ilícitos y sanciones administrativas (por razones que atañen en lo esencial al modelo constitucional de distribución de potestades públicas y al carácter, en cierto modo insuprimible, de la potestad reglamentaria) en ciertas materias (Sentencias del Tribunal Constitucional 42/1987, de 7 de abril, Fundamento 2; y 52/2003, de 17 de marzo, Fundamento 7; por todas)".

En este sentido, ha de recordarse lo señalado en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 23 de febrero de 2004, en la que se señala que "la reserva de Ley no excluye la posibilidad de que las Leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley (Sentencia del Tribunal Constitucional 83/1984, de 24 de julio), pues esto último supondría degradar la garantía esencial que el principio de reserva de Ley entraña, como forma de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos depende exclusivamente de la voluntad de sus representantes (Sentencia del Tribunal Constitucional 42/1987, de 7 de abril, Fundamento 2. En este mismo sentido, Sentencia del Tribunal Constitucional 52/2003, de 17 de marzo; y todas las resoluciones allí citadas).

»El núcleo central de la materia sancionadora reservado constitucionalmente al legislador es, como regla general, el relativo a la predeterminación de las infracciones, de las sanciones y de la correspondencia entre ambas: En definitiva, el art. 25.1 de la Constitución obliga al legislador a regular por sí mismo los tipos de infracción administrativa y las sanciones correspondientes, en la medida necesaria para dar cumplimiento a la reserva de Ley. Desde otro punto de vista, y en tanto aquella regulación legal no se produzca, no es lícito, a partir de la Constitución, tipificar nuevas infracciones ni introducir nuevas sanciones o alterar el cuadro de las existentes por una norma reglamentaria cuyo contenido no esté suficientemente predeterminado o delimitado por otra de rango legal (Sentencia del Tribunal Constitucional 42/1987, de 7 de abril, Fundamento 3. En este mismo sentido nos hemos pronunciado también en la Sentencia del Tribunal Constitucional 305/1993, de 25 de octubre, Fundamento 5, o en la Sentencia del Tribunal Constitucional 132/2001, de 8 de junio, Fundamento. 5)".

Asimismo, el Tribunal Constitucional en su sentencia de 2 de junio de 2003 señala que "se abre así la posibilidad de que las Leyes se remitan a normas reglamentarias en este ámbito, con el límite infranqueable, en todo

caso, de que dicha remisión no facilite «una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley» (Sentencias del Tribunal Constitucional 42/1987, de 7 de abril, Fundamento 2; 101/1988, de 8 de junio, Fundamento 3; 61/1990, de 29 de marzo, Fundamento 8; 341/1993, de 18 de noviembre, Fundamento 10; y 25/2002, de 11 de febrero, Fundamento 4). En definitiva, según se destaca en la Sentencia del Tribunal Constitucional 113/2002, de 9 de mayo, Fundamento 3, reiterando lo ya dicho en el fundamento jurídico 3 de la Sentencia del Tribunal Constitucional 305/1993, de 25 de octubre, el art. 25 de la Constitución obliga al legislador a regular por sí mismo los tipos de infracción administrativa y las sanciones que les sean de aplicación, sin que sea posible que, a partir de la Constitución, se puedan tipificar nuevas infracciones ni introducir nuevas sanciones o alterar el cuadro de las existentes por una norma reglamentaria cuyo contenido no esté suficientemente predeterminado o delimitado por otra con rango de Ley".

Aplicando la doctrina constitucional citada, este Consejo Consultivo considera que en materia de renovación de la licencia de apertura no existe infracción administrativa alguna tipificada en la Ley 11/2003, de 8 de abril. En dicha ley, como ya se ha puesto de manifiesto, no se recoge ninguna previsión relativa a la renovación de la licencia de apertura.

Por todo ello, ha de entenderse que si la Ley 11/2003, de 8 de abril, no regula como posible infracción administrativa alguna acción u omisión relativa a la renovación de la licencia de apertura, una norma reglamentaria no puede tipificar una nueva infracción cuyo contenido no está suficientemente predeterminado o delimitado por una norma con rango de ley, no pudiendo entender como suficiente cobertura lo mantenido desde la Dirección General de Calidad Ambiental, según la cual dicha infracción administrativa quedaría subsumida en lo dispuesto en el artículo 74.4 de la Ley 11/2003, que alude a la conducta consistente en la realización de "cualesquiera acciones u omisiones que vulneren lo dispuesto en la presente Ley o en las normas y reglamentos que la desarrollen cuando no estén tipificadas como infracciones graves o muy graves". Ha de tenerse así en cuenta en todo momento los límites de la potestad reglamentaria y el artículo 25.1 de la Constitución, que obliga al legislador a regular por sí mismo los tipos de infracción administrativa y las sanciones correspondientes, en la medida necesaria para dar cumplimiento a la reserva de Ley.

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".

Observación final.

Finalmente, aunque con evidente carácter técnico y puesto que no se hace referencia alguna a ello en el articulado del proyecto de decreto ni en su anexo II, debe realizarse la observación de que no se contemplan en el mismo las emisiones de radiaciones ionizantes, aspecto éste que tiene base para su regulación en el Título VII del Reglamento sobre protección contra las radiaciones ionizantes, aprobado por Real Decreto 783/2001, de 6 de julio, que transpone en parte la Directiva 96/29/EURATOM, del Consejo, por la que se establecen las normas básicas relativas a la protección sanitaria de los trabajadores y de la población contra los riesgos que resultan de las radiaciones ionizantes, estimándose procedente su consideración.

5ª.- Correcciones gramaticales y de técnica normativa.

De acuerdo con lo dispuesto en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las directrices de técnica normativa, la disposición transitoria debería denominarse única.

El contenido del artículo 7 debería dividirse en dos apartados: uno referido a la información pública y otro al trámite de audiencia.

III
CONCLUSIONES

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

Que atendidas las observaciones de carácter sustantivo realizadas al artículo 5, sobre plazo para solicitar la renovación de la licencia ambiental; al artículo 13, relativo a la renovación de la licencia de apertura; al artículo 14, sobre resolución de renovación de la licencia de apertura; a la disposición adicional primera, referente a la equiparación de las licencias de actividad y apertura de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, a las licencias ambiental y de

apertura de la Ley 11/2003, de 8 de abril; al apartado primero de la disposición adicional segunda, sobre régimen sancionador en cuanto a las infracciones administrativas relativas a la renovación de la licencia de apertura; y consideradas las demás observaciones formuladas, 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 ambiental y de apertura.

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