CONSEJO CONSULTIVO
DE CASTILLA Y LEÓN

Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero
Sr. Velasco Rodríguez, Consejero y Ponente
Sr. Nalda García, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunido en Zamora el día 23 de enero de 2014, ha examinado el *anteproyecto de ley de Industria de Castilla y León,* 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 19 de diciembre de 2013 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *anteproyecto de ley de Industria de Castilla y León.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 20 de diciembre de 2013, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 859/2013, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de éste. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Velasco Rodríguez.

Primero.- El anteproyecto.

El anteproyecto de ley sometido a dictamen consta de una exposición de motivos, 46 artículos divididos en seis títulos, de los cuales los títulos segundo y tercero se encuentran a su vez divididos en capítulos, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

La exposición de motivos se refiere a las dos premisas fundamentales en que se sustenta la ley que se proyecta, que son, por una parte, la importancia que para Castilla y León puede tener la actividad industrial y, por otra, la conjugación de la debida atención de los intereses generales implicados en la actividad industrial con el máximo respeto a la libertad de empresa y a las reglas de la competencia.

El presente anteproyecto de ley tiene por objeto continuar y profundizar en un proceso de liberalización de la actividad industrial, de eliminación o minimización de barreras regulatorias, que se inició en España a comienzos de la década de los 80 del pasado siglo, que se profundizó con la adhesión en el año 1986 a las Comunidades Europeas y que ha continuado con la progresiva construcción del Mercado Único Europeo, del que es último hito en la materia la Directiva europea de servicios (2006/123/CE) que ha sido traspuesta al derecho español por la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

Por otra parte, con la norma proyectada se pretende dotar a la Comunidad de Castilla y León de una norma con rango legal que, con una visión global e integradora de los diferentes aspectos implicados, establezca un marco adecuado para la regulación de la actividad industrial y su fomento o promoción, siempre con pleno respeto al reparto competencial establecido en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía.

En este contexto se establece un marco general regulador de la actividad industrial en Castilla y León.

Finalmente, después de reseñar las disposiciones estatutarias que amparan la aprobación del anteproyecto, se detalla extensamente el contenido del articulado y de las disposiciones de la parte final de la norma proyectada.

La parte dispositiva del anteproyecto de ley se estructura del siguiente modo:

Título I, "Disposiciones generales" (artículos 1 a 3). El artículo 1 se refiere al objeto de la ley, el artículo 2 al ámbito de aplicación y el artículo 3 a

los principios que presiden la actuación de la Comunidad de Castilla y León en el ámbito de aplicación de la ley.

Título II, "Seguridad industrial" (artículos 4 a 24), que se estructura en cuatro capítulos.

El Capítulo 1º, "Régimen de la actividad industrial", abarca los artículos 4 a 8. El artículo 4 establece la finalidad, el artículo 5 se refiere a los reglamentos de seguridad industrial, el artículo 6 a las obligaciones de los titulares de industrias, instalaciones o equipos, el artículo 7 a las industrias peligrosas y contaminantes y el artículo 8 a la responsabilidad de las personas físicas o jurídicas que realicen actividades comprendidas en el ámbito de aplicación de esta ley.

El Capítulo 2º, "Profesionales", está integrado por los artículos 9 a 12. El artículo 9 se refiere a las habilitaciones profesionales, el artículo 10 a los proyectistas y directores de obra, el artículo 11 a las empresas instaladoras y mantenedoras y el artículo 12 a los órganos de control.

El Capítulo 3º, "Controles previos sobre actividades e instalaciones", comprende los artículos 13 a 17. El artículo 13 se refiere a los controles administrativos, el artículo 14 a las comprobaciones administrativas, el artículo 15 a la actuación de los organismos de control, el artículo 16 a la información a los titulares de las instalaciones y el artículo 17 al deber de información.

El Capítulo 4º, "Inspección y medidas correctoras", se compone de los artículos 18 a 24. El artículo 18 se refiere a las modalidades, el artículo 19 a la inspección administrativa, el artículo 20 al personal inspector administrativo, el artículo 21 a la inspección por organismos de control, el artículo 22 a las medidas provisionales, el artículo 23 a las medidas correctoras y el artículo 24 a las medidas correctoras resultado de las inspecciones por organismos de control.

Título III, "Fomento de la competitividad y la calidad industrial" (artículos 25 a 31), se estructura en tres capítulos.

El Capítulo 1º, "Promoción industrial: planificación y medios", abarca los artículos 25 a 27. El artículo 25 establece los objetivos de la política de

promoción industrial, el artículo 26 se refiere al Plan Director de Promoción Industrial y el artículo 27 a los proyectos industriales prioritarios.

El Capítulo 2º, "Mejora de la calidad de la regulación industrial", está integrado por los artículos 28 a 30. El artículo 28 se refiere a los principios de buena regulación, el artículo 29 a la ejecución de la política de buena regulación en las iniciativas legislativas y reglamentarias y el artículo 30 al examen de la regulación industrial.

El Capítulo 3º, "Calidad industrial", comprende el artículo 31.

Título IV, "Responsabilidad social empresarial", se compone de un único artículo, el 32, que regula la responsabilidad social empresarial.

Título V, "Registro industrial de Castilla y León" (artículos 33 a 35). El artículo 33 se refiere al ámbito y fines, el artículo 34 al deber de información y el artículo 35 a la publicidad.

Título VI, "Infracciones y sanciones" (artículos 36 a 46). El artículo 36 se refiere a disposiciones generales, el artículo 37 a las infracciones muy graves, el artículo 38 a las infracciones graves, el artículo 39 a las infracciones leves, el artículo 40 a las sanciones, el artículo 41 a la responsabilidad, el artículo 42 a la obligación de reparar el daño causado, el artículo 43 a las sanciones accesorias, el artículo 44 a la prescripción, el artículo 45 al procedimiento y el artículo 46 a la competencia y remisión de la información al Estado.

La disposición derogatoria deroga las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a lo dispuesto en la ley y, en particular, la Ley 3/1990, de 16 de marzo, de Seguridad Industrial de Castilla y León.

La disposición final primera prevé el desarrollo reglamentario del contenido, estructura y funcionamiento del Registro Industrial de Castilla y León y cuantos aspectos se consideren necesarios para su operatividad y el mejor cumplimiento de sus fines, en el plazo de un año.

La disposición final segunda prevé que la Consejería competente en materia de industria velará por el cumplimiento de las normas establecidas en

la presente ley dentro del ámbito de competencias establecidas en el Estatuto de Autonomía.

La disposición final tercera dispone la entrada en vigor de la ley al mes de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León.

Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al anteproyecto de ley, además de un índice de los documentos que lo conforman, figuran los siguientes:

- Orden de 11 de mayo de 2012, de la Consejería de Economía y Empleo, por la que se inicia la tramitación del expediente del anteproyecto de ley de Industria.

- Comunicación a la Comisión Delegada de Asuntos Económicos de 12 de julio de 2012, con carácter previo al inicio de la tramitación del anteproyecto.

- Borrador del anteproyecto de ley de Industria de Castilla y León, de 12 de diciembre de 2012.

- Sometimiento del anteproyecto a información pública y alegaciones efectuadas por el Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos, la Unión Profesional de Castilla y León, COACYLE, EREN, la Asociación en defensa del río Alberche y la Asociación Geográfica Ambiental.

- Remisión del texto a las distintas Consejería y alegaciones de las Consejerías de Agricultura y Ganadería, Fomento y Medio Ambiente y de la Presidencia.

- Informe de la Dirección General de Energía y Minas de 31 de enero de 2013.

- Informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, de 11 de septiembre de 2013.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística, de 13 de septiembre de 2013.

- Informe del Consejo Económico y Social, de 6 de noviembre de 2013.

- Memorias del anteproyecto de ley de 1 de octubre y 2 de diciembre de 2013, respectivamente.

- Anteproyecto de ley de Industria de 2 de diciembre de 2013.

- Informe de la Secretaría General de la Consejería de Economía y Empleo, de 3 de diciembre de 2013.

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

II
CONSIDERACIONES JURÍDICAS

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

El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.c) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, y corresponde al Pleno emitir el dictamen según lo establecido en el artículo 19.2.

2ª.- Contenido del expediente.

El artículo 53.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 17/2012, de 3 de mayo, 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 documentos.

Para el supuesto de los anteproyectos de ley, ha de considerarse documentación necesaria la exigida por el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. Conforme a dicho precepto, el anteproyecto, cuya elaboración se iniciará en la Consejería competente por razón de la materia, deberá ir acompañado de una Memoria en la que se incluirán:

a) Un estudio del marco normativo en el que pretende incorporarse, con expresión de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias.

b) Los informes y estudios sobre su necesidad y oportunidad.

c) Un estudio económico con referencia al coste a que dará lugar, en su caso, así como a su financiación.

d) Un informe de evaluación del impacto de género.

e) La expresión de haber dado el trámite de audiencia, cuando fuere preciso, y efectuado las consultas preceptivas.

f) Informe motivado de las razones imperiosas de interés general que determinen el efecto desestimatorio del silencio administrativo.

g) De establecerse un régimen de autorización para el acceso o ejercicio de una actividad de servicios, motivación suficiente sobre la concurrencia de las condiciones de no discriminación, necesidad y proporcionalidad, así como, en su caso, de la concurrencia de estas mismas condiciones en relación con los requisitos previstos en el artículo 11.1 o en el artículo 12.2, ambos de la Ley sobre el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

La ley citada exige, además, que el anteproyecto se envíe a las restantes Consejerías para su estudio, se informe por los servicios jurídicos de la Comunidad y se someta, con carácter previo a su aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva.

Respecto al procedimiento de elaboración de la norma, en el presente caso, tal y como ha quedado reflejado en los antecedentes de hecho y se acredita con la documentación enviada, el anteproyecto de ley ha sido objeto de examen por todas las Consejerías, de las cuales han formulado alegaciones las Consejerías de Agricultura y Ganadería, Fomento y Medio Ambiente y de la Presidencia.

Igualmente, ha existido un trámite de audiencia externa en el que ha habido una amplia participación de las entidades a las que se les remitió el texto del anteproyecto con el fin de que formularan observaciones y sugerencias, las cuales han sido objeto de contestación y valoración, como se recoge en el expediente remitido.

La observancia del procedimiento de elaboración de las normas, constituye un aspecto de singular importancia si se tiene en cuenta que el procedimiento, tanto en su vertiente formal como material, opera como una garantía para la legalidad, acierto y oportunidad de la disposición de que se trate.

Al respecto deben considerarse también las previsiones del Decreto 43/2010, de 7 de octubre, por el que se aprueban determinadas medidas de mejora en la calidad normativa de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, cuyo artículo 2 establece que "De conformidad con lo dispuesto en los artículos 5 y 42 de la ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública, el procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley y de los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general se inspirará en los principios de actuación de la Administración Autonómica de eficiencia, economía, simplicidad y participación ciudadana y en los principios de calidad normativa, necesidad, proporcionalidad, transparencia, coherencia, accesibilidad y responsabilidad, en los términos en los que estos principios aparecen definidos en la citada Ley".

Conforme al artículo 4.1.a) de este Decreto 43/2010 "(…) estarán sometidos a la evaluación del impacto normativo los procedimientos de elaboración de las siguientes disposiciones: Anteproyectos de ley, salvo los anteproyectos de presupuestos generales de la Comunidad y de medidas financieras".

En la Memoria que acompaña al anteproyecto de ley se hace constar que se ha cumplido debidamente con el procedimiento de elaboración de las normas dando audiencia a todos los posibles interesados y recabando los estudios e informes preceptivos.

Hay que tener en cuenta, dado el carácter tan amplio de la materia objeto de la norma y la posible confluencia con competencias que ostenta el Estado, resulta conveniente la audiencia a éste, lo que puede entenderse cumplido con el trámite concedido al Delegado de Gobierno en Castilla y León, cuyo cometido es dirigir la Administración del Estado en la Comunidad Autónoma y coordinarla, cuando proceda, con la Administración propia de la Comunidad.

La concesión de trámite de audiencia a la Administración del Estado, si bien no se establece en ninguna norma como preceptivo, sí se considera muy conveniente en relación con materias en las que, como en el presente caso, confluyen competencias de diversas Administraciones. Sobre este particular incide el Consejo de Estado en su Memoria del año 2008: "En la elaboración de disposiciones de carácter general cabe detectar un cierto desequilibrio en materia de audiencia entre las que concede la Administración General a las Comunidades Autónomas y las de éstas últimas a la primera. El propósito de los siguientes párrafos es argumentar la conveniencia y la viabilidad de imponer por Ley del Estado la obligación de que las Comunidades Autónomas concedan audiencia a la Administración General en el proceso de elaboración de sus disposiciones de carácter general que no sean estrictamente auto-organizativas y, de paso, sugerir que la práctica usual de la Administración General consistente en conceder audiencia a las Comunidades Autónomas en materias que afecten a sus competencias se generalice, convirtiéndose en trámite preceptivo. El ámbito propio de estas sugerencias parece que debiera restringirse al ejercicio de competencias compartidas.

»Si se prescinde de leyes singulares del Estado cuyo contenido incluye la obligación de conceder audiencia a las Comunidades Autónomas en la elaboración de sus normas de desarrollo, no existe ninguna Ley de carácter general que imponga la obligatoriedad de consulta a la Administración General en iniciativas legislativas de las Comunidades Autónomas, o a éstas cuando quien legisla es el Estado".

Por lo tanto, al margen y con independencia de invocación de principios, como los de lealtad institucional o cortesía, la posibilidad de que cada Administración tenga la oportunidad de oír a la otra, no sólo permite ponderar puntos de vista e informaciones no tenidas en cuenta, sino que cabría esperar que la generalización de la respectiva audiencia contribuya a disminuir la litigiosidad entre ambos órdenes político-administrativos.

Asimismo, como ya se ha expuesto en el antecedente de hecho segundo, constan incorporados al expediente:

- El informe preceptivo de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Hacienda, conforme exige el artículo 76.2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León, en relación con la disposición adicional séptima de la Ley 10/2012, de 21 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2013. En relación con el impacto presupuestario, el citado informe recuerda la necesidad de que en su momento sean sometidos a informe de la Consejería de Hacienda los futuros planes o programas de actuación con compromisos que puedan extenderse a ejercicios futuros.

- El informe preceptivo de la Dirección de los Servicios Jurídicos, tal como exigen la citada Ley 3/2001, el artículo 4.2.a) de la Ley 6/2003, de 3 de abril, de Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León, y el artículo 2.5º.A.c) del Decreto 17/1996, de 1 de febrero, de organización y funcionamiento de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Castilla y León.

- El informe del Consejo Económico y Social de Castilla y León, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3.1.a) de la Ley 13/1990, de 28 de noviembre, del Consejo Económico y Social.

- El informe de la Secretaría General de la Consejería proponente, previsto por el artículo 39.1.g) de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

El expediente remitido se completa con una Memoria en la que se recogen con detalle los extremos exigidos en el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, así como una evaluación del impacto normativo y administrativo,

según exige el Decreto 43/2010, de 7 de octubre, por el que se aprueban determinadas medidas de mejora en la calidad normativa de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

A la vista de la documentación remitida, puede afirmarse que en la tramitación del anteproyecto de ley se ha cumplido perfectamente lo previsto en la normativa de aplicación descrita.

No obstante, llama la atención el tiempo transcurrido entre algunos de los trámites realizados, circunstancia que se proyecta en la dilación que se aprecia en la tramitación de la norma proyectada.

3ª.- Marco constitucional.

La Comunidad de Castilla y León, de acuerdo con el artículo 70.1 22º del Estatuto de Autonomía, tiene competencia exclusiva en materia de "Industria con observación de cuanto determinen las normas del Estado por razones de seguridad, de interés militar o sanitario y las normas relacionadas con las industrias que estén sujetas a la legislación de minas, hidrocarburos y energía nuclear".

A ello hay que añadir la competencia exclusiva que corresponde a la Comunidad Autónoma en las siguientes materias y que están relacionadas con la actividad industrial, como son las señaladas en el artículo 70.1.18º ("El fomento del desarrollo económico en los diferentes mercados y del comercio exterior y la planificación de la actividad económica de la Comunidad, dentro de los objetivos marcados por la política económica general y, en especial, la creación y gestión de un sector público de Castilla y León"), en el artículo 70.1. 21º ("Promoción de la competencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma") y en el artículo 70.1.23º ("Investigación científica y técnica. Fomento y desarrollo de la investigación, desarrollo e innovación en coordinación con la investigación científica y técnica estatal").

El artículo 71.1.10ª del Estatuto dispone que la Comunidad Autónoma tiene competencias de desarrollo normativo y ejecución en materia de régimen minero y energético, incluidas las fuentes renovables de energía.

El artículo 149.1.13.ª de la Constitución otorga al Estado competencia exclusiva sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Consecuentemente, al ser la actividad industrial una parte de la actividad económica, el Estado tiene competencia para determinar las bases y la coordinación referente a toda clase de industrias, lo que incluye el régimen de creación, instalación, ampliación, traslado o cese de actividades industriales. El 149.1.25ª de la Constitución establece la competencia exclusiva del Estado en relación con las bases del régimen minero y energético, relacionado también con la actividad industrial.

Además, y teniendo en cuenta que este aspecto se relaciona con el principio de libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, el artículo 149.1.1ª constituye una habilitación complementaria para que el Estado regule las condiciones básicas del ejercicio de la actividad industrial.

Tal y como señala la exposición de motivos de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, del Estado: "En el artículo 149.1.13ª de la Constitución cabe diferenciar dos contenidos:

»A) Las bases y ordenación o dirección de la actividad económica, que son manifestaciones de un principio más amplio: El de la unidad del orden económico que informa el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia económica, con el fin de que no se produzcan resultados disfuncionales y desintegradores de dicho orden.

»Esta unidad del ordenamiento económico en todo el ámbito del Estado viene exigida en la Constitución de modo directo o indirecto (así en los artículos 2, 40, 128, 130, 131, 138 y 139), y su consecución sólo puede alcanzarse mediante la adopción de medidas de política económica aplicables con carácter general a todo el territorio nacional.

»Esta unidad habrá de garantizarse excepcionalmente mediante ciertos actos de ejecución cuando, por la naturaleza de la materia, resulta complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responda la competencia estatal sobre las bases, si bien, en todo caso, la fijación de las bases no deben llegar a tal grado de desarrollo que dejen vacías de contenido las correspondientes competencias de las Comunidades Autónomas.

»B) La coordinación de la planificación general de la actividad económica, que debe ser entendida como la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las diferentes Administraciones Públicas en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema.

»En este marco, se configuran en la Ley una serie de instrumentos y medios para propiciar y posibilitar la colaboración y cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el campo de la actividad industrial: Consejo de Coordinación de la Seguridad Industrial y Comisión de Registro e Información Industrial".

En el ejercicio de esas competencias el Estado en la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, ha declarado el carácter básico de determinados preceptos, por lo que el legislador autonómico ha de tomar en consideración ese marco normativo al acometer su labor normadora. En esta labor habrá de tener muy presente, asimismo, las disposiciones del derecho comunitario, por su especial incidencia en el sector cuya regulación se acomete.

La disposición final de la Ley 21/1992, de 16 de julio, establece que "Los artículos 1, 2, 3, apartados 1 al 3, y 4 a), b), e), g) y h); el artículo 4, y los artículos 9 al 18; 21 al 27; 30 al 37, y 38, apartado 2, se dictan al amparo del artículo 149.1. 1ª y 13ª de la Constitución. Los restantes preceptos de esta Ley serán de aplicación en defecto de legislación específica dictada por las Comunidades Autónomas con competencia normativa en las materias reguladas por la misma".

Con los límites indicados, y en la medida en que el anteproyecto se elabora en el ámbito de la competencia autonómica anteriormente explicitada, se considera que cuenta con el soporte competencial necesario.

4ª.- Observaciones al texto del anteproyecto.

Observaciones generales

1ª.- El anteproyecto sometido a dictamen tiene preceptos con un contenido programático, que afecta a principios generales que deben regir y orientar la actuación de la Administración Autonómica en materia de industria.

Se trata de preceptos en los que se formulan principios, y no reglas, con un marcado carácter finalista, que enuncian objetivos que deben alcanzar los poderes públicos en la forma que estimen más adecuada, con un contenido regulativo no inmediato, sino mediato, cuando se aprueben las normas en que se materialicen aquellos objetivos, por lo que el análisis que ahora se efectúa estará condicionado a la futura concreción de dichos mandatos mediante los instrumentos normativos correspondientes.

2ª.- Como ya se ha señalado, la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, contiene preceptos que constituyen legislación básica. Respecto a la reproducción de normas estatales, se ha manifestado el Tribunal Constitucional en numerosas sentencias, en las que establece que esta reproducción es válida si con ello no se modifica la legislación básica del Estado, puesto que la Comunidad Autónoma carece de competencias para ello.

En relación con la reproducción autonómica de las normas estatales, cuando sobre la materia regulada ostentan competencias el Estado y las Comunidades Autónomas, es preciso tener en cuenta que la normativa autonómica estaría condicionada al cambio o variación que sufre la norma estatal; por lo tanto, al variar el contenido de esta normativa, también tendría que variar en los mismos términos el de la normativa autonómica, so pena de su posible inconstitucionalidad.

El Tribunal Constitucional no ha dejado de advertir sobre los riesgos de estas prácticas legislativas potencialmente inconstitucionales por inadecuadas al sistema de fuentes configurado en la Constitución. Así lo hizo respecto de la reproducción por ley de preceptos constitucionales (Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, fundamento jurídico 23); en otros casos en los que leyes autonómicas reproducían normas incluidas en la legislación básica del Estado (Sentencias del Tribunal Constitucional 40/1981 y 26/1982, entre otras muchas); o, incluso, cuando por ley ordinaria se reiteraban preceptos contenidos en una ley orgánica. Prácticas todas ellas que pueden mover a la confusión normativa y conducir a la inconstitucionalidad derivada de la norma, como ocurre en aquellos supuestos en los que el precepto reproducido pierde

su vigencia o es modificado, manteniéndose vigente, sin embargo, el que lo reproducía.

Más recientemente, en Sentencias de 25 de marzo y 16 de diciembre de 2004 y de 21 de diciembre de 2005, entre otras, el Tribunal Constitucional precisa que "esta proscripción de la reiteración o reproducción de normas (…) por el legislador autonómico (*leges repetitae*) no debemos extenderla a aquellos supuestos en que la reiteración simplemente consiste en incorporar a la normativa autonómica, ejercida ésta en su ámbito competencial, determinados preceptos del ordenamiento procesal general con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento autonómico".

A la luz de esta doctrina del Tribunal Constitucional, este Consejo Consultivo ha expuesto en numerosas ocasiones que en aquellos casos en que pueda entenderse imprescindible la reproducción de textos legales, se ha de garantizar el pleno respeto y fidelidad a la norma básica, sin amparar en ningún caso que la reproducción de la legislación básica pueda llegar a suponer la modificación o alteración de esta última.

Exposición de motivos.

Tal y como expresa Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las directrices de técnica normativa, la parte expositiva de la disposición cumple la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se promulga. Si es preciso, resumirá sucintamente dicho contenido, a fin de lograr una mejor comprensión del texto del articulado. Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas.

En el supuesto de la norma proyectada, la finalidad de la regulación se describe en la exposición de motivos del anteproyecto con suficiente claridad. Asimismo, las líneas generales de su contenido quedan reflejadas en ella a través de la descripción de los aspectos regulados en cada uno de los Títulos en los que se estructura. Finalmente, también se hace mención a los preceptos estatutarios que habilitan la aprobación de la norma.

Por último, respecto a la normativa de referencia, se mencionan adecuadamente en el preámbulo las normas estatales en materia de industria y las de derecho comunitario más destacadas que deben considerarse, así como el artículo 38 de la Constitución, en el que se dispone que se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado.

Teniendo en cuenta el ámbito que abarca la materia de industria sería necesario hacer referencia a otros preceptos constitucionales relacionados como son el artículo 40.1 (progreso social y económico), 130.1 (modernización y desarrollo de los sectores económicos), 139.2 (libertad de circulación de personas y bienes), 51.1 (defensa de los consumidores y usuarios) y 45.2 (utilización racional de los recursos naturales y defensa del medio ambiente).

Asimismo sería plausible que se hubiera hecho referencia a los artículos 149.1.13ª (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica), relacionado con el principio de libertad de empresa en el marco de la economía de mercado y al 149.1.1ª (regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales) que constituye una habilitación complementaria para que el Estado regule las condiciones básicas del ejercicio de la actividad industrial, al concurrir en materia de industria competencias del Estado y de la Comunidad Autónoma.

Por ello, podría mejorarse el tratamiento competencial con una mención a los principales aspectos de interrelación entre las competencias estatales y autonómicas.

Título I. Disposiciones Generales.

Artículo 2. *Ámbito de aplicación.*

Este precepto se refiere al ámbito de aplicación de la Ley. Como ya se ha señalado anteriormente, en materia de industria hay que tener en cuenta la legislación básica del Estado, como límite a las competencias de la Comunidad Autónoma en la materia.

Al respecto hay que señalar que la definición de actividad industrial se recoge en el artículo 3.1 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, que dispone: "Se consideran industrias, a los efectos de la presente Ley, las actividades dirigidas a la obtención, reparación, mantenimiento, transformación o reutilización de

productos industriales, el envasado y embalaje, así como el aprovechamiento, recuperación y eliminación de residuos o subproductos, cualquiera que sea la naturaleza de los recursos y procesos técnicos utilizados". Este artículo tiene carácter básico de acuerdo con lo establecido en la disposición final de la citada norma, por lo que las Comunidades Autónomas, dentro de su competencia, deben respetar su contenido y no limitarlo, por lo que debe respetarse la definición de actividad industrial del artículo 3.1 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, así como los restantes apartados del citado artículo 3.

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo".

Artículo 3. *Principios.*

Este artículo tiene un marcado carácter programático, pues se trata de un precepto en el que se formulan principios y no reglas, con un marcado carácter finalista, que enuncian objetivos que deben alcanzar los poderes públicos en la forma que estimen más adecuada, con un contenido regulativo no inmediato, sino mediato, cuando se aprueben las normas en que se materialicen aquellos objetivos.

Muchos de estos principios se corresponden con los fines enunciados en el artículo 2 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, que también tiene carácter de básico, por lo que su contenido debe respetarse por la normativa autonómica. En el citado artículo 2 de la ley estatal se incluye como uno de los fines de la ley la responsabilidad industrial, por lo que sería adecuado establecer como un principio más en el artículo 3 del anteproyecto de ley objeto de dictamen la garantía de la responsabilidad industrial.

Título II. Seguridad Industrial.

Antes de analizar el contenido de los preceptos que integran este Título hay que poner de manifiesto que, en materia de seguridad industrial, existe una concurrencia de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Al respecto, cabe hacer referencia a la observación general 2ª del presente dictamen, en el sentido de que la Comunidad Autónoma puede dictar disposiciones con rango de ley sobre la materia siempre que respete las bases establecidas por la ley estatal y dentro de la permisividad de ésta.

En materia de seguridad industrial, la STC 179/1998, de 16 de septiembre, dictada en el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 3/1990, de 16 de marzo, de Seguridad Industrial de Castilla y León, señaló: "Como hemos tenido ocasión de declarar en pronunciamientos anteriores sobre el reparto de competencias en materia de seguridad industrial, «en el núcleo fundamental de la materia de "industria" se incluyen, entre otras, las actividades destinadas a la ordenación de sectores industriales, a la regulación de los procesos industriales o de fabricación y, más precisamente en la submateria de seguridad industrial, las actividades relacionadas con la seguridad de las instalaciones y establecimientos industriales y los productos elaborados en las mismas» (STC 203/1992, fundamento jurídico 2.)".

La citada Sentencia indica que "En relación con el reparto de funciones en el ámbito de la seguridad industrial, hemos recordado en la STC 243/1994 que ya en la STC 203/1992 llegamos, en lo que aquí importa, a varias conclusiones: «primera, que el Estado tiene atribuida la potestad normativa -- podrá dictar normas «por razones de seguridad industrial»-, que sin embargo no excluye la posibilidad de que la Comunidad Autónoma que posea la competencia exclusiva en materia de industria, «sin perjuicio de lo que determinen (esas) normas del Estado, pueda dictar también disposiciones complementarias de las del Estado, siempre que no violen los mandatos o impidan alcanzar los fines perseguidos por la legislación estatal (...). Se trata, pues, de una concurrencia de potestades normativas, estatal y autonómica, que puede ordenar el legislador estatal con los criterios y puntos de conexión que sea menester fijar y que resulten constitucional y estatutariamente correctos. Por su parte, la ejecución de esta normativa estatal y de la complementaria que pueda dictar la Comunidad Autónoma corresponde en exclusiva a (ésta), ya que (...) únicamente (se) excluyen de la competencia autonómica las "normas" que pueda dictar el Estado, sin referencia alguna a ninguna actividad estricta de ejecución (...). De manera que el Estado carece de facultades ejecutivas en materia de industria y, en concreto, de seguridad industrial en todo el territorio nacional» (F. J. 3º)".

En el marco de la jurisprudencia expuesta, se realizan las siguientes observaciones.

Capítulo 1º. Régimen de la actividad industrial.

Artículo 4. *Finalidad.*

El artículo 9 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, que tiene carácter básico, en su apartado 1 establece el objeto de la seguridad industrial: "La seguridad industrial tiene por objeto la prevención y limitación de riesgos, así como la protección contra accidentes y siniestros capaces de producir daños o perjuicios a las personas, flora, fauna, bienes o al medio ambiente, derivados de la actividad industrial o de la utilización, funcionamiento y mantenimiento de las instalaciones o equipos y de la producción, uso o consumo, almacenamiento o desecho de los productos industriales".

La normativa autonómica tiene que respetar ese contenido básico, por lo que debería añadirse en el apartado 2 de este precepto que la finalidad de la regulación e intervención administrativa es, además de la limitación del riesgo, su prevención.

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo".

Artículo 5. ***Reglamentos de seguridad industrial.***

En relación con este precepto resulta de aplicación lo señalado anteriormente sobre el respeto de la normativa estatal básica por parte de la normativa autonómica.

El artículo 12.5 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, que tiene carácter de básico, dispone: "Los Reglamentos de Seguridad Industrial de ámbito estatal se aprobarán por el Gobierno de la Nación, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas, con competencia legislativa sobre industria, puedan introducir requisitos adicionales sobre las mismas materias cuando se trate de instalaciones radicadas en su territorio".

Este artículo se refiere únicamente a las instalaciones radicadas en el territorio de la Comunidad Autónoma, por lo tanto, la previsión contenida en el apartado 1 del artículo cuando se refiere "a las empresas establecidas o que presten servicios en su territorio" ha de interpretarse, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12.5, como empresas que prestan servicios en la Comunidad de Castilla y León, cuyas instalaciones radiquen en el territorio de la

Comunidad. Una interpretación diferente podría suponer una extralimitación respecto a las previsiones del artículo 12.5 de la Ley 21/1992, de 16 de julio.

Artículo 8. ***Responsabilidad.***

Este artículo hace referencia a la responsabilidad administrativa, que está relacionada con las infracciones tipificadas en el anteproyecto de ley, y a otro tipo de responsabilidades que pudieran derivarse de la legislación aplicable, de lo que cabría deducir que hace referencia a la responsabilidad penal.

Debería darse una mejor redacción a dicho artículo a efectos de distinguir claramente la responsabilidad administrativa de la penal, pues si la responsabilidad a la que se refiere es solo administrativa, bastaría con remitirse a la responsabilidad derivada del régimen sancionador previsto en el presente anteproyecto de ley.

En el ámbito estatal, el artículo 37, que tiene carácter de básico, dispone: "La aplicación de las sanciones previstas en este título se entenderá con independencia de otras responsabilidades legalmente exigibles".

Capítulo 2º. Profesionales.

Artículo 12. ***Organismos de control.***

En relación con este precepto, hay que tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, que tiene carácter básico, por lo que la definición de los organismos de control debe adecuarse a la prevista en dicho artículo.

Respecto a lo establecido en los apartados 4 y 5 del precepto, la expresión "organismos de control establecidos" debería sustituirse por "organismos de control que desarrollen su actividad en Castilla y León".

El artículo 16.3 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, dispone: "La actuación de los Organismos de Control se adecuará a la naturaleza de la actividad que constituya su objeto y responderá ante la Administración competente en cuyo ámbito territorial desarrollen su actuación a la cual corresponderá imponer, en su caso, las sanciones por infracciones del Organismo, comunicándolo a la

Administración que lo haya autorizado por si procediera suspender o revocar la autorización".

Este precepto pone de manifiesto que los organismos de control responderán ante la Administración competente en cuyo ámbito territorial desarrollen su actuación, sin hacer referencia a aquélla donde radique su establecimiento.

El establecimiento en una Comunidad es un requisito a efectos de determinar la Administración competente a la que corresponde su autorización. Así, el artículo 15.3 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, dispone: "La autorización de los Organismos de Control corresponde a la Administración competente en materia de industria del territorio donde los Organismos inicien su actividad o radiquen sus instalaciones".

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo".

Capítulo 3º. Controles previos sobre actividades e instalaciones.

Artículo 13. *Controles administrativos.*

En relación con el apartado 1 de este artículo, dado que el contenido de su párrafo segundo recoge lo previsto en el artículo 4.5 de la Ley estatal, se considera innecesario el contenido del párrafo primero de este apartado.

El apartado 3 debe adecuar su redacción a la establecida en el artículo 4 de la Ley de Industria, pues no todas las actividades industriales se hallan sujetas al régimen de control que el anteproyecto pretende establecer a través de la comunicación previa.

La exigencia de autorización y comunicación previa debe realizarse cuando resulte obligado para el cumplimiento de obligaciones derivadas de la normativa comunitaria o de tratados y convenios internacionales, tal y como dispone el artículo 4 de la ley estatal, el cual fue modificado por el artículo 13 de la Ley 22/2009, de 25 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre libre acceso a las actividades de servicios y su

ejercicio, ya que no todas las actividades de servicios se hallan sujetas a su ámbito de aplicación, como las relacionadas en su artículo 2.2, por lo cual no se hallan sujetas a los controles previstos (autorización, declaración responsable y comunicación previa).

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo".

Capítulo 4º.- Inspección y medidas correctoras.

Artículo 18. Modalidades.

Este artículo dispone:

"En los términos previstos en la normativa vigente, se llevarán a cabo controles para verificar el cumplimiento de las exigencias de seguridad. Los controles podrán consistir en:

»a) Inspección administrativa por los funcionarios de la Comunidad Autónoma.

»b) Inspección por organismos de control, cuando así se encomiende por la Comunidad Autónoma.

»c) Inspección, por cuenta de los titulares de la actividad, realizada por organismos de control"

El artículo 14 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, que tiene carácter básico, dispone que "Las Administraciones Públicas competentes podrán comprobar en cualquier momento por sí mismas, contando con los medios y requisitos reglamentariamente exigidos, o a través de Organismos de Control, el cumplimiento de las disposiciones y requisitos de seguridad, de oficio o a instancia de persona interesada en casos de riesgo significativo para las personas, animales, bienes o medio ambiente."

Sin perjuicio de la remisión que se efectúa a la normativa vigente para el control de las exigencias de seguridad, hay que tener en cuenta que la

Administración de la Comunidad Autónoma podrá comprobar en todo momento, a través de sus propios funcionarios o de los organismos de control, el cumplimiento de las exigencias que las disposiciones normativas vigentes en la materia impongan en materia de seguridad industrial.

Es preciso, además indicar que, de acuerdo con el artículo 14 de la Ley de Industria, tal actividad de control podrá realizarse de oficio o a instancia de persona interesada en caso de riesgo significativo para las personas, animales, bienes o medio ambiente.

Artículo 22. Medidas provisionales.

La regulación de las medidas previstas adolece de la precisión requerida y, en cualquier caso, sería preciso indicar que tales medidas se adoptarán sin perjuicio de las sanciones que pudieran imponerse por las infracciones cometidas.

Título III. Fomento de la competitividad y la calidad industrial.

El artículo 16 del Estatuto de Autonomía prevé en su apartado 5 como uno de los objetivos de las políticas públicas "El desarrollo de todas las formas de actividad empresarial, con especial atención a la pequeña y mediana empresa y a los emprendedores autónomos, y el fomento de las iniciativas de la economía social, especialmente al cooperativismo y su promoción".

Debería, por lo tanto, dentro del articulado relativo al los objetivos de la política de promoción industrial, incluirse una mención específica a la pequeña y mediana empresa.

Artículo 26. El Plan Director de Promoción Industrial.

El apartado 4 de este artículo se refiere a la Consejería con competencias en materia de economía, cuando debería referirse a la Consejería competente en materia de industria, sin perjuicio de que tales competencias las ostente en la actualidad la Consejería de Economía y Empleo.

Artículo 27.- Proyectos industriales prioritarios.

La misma consideración realizada en el artículo anterior cabe indicar respecto a la referencia efectuada en éste a la Consejería competente en materia de economía.

Por otra parte, no se contiene en el citado precepto criterio objetivo alguno que determine que proyectos industriales merecen la calificación de "prioritarios".

La regulación contenida es realmente escasa, por lo que no puede realizarse valoración alguna respecto del procedimiento que se seguirá, ni sobre la posible solicitud que la iniciativa privada pueda realizar a tal efecto.

En cualquier caso, sin perjuicio de que pueda preverse el establecimiento de ayudas e incentivos públicos, los efectos de la declaración de un proyecto industrial como prioritario aparecen establecidos de un modo genérico, dependerán del caso concreto y de su sujeción a la normativa vigente, sobre todo en materia urbanística, medioambiental y de defensa de la competencia.

Titulo IV. Responsabilidad social empresarial.

Artículo 32. Responsabilidad social empresarial.

La regulación que contiene es muy escueta, el contenido del título se circunscribe a éste único artículo. Se echa de menos, entre otros aspectos, el objetivo relativo a la accesibilidad universal de las personas con discapacidad, el consumo sostenible y la referencia a la pequeña y mediana empresa.

Título V. Registro Industrial de Castilla y León.

Artículo 33. Ámbito y fines.

a) El precepto dispone que "Se crea (...) el Registro Industrial único de Castilla y León. (…)".

Se utiliza el término "único" como adjetivo, que de acuerdo con la RAE, significa, "sólo y sin otro de su especie". El artículo prevé la creación del Registro Industrial de Castilla y León. No resulta procedente que cuando se

alude a que se crea el Registro Industrial de Castilla y León se utilice el término "único" en su denominación.

b) Asimismo, se indica que en el Registro se incluirán "las instalaciones, establecimientos, empresas, organismos de control y demás agentes establecidos en la Comunidad Autónoma que presten servicios profesionales en el sector industrial".

El ámbito objetivo del registro resulta establecido genéricamente, sin explicitar los datos que serán objeto de inscripción; tan sólo indica de forma poco precisa las actividades e instalaciones que comprende el Registro.

Además, no prevé la existencia de datos de carácter básico y otros complementarios.

c) En cuanto a la finalidad del Registro, la regulación prevista no la determina de modo claro y completo. Así dispone: "La finalidad del registro es garantizar:

»a) La disponibilidad de información sobre la actividad industrial y su distribución territorial, al servicio del diseño y ejecución de la política industrial.

»b) La publicidad de la información sobre los establecimientos e instalaciones industriales, las entidades, organismos y servicios relacionados con la actividad, seguridad y calidad industrial".

Es preciso indicar, respecto a los fines del Registro, que la legislación estatal respecto al Registro Integral Industrial establece que tendrá los siguientes fines, si bien referidos a todo el territorio español, la integración de información sobre la actividad industrial que sea necesaria para el ejercicio de las competencias en materia de supervisión y control en materia industrial, en particular sobre aquellas actividades sometidas a un régimen de comunicación o de declaración responsable; constituir el instrumento de información sobre la actividad industrial como un servicio a las Administraciones Públicas, los ciudadanos y, particularmente, al sector empresarial, y suministrar a los servicios competentes de las Administraciones Públicas los datos precisos para la elaboración de los directorios de las estadísticas industriales.

Las observaciones realizadas en las letras b) y c) tienen carácter sustantivo y deberán ser atendidas para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo".

Artículo 34.- Deber de información.

El artículo 23 de la Ley de Industria indica que el registro incluirá los datos inscribibles a partir de los datos de las autorizaciones concedidas en materia industrial, y de los datos aportados en las comunicaciones o las declaraciones responsables realizadas por los interesados. Asimismo prevé que la incorporación y actualización de datos se realizará de oficio a partir de los datos aportados por el órgano competente, y que las personas físicas o jurídicas que realicen actividades no sujetas a autorización, declaración responsable o comunicación previa podrán aportar datos sobre su actividad al órgano competente de la Comunidad Autónoma para su inscripción de oficio en el Registro Integrado Industrial, una vez iniciada la actividad.

En la regulación efectuada no se contempla con claridad el carácter voluntario de la incorporación de datos al Registro Industrial por parte de quienes realicen actividades no sujetas a autorización, declaración responsable o comunicación previa, sin perjuicio de los datos de oficio incorporados en los supuestos sujetos a autorización, comunicación o declaración responsable.

Artículo 35. Publicidad.

Este precepto dispone: "Los datos incluidos en el Registro Industrial tienen carácter público, con excepción de los relativos a las industrias de fabricación de armas y explosivos, así como las que se declaren de interés para la defensa nacional. Asimismo, de manera razonada, las empresas podrán solicitar que determinada información sea considerada confidencial y amparada por el secreto comercial e industrial".

Se observa pues cómo el artículo sólo establece una excepción en cuanto a la publicidad de los datos contenidos en el Registro, los relativos a las industrias de fabricación de armas y explosivos, y las que se declaren de interés para la defensa nacional y, por otro lado, la excepción prevista en el caso de

que las empresas soliciten que determinada información sea considerada confidencial y amparada por el secreto comercial e industrial.

Respecto a la primera de las excepciones, aparece prevista en la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria. En cuanto a la segunda de las excepciones, que señala que las empresas podrán solicitar que determinada información sea considerada confidencial y amparada por el secreto comercial e industrial, cabe indicar que el artículo 37.5 d) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, establece, en cuanto al acceso a archivos y registros, que el derecho de acceso no podrá ser ejercido respecto a los expedientes relativos a materias protegidas por el secreto comercial o industrial.

Es indudable que no toda la información que conste en el Registro podrá tener carácter público, sin que, además en el texto sometido a consulta se indique nada respecto a la distinción entre datos de carácter básico y complementario.

Así, el Real Decreto 559/2010, de 7 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Integrado Industrial, dispone en su artículo 5.2. que "El registro contendrá los siguientes datos complementarios, que no tendrán carácter público:

»a) Fecha de concesión de la autorización o de presentación de la declaración responsable o comunicación y órgano competente que la concede o ante el que se presenta respectivamente. En el caso de comunicaciones de modificaciones o cese de la actividad, fecha de la presentación de la comunicación y órgano competente ante el que se presenta.

»b) Información relativa a comprobaciones de cumplimiento de requisitos, inspecciones y sanciones.

»c) Información relativa a los seguros de responsabilidad civil profesional de los prestadores que estén obligados a ello".

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo".

Título VI. Infracciones y sanciones.

Con carácter general, tal y como expresa la Sentencia del Tribunal Constitucional 136/1991, de 20 de junio, en su fundamento de derecho primero, "Según la STC 87/1985, el art. 149.1.1ª C.E. supone un límite a la normación sancionadora autonómica, derivado de su carácter de normación limitada *ratione loci,* y ello en función de que la previsión de ilícitos administrativos suponga siempre una delimitación negativa del ámbito del libre ejercicio del derecho, cuya igualdad de goce en todo el territorio nacional trata de asegurar el art. 149.1.1. Como tal límite implica que, aunque la legislación sancionadora autonómica pueda modular tipos y sanciones, al hacerlo no debe romper `la unidad en lo fundamental del esquema sancionatorio´".

Respecto a la tipificación de las infracciones que se efectúa en el presente anteproyecto, es necesario advertir que "el principio de legalidad en materia sancionadora no veda el empleo de conceptos jurídicos indeterminados, aunque su compatibilidad con el artículo 25.1 CE se subordina a la posibilidad de que su concreción sea razonablemente factible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia, de tal forma que permitan prever, con suficiente seguridad, la naturaleza y las características esenciales de las conductas constitutivas de la infracción tipificada" (STC 151/1997, de 29 de septiembre, FJ 3).

Artículo 37. Infracciones muy graves.

En el apartado 2 se tipifica como infracción muy grave "La comisión en el término de un año de más de una infracción grave, cuando así haya sido declarado por resolución firme en vía administrativa".

Según el principio *non bis in idem*, en su aplicación a la potestad sancionadora de la Administración, no pueden sancionarse de nuevo los hechos que ya lo hayan sido penal o administrativamente en los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento. Impone evitar la duplicidad de sanciones por los mismos hechos (Sentencia del Tribunal Constitucional 2/1981, de 30 de enero). Este principio está íntimamente vinculado a los principios de legalidad y de tipicidad de las infracciones.

El Tribunal Supremo en Sentencia de 26 de septiembre de 1996 (FJ 19), expone lo siguiente:

La crítica del recurrente, que en su momento se dejó reflejada, parte de una interpretación (posible, si para ella se utiliza exclusivamente un criterio literal y lógico) según el tipo cuestionado ('Haber sido sancionado por la comisión de tres o más faltas graves en el período de un año') supone la existencia de la infracción, sin necesidad de un hecho nuevo, sólo por haber sido sancionado antes en los términos indicados en el tipo.

»De aceptar esa interpretación, podríamos enfrentarnos con las dificultades constitucionales reflejadas en la jurisprudencia de este Tribunal y en la del Tribunal Constitucional, expuesta en el fundamento anterior.

»El hecho, la conducta sancionable, debe tener una identidad propia en el puro terreno de los hechos, y no parece posible, sin apartarnos de la jurisprudencia citada, que unas determinadas conductas del pasado, sancionadas en su individualidad, constituyan de por sí tácticamente en el presente una conducta nueva, diferenciable como conjunto.

»La idea de conjunto, y el marco temporal en el que la pluralidad de conductas infractoras se aloja, tal vez permita atribuir una posible diferente significación de esas conductas antes sancionadas, en cuanto revelador de una cierta actitud subjetiva del infractor; mas ni el eventual posible significado distinto, ni el elemento temporal, referibles a ese conjunto, son bastantes para generar por sí solos un hecho nuevo, susceptible de dar cuerpo a un diferente tipo de infracción, so pena de poder dar entrada a una cierta 'tipología de autor', vedada según la STC 270/1994.(…)

»El precepto cuestionado se salva si, al entender que es necesario un hecho nuevo, por exigencias del principio *non bis in idem*, se interpreta en el sentido de que este elemento está implícito en el tipo, y que por tanto se refiere a una infracción y un hecho nuevos, de por sí constitutivo de infracción grave por, la propia lógica del tipo, a la que le preceden, como elementos del mismo, las sanciones que en él se indican.

»Así entendido, el tipo es tan sólo una aplicación de la técnica de la reincidencia, cuya constitucionalidad está reconocida, según se ha indicado antes en las SSTC 150/1991 y 152/1992.

»Las alegaciones del Abogado del Estado en este punto se basan precisamente en la reincidencia; pero, obviamente, ésta reclama, como contenido fáctico necesario, un nuevo hecho, a añadir a la cadena de los precedentes, pues el prefijo recomporta de por sí la idea de repetición.

»Expresando la interpretación en términos más claros: el tipo se refiere a una cuarta infracción grave, cuando han precedido las sanciones en él indicadas.

»Una interpretación alternativa que, sobre la base de la referencia del tipo a un fenómeno de reincidencia, situase la infracción muy grave en la comisión de una tercera infracción, no sería aceptable, pues violentaría el sentido del tipo, con lesión del principio constitucional de legalidad y tipicidad.

»Supondría sustituir el elemento de una triple sanción anterior por sólo una doble sanción, lo que se ajusta a los términos de la ley, y además implica una agravación de la tercera infracción, que, de grave, se convertiría directamente en muy grave".

La Sentencia considera que, entendido el cuestionado precepto en tales términos, se salvaría su constitucionalidad, tomando como parámetro de ésta la Sentencia 239/1991 del Tribunal Constitucional, que glosa del siguiente modo:

"(…) resta por ver si la mencionada sanción obedeció a la realización de hechos distintos de los ya sancionados en vía ordinaria o si, aun tratándose de los mismos hechos, la duplicidad de sanciones venía justificada en este caso. En el entendimiento, claro está, de que, para que así fuese, sería necesario que con la sanción extraordinaria se estuviese protegiendo un interés distinto al tutelado con las sanciones ordinarias y que la sanción fuese proporcionada a la necesidad de protección adicional (STC 239/1991).

»Por último la sentencia que glosamos (F. 8º), tras dejar sentado que el soporte de la sanción extraordinaria impugnada era una conducta anteriormente sancionada, desemboca en el siguiente corolario:

»Debe, por consiguiente, concluirse que, al imponer al recurrente una sanción extraordinaria de separación del servicio en base a la que, en definitiva, ni podía calificarse de hecho distinto ni afectaba a un bien jurídico diverso de aquel cuya lesión había motivado la imposición ordinaria, los órganos administrativo y judicial han incurrido en una patente infracción del principio *non bis in idem*, reconocido en el art. 25.1 CE".

A la vista de todo lo expuesto, este Consejo considera que la redacción del apartado 2 de este precepto supondría una vulneración del principio *non bis in idem*, consagrado en el artículo 25 de la Constitución y en el artículo 133 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, al convertir dos hechos ya sancionados en una tercera infracción más grave, con sanción lógicamente también más grave.

El reproche jurídico ha de hacerse, asimismo, por vulneración del principio de tipicidad –íntimamente ligado al de legalidad–, que supone la imperiosa necesidad de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, mediante preceptos jurídicos que permitan predecir, con suficiente grado de certeza, las conductas que constituyen infracción y las sanciones aplicables (Sentencias del Tribunal Constitucional 42/1987, 69/1989 y 61/1990). Al respecto es claro, a juicio de este Consejo, que la redacción de los preceptos comentados lesiona dicho principio porque no define con certeza la conducta que se pretende sancionar, máxime cuando las interpretaciones que pudieran salvar la constitucionalidad del precepto no se deducen de modo inmediato de su letra, sino que han de extraerse de ésta a través de complicados razonamientos.

A mayor abundamiento de lo expuesto, cabe resaltar como ejemplo legislativo en el que se manifiesta una voluntad de evitar los problemas señalados, el artículo 180.2 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, según el cual "Una misma acción u omisión que deba aplicarse como criterio de graduación de una infracción o como circunstancia que determine la calificación de una infracción como grave o muy grave no podrá ser sancionada como infracción independiente".

Podría pensarse que la infracción muy grave que se ha querido tipificar es la comisión de una infracción grave cuando dentro de ese año hubiese sido sancionado mediante resolución firme en vía administrativa por la comisión, al

decir de más de una infracción grave, de dos infracciones graves. Pero ésto no es lo que dice el precepto comentado. Debe, pues, buscarse una redacción del artículo que se acomode a lo expuesto *ut supra*, en el sentido de que sería infracción muy grave la comisión de los hechos constitutivos de una tercera infracción grave, cuando se hubiese sido sancionado mediante resolución firme en vía administrativa por la comisión de dos infracciones graves en el plazo de 1 año.

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo".

Artículo 38. Infracciones graves.

1.- El apartado f) contempla como infracción grave "La ocultación o alteración de datos que deban ser comunicados o puestos a disposición de la Administración, así como la resistencia o demora reiterada en proporcionarlos".

El apartado r) tipifica "La ocultación o alteración dolosa de los datos que deban figurar obligatoriamente en el Registro Industrial de Castilla y León, o en los registros de actividades o instalaciones que se establezcan preceptivamente en Castilla y León, así como la resistencia a proporcionarlos o la demora reiterada, siempre que no esté debidamente justificada".

Se contemplan otros supuestos en los que la ocultación o alteración de datos supone una infracción grave, tales como se realiza en el apartado e) relativo a la declaración responsable, o en el apartado l) para la declaración responsable o comunicación.

La tipificación contemplada en el apartado f) está redactada de un modo demasiado genérico, podría hacer referencia a datos de carácter relevante o que la resistencia o demora lo sea respecto de datos en los que exista obligación de presentar la documentación.

2.- El apartado g) tipifica como infracción grave "La negativa o resistencia a permitir el acceso a las instalaciones a los inspectores, organismos de control o las entidades o agentes cualificados o acreditados o a facilitar la información que les sean (sic) requerida por las Administraciones Públicas".

Recoge este apartado lo previsto en la Ley 21/1992, de 16 de junio, en el artículo 31.2. d). Sin embargo no contempla que tal infracción lo será "cuando hubiese obligación legal o reglamentaria de atender tal petición de acceso o información".

Deberá incorporar al referido apartado g) la previsión contenida en la Ley de Industria. Resulta evidente que es necesaria una previa determinación legal de obligatoriedad de acceso o información, ya que no puede constituir una infracción grave la negativa de cualquier tipo de información requerida.

3.- El apartado q) contempla como infracción grave "La reincidencia en la comisión de una misma infracción leve en el plazo de un año".

La redacción del citado apartado es muy cuestionable, y procede realizar la misma prevención contenida a tal efecto en el artículo anterior respecto del principio *non bis in idem*.

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo".

Artículo 40. Sanciones.

Respecto al apartado 3.f) relativo a la reincidencia, es preciso señalar que el artículo 131.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, permite que este tipo de conceptos, como son la reiteración o la reincidencia en la infracción, opere tanto en la calificación de la infracción como en la graduación de la sanción, entendiéndose que si alguno de ellos forma parte de la tipicidad sancionable no se puede aplicar para la determinación de la sanción, ya que ello iría contra el principio de prohibición de doble valoración de un mismo hecho (considerado por la doctrina penalista como una variante del principio *non bis in idem*). Por tanto, debe señalarse de forma expresa que la toma en consideración de estas circunstancias sólo será posible si, previamente, no han sido tenidas en cuenta para determinar la infracción sancionable.

Artículo 45.- Procedimiento.

Este artículo prevé que el plazo para resolver el procedimiento sancionador será de un año, a contar desde la fecha de su iniciación.

Tal circunstancia supone una derogación particular del artículo 14.1 del Decreto 189/1994, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Procedimiento Sancionador de la Administración de Castilla y León, según el cual "La duración de los procedimientos sancionatorios será de seis meses contados desde la iniciación del mismo" (sin perjuicio de un procedimiento abreviado con reducción de los plazos a la mitad, para hechos tipificados como infracción leve). Si bien el rango de la norma proyectada permite excepcionar una disposición reglamentaria, en el expediente debe ofrecerse la justificación suficiente de la excepción a esta regla general que haga imprescindible duplicar el referido plazo común a todos los procedimientos sancionadores tramitados por la Administración Autonómica.

Artículo 46. Competencia y remisión de información al Estado.

Sin perjuicio de la consideración relativa a que la Administración de la Comunidad Autónoma será competente para la imposición de sanciones dentro del ámbito de su competencia deben, no obstante, tenerse en cuenta las exigencias del artículo 134 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, según el cual las fases instructora y sancionadora deben encomendarse a órganos diferentes. De acuerdo con tal previsión, este artículo podría indicar el órgano competente para la instrucción del procedimiento y para la imposición de la sanción, y tener en cuenta que el órgano que imponga la sanción no podrá ser el mismo que el que instruya el procedimiento.

Por otra parte, la letra c) del apartado 2, alude al "director del órgano periférico". A este respecto, se considera más adecuado que la alusión se haga al "titular del órgano periférico".

5ª.- Correcciones lingüísticas y gramaticales.

De acuerdo con las directrices de técnica normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, conviene recordar la importancia de una redacción clara y precisa en los textos normativos. Por ello, sería conveniente realizar, al margen de las consideraciones ya efectuadas, una revisión generalizada del texto con el fin de mejorar su redacción y subsanar los posibles errores.

III
CONCLUSIONES

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

Atendidas las observaciones formuladas a los artículos 2, 4, 12, 13, 33, 35, 37 y 38, sin lo cual no resultará procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León", y consideradas las restantes, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el anteproyecto de ley de Industria de Castilla y León.

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