



Sr. S. de Vega, presidente

Sr. Ramos Antón, consejero y
ponente

Sra. Ares González, consejera

Sr. Herrera Campo, consejero

Sr. Píriz Urueña, secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 18 de julio de 2024, ha examinado el *proyecto de decreto por el que se regula el régimen de vigilancia, inspección y control de las actividades e instalaciones potencialmente contaminadoras en Castilla y León, y se crea y regula el registro de organismos de control ambiental acreditados*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 252/2024

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 21 de mayo de 2024 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el proyecto de decreto por el que se regula el régimen de vigilancia, inspección y control de las actividades e instalaciones potencialmente contaminadoras en Castilla y León, y se crea y regula el registro de organismos de control ambiental acreditados.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 23 de mayo de 2024, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 252/2024, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el presidente del Consejo, correspondió su ponencia al consejero Sr. Ramos Antón.

Primero.- El proyecto.

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de una parte





expositiva, una parte dispositiva constituida por veinticuatro artículos, y una parte final conformada por una disposición adicional, tres disposiciones finales y un anexo.

La parte dispositiva consta de veinticuatro artículos, los cuatro primeros son disposiciones generales y los restantes constituyen la parte sustantiva:

Artículo 1, define el "Objeto y ámbito de aplicación".

Artículo 2, se refiere a los "Fines".

Artículo 3, relativo a las "Definiciones".

Artículo 4, trata de los "Los principios rectores de la inspección ambiental".

Artículo 5, sobre los "Requisitos de los Organismos de Control Ambiental Acreditados".

Artículo 6, relativo a las "Obligaciones de los Organismos de Control Ambiental Acreditados".

Artículo 7, "Incompatibilidades de los Organismos de Control Ambiental Acreditados".

Artículo 8, sobre el "Registro de Organismos de Control Ambiental Acreditados".

Artículo 9, trata del "Procedimiento de inscripción".

Artículo 10, sobre "Contenido del Registro".

Artículo 11, de la "Vigencia, suspensión temporal y cancelación de la inscripción".

Artículo 12, relativo a los "Planes de inspección ambiental".

Artículo 13, del "Contenido de los planes de inspección ambiental".





Artículo 14, se refiere a los "Programas de inspección ambiental".

Artículo 15, sobre el "Contenido de los programas de inspección ambiental".

Artículo 16, de la "Memoria anual".

Artículo 17, trata de los "Tipos de inspecciones ambientales".

Artículo 18, relativo a los "Titulares de actividades e instalaciones".

Artículo 19, sobre la "Administración ambiental".

Artículo 20, de los "Organismos de Control Ambiental Acreditados".

Artículo 21, se refiere a la "Asesoría técnica de la inspección".

Artículo 22, trata de "Desarrollo de las inspecciones a petición de la persona titular de la actividad o instalación".

Artículo 23, referido al "Desarrollo de las inspecciones a iniciativa de la Administración".

Artículo 24, sobre el "Incumplimientos de obligaciones".

La disposición adicional, sobre "Eficacia del sistema de inspección ambiental".

Las tres disposiciones finales se refieren:

La primera, a la "Aprobación de los Procedimientos de evaluación de la conformidad".

La segunda, a la "Habilitación para el desarrollo normativo".

La tercera establece la "Entrada en vigor".





El texto se cierra con un anexo con el "Contenido del registro" que incluye:

1.- Número de registro asignado, 2.- Datos de la empresa solicitante, 3.- Datos de la Delegación en Castilla y León, 4.- Datos del personal responsable de la realización de las actuaciones materiales de inspección en Castilla y León, 5.- Procedimiento de evaluación de la conformidad para los que está acreditado y 6.- Fecha de inscripción y periodo de vigencia.

Segundo.- El expediente remitido.

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

- Copia del anuncio de consulta previa a la elaboración del proyecto publicado en el Portal de Gobierno Abierto de Castilla y León, a los efectos de lo dispuesto en los artículos 75.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, y 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), la cual se mantuvo abierta desde el día 20 de febrero de 2023 a 6 de marzo de 2023. No se efectuaron en este trámite aportaciones.

- Copia del anuncio de sometimiento del proyecto al trámite de participación ciudadana regulado en la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, que fue publicado en el Portal de Gobierno Abierto entre los días 20 de julio a 25 de agosto de 2023, en el que no se presentaron alegaciones.

- Trámite de audiencia al proyecto de decreto a los interesados (asociaciones y organizaciones cuyos derechos e intereses se pudieran ver afectados) con objeto de favorecer al máximo la participación de la sociedad de acuerdo con los artículos 133 de la LPAC, y 76 en relación con el 75.5 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, de Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. Cinco de estos organismos presentaron alegaciones y fueron respondidas y que constan en el expediente.

- Justificante de la remisión del proyecto de decreto a las consejerías concediéndoles un plazo máximo de 10 días para la emisión de





informe. Constan en el expediente remitido los informes emitidos por las consejerías de Economía y Hacienda y de Familia e Igualdad de Oportunidades.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos, Fondos Europeos y Estadística de acuerdo con el artículo 76.2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de Hacienda y el Sector Público de la Comunidad de Castilla y León, que no plantea objeciones puesto que las inspecciones y contrataciones se harán con los medios personales y materiales existente, por lo que la implementación del decreto se hará con su presupuesto ordinario, sin incremento del gasto asegurando el principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

- Informe favorable del Consejo Regional de Medio Ambiente de 24 de marzo de 2022, informando favorablemente el proyecto.

- Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio de 23 de enero de 2024, emitido al amparo de la Ley 6/2003, de 3 de abril, reguladora de la Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León. Hace algunas observaciones sobre la necesidad de concretar un contenido mínimo que deben tener los Procedimientos de Evaluación de la Conformidad; sobre la inclusión de disponer de un seguro, aval u otra garantía; mejora de la redacción del artículo sobre la renovación de la inscripción; audiencia al interesado en los expedientes de cancelación; criterios para determinar en qué casos la Administración considera la necesidad de realizar las inspecciones con personal propio o con la participación de los OCAA; y finalmente cuestiona el sistema de financiación de las actividades inspectoras por falta de claridad.

- Proyecto de decreto sometido a dictamen a este Consejo y los elaborados en distintas fases de la tramitación.

- Memorias del proyecto, la final de 14 de mayo de 2024 firmada por el director general de Infraestructuras y Sostenibilidad Ambiental.

- Informe de la Secretaría General de la consejería proponente, que el artículo 39.1.g) de la Ley 3/2001, de 3 de julio, configura como preceptivo.





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

Tercero.- Examinado el expediente, este Consejo apreció la omisión del informe del Consejo Económico y Social, que consideraba preceptivo de acuerdo con el artículo 3.1.a) de la Ley 13/1990, de 28 de noviembre, y el artículo 4.1 del Decreto 43/2010, salvo justificación de su innecesidad por la consejería proponente que debería hacerse en la Memoria.

En informe de 28 de junio de 2024 la consejería informa que no lo estima necesario ya que la regulación que establece el proyecto de decreto no tendrá una importante y especial trascendencia en la política socioeconómica y lo motiva con los siguientes argumentos:

- La norma en tramitación no establece para las empresas obligaciones adicionales a las que marca la normativa estatal y europea respecto al seguimiento y control en materia medio ambiental. El objeto del futuro decreto será regular y organizar el Sistema de Inspección Ambiental en Castilla y León, para agilizar y homogeneizar su desarrollo. Y en este sentido, el proyecto tiene un carácter fundamentalmente organizativo, con una repercusión inmediata e intensa en la prestación de ese servicio de inspección por parte de la Administración autonómica.

- La incorporación de los Organismos de Control al sistema de inspección está masivamente implantada en el ámbito de la seguridad industrial, del que los aspectos ambientales son una parte muy importante.

- El principal impacto de esta norma sobre las Pymes radica en la seguridad jurídica que les va a aportar, al clarificar y coordinar un sistema de revisión ambiental de sus instalaciones, que reducirá de forma notable los riesgos de incumplimientos y facilitará la detección temprana de los mismos.

- Por otra parte, este proyecto normativo no genera impacto negativo en la competencia, ya que todos los Organismos de Control Acreditados tendrán los mismos requisitos y obligaciones, y por lo tanto se verán afectados en la misma medida por esta norma.





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.d) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Primera emitir el dictamen, según lo establecido en el apartado tercero, 1.a) del Acuerdo de 6 de marzo de 2014, del Pleno del Consejo, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

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

A) El artículo 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo dispone que la solicitud de dictamen se acompañará del expediente administrativo foliado y deberá 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 proyectos de decreto, ha de considerarse 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 para los anteproyectos de ley en el artículo 75 de la misma Ley. A este respecto, debe tenerse en cuenta que si bien la Ley 1/2021, de 22 de febrero, de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas, ha modificado los artículos 75, 76 y 76 bis de la Ley 3/2001, esta modificación aún no ha entrado en vigor, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 3 de su disposición final vigesimoprimera, según la cual "Las previsiones del apartado 3 del artículo 4 por el que se modifican los artículos 75, 76 y 76 bis de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León entrarán en vigor cuando se produzca el desarrollo reglamentario al que se refiere la nueva redacción del apartado 7 del artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, que deberá producirse en el plazo máximo de un año desde la publicación de la presente Ley en el Boletín Oficial de Castilla y León".





Pues bien, conforme al citado artículo 75.3, el anteproyecto, cuya elaboración se iniciará en la consejería competente por razón de la materia, y cuya redacción estará precedida de cuantos estudios y consultas se estimen convenientes y por el trámite de consulta previa, cuando este proceda de acuerdo con la normativa reguladora del procedimiento administrativo común, deberá ir acompañado de una memoria que, en su redacción final, deberá contener el marco normativo en el que pretende incorporarse, la motivación sobre su necesidad y oportunidad, un estudio económico con referencia al coste al que dará lugar, en su caso, así como a su financiación, un resumen de las principales aportaciones recibidas durante la tramitación y cualquier otro aspecto que exija una norma con rango de Ley o que se determine reglamentariamente.

El apartado 4 de dicho artículo establece que “Una vez redactado el texto del anteproyecto, se someterá, cuando éste proceda, al trámite de participación previsto en el Título III de la Ley 3/2015, de 4 de marzo de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, a través del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León por un plazo mínimo de diez días naturales”.

Por otra parte, el apartado 5 del mismo artículo establece en su inciso primero que “En aquellos casos en que el texto deba someterse a los trámites de audiencia e información pública, conforme a lo previsto en la normativa reguladora del procedimiento administrativo común, ambos trámites se llevarán a cabo, de manera simultánea, a través del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León por un periodo mínimo de diez días naturales.

»Asimismo, si se considera oportuno, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por Ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto”.

El artículo 75.6 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, exige que el proyecto se envíe a las restantes consejerías para que informen sobre todos los aspectos que afecten a sus competencias (cada consejería remitirá también los informes de los órganos colegiados adscritos a ella que resulten preceptivos), se emita informe de legalidad 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.





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

Para ello, deben considerarse particularmente los principios de buena regulación, determinados con carácter básico por el artículo 129 de la LPAC, a los que deben someterse las Administraciones Públicas en el ejercicio de la potestad reglamentaria: necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

En línea con esta legislación básica se situaba ya, en el ámbito autonómico, 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, 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".

Estas previsiones encuentran un desarrollo detallado en la Orden ADM/1835/2010, de 15 de diciembre, por la que se aprueba la Guía metodológica de mejora de la calidad normativa, en aplicación del Decreto 43/2010, de 7 de octubre.

B) En particular, sobre la tramitación del procedimiento que resulta del expediente remitido se efectúan las siguientes observaciones:

Con carácter previo, en lo que respecta a la omisión del informe del Consejo Económico y Social este Consejo, considerando las motivaciones alegadas, sigue estimando que el proyecto de decreto que se proyecta tiene





efectivamente trascendencia en la regulación de la política socioeconómica, lo que no es óbice para la emisión del presente dictamen, en aras a la agilidad del procedimiento de elaboración de la norma.

1.- La Memoria se refiere al marco normativo; a su necesidad y oportunidad, al cumplimiento de los principios de calidad normativa y a la estructura y contenido del proyecto.

Contiene también el análisis de los impactos de la norma de carácter económico y presupuestario; así como en los aspectos de género, en la discapacidad, infancia, adolescencia y en familias numerosas.

2.- Respecto al impacto administrativo, y puesto que el proyecto de decreto crea un procedimiento nuevo de inscripción en el Registro de Organismos de Control Ambiental Acreditados, el artículo 5 del citado Decreto 43/2010, respecto a la "Evaluación del impacto administrativo de las disposiciones generales que regulen nuevos procedimientos", establece lo siguiente:

"El procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general que regulen un nuevo procedimiento administrativo deberá incorporar, en la memoria o de forma independiente, el código de identificación del nuevo procedimiento así como una descripción de sus datos, conforme determine la Consejería competente en materia de simplificación y racionalización de procedimientos.

»Asimismo, en el procedimiento de elaboración de la norma se justificará la necesidad de la existencia de este nuevo procedimiento regulado, factores tenidos en cuenta para fijar el plazo de duración del mismo y la previsión del impacto organizativo y de recursos de personal para su óptima gestión.

»(...), las disposiciones de carácter general que regulen estos procedimientos contemplarán las medidas pertinentes para la puesta a disposición de los interesados de los modelos o sistemas electrónicos de solicitud en la sede electrónica".

En la memoria se incluye una ficha descriptiva del nuevo procedimiento sin que figure código identificador, por lo que con anterioridad a la aprobación de la norma proyectada debe incorporarse al expediente o a la memoria el código de identificación del nuevo procedimiento en la forma detallada en el





artículo 5 del Decreto 43/2010, así como la justificación de los factores tenidos en cuenta para fijar el plazo de duración del mismo, y la previsión del impacto organizativo y de recursos de personal para su óptima gestión.

Además, se regulan dos nuevos procedimientos de los que se omite todo dato, en el sentido del artículo 5 del Decreto 43/2010 mencionado, por lo que en ambos casos esta omisión deberá subsanarse incorporando al expediente, antes de la aprobación del proyecto de decreto, código de identificación, efectos sobre el plazo, previsión del impacto organizativo y de recursos de personal para la óptima gestión de sendos procedimientos:

- La memoria se refiere a un protocolo para la comunicación de los resultados de las inspecciones ambientales, lo que constituye un nuevo procedimiento.

- El proyecto de decreto, regula en la sección 3 el procedimiento de las inspecciones que se lleven a cabo (artículos 22 y 23), que constituye igualmente un procedimiento nuevo.

La importancia que dicha evaluación proyecta sobre los principios de actuación de la Administración autonómica, en particular sobre los de proporcionalidad y accesibilidad, se explicita en el anexo de la Orden ADM/1835/2010, de 15 de diciembre, por la que se aprueba la Guía metodológica de mejora de la calidad normativa, en aplicación del Decreto 43/2010.

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".

3.- En cuanto al impacto en la sostenibilidad y la lucha y adaptación frente al cambio climático, considera que su contribución será muy positiva al mejorar la vigilancia de las instalaciones contaminantes.

La Memoria finaliza con la descripción de la tramitación realizada, en la que se da cuenta de las alegaciones efectuadas, la admisión o rechazo de las mismas y del contenido de los informes preceptivos.

4.- Por último, el artículo 129.5 de la LPAC dispone que "En aplicación del principio de transparencia, las Administraciones Públicas posibilitarán el





acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y los documentos propios de su proceso de elaboración, en los términos establecidos en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”. De este modo, conforme a los apartados c) y d) del referido artículo 7, “Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, publicarán:

»c) Los proyectos de Reglamentos cuya iniciativa les corresponda. Cuando sea preceptiva la solicitud de dictámenes, la publicación se producirá una vez que estos hayan sido solicitados a los órganos consultivos correspondientes sin que ello suponga, necesariamente, la apertura de un trámite de audiencia pública.

»d) Las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos, (...)”.

Además, deben considerarse los documentos y contenidos adicionales que deban publicarse a tenor de la Resolución de 20 de octubre de 2020, de la Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno, por la que se concretan las condiciones para la publicación de la huella normativa, en los plazos que la misma establece, e incorporar al expediente justificación de estos trámites.

3ª.- Marco competencial y normativo.

El artículo 149.1.23 de la Constitución califica como competencia exclusiva del Estado la “Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección”, y el 148.1.9 dispone que las comunidades autónomas podrán asumir competencias en “La gestión en materia de protección del medio ambiente”.

A estos efectos, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León vincula la competencia autonómica en esta materia a la exclusiva definida en el artículo 70.1.35º del Estatuto, “Normas adicionales sobre protección del medio ambiente y del paisaje, con especial atención al desarrollo de políticas que contribuyan a mitigar el cambio climático”, y a la de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación del estado prevista en el artículo 71.1.7º en materia de “Protección del medio ambiente y de los ecosistemas. Prevención ambiental. Vertidos a la atmósfera y a las aguas superficiales y subterráneas”.





Igualmente, en el ámbito de nuestra Comunidad, el Decreto Legislativo 1/2015, de 12 de noviembre, aprueba el texto refundido de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León, y la Orden FYM/627/2020, de 18 de junio, por la que designa al personal encargado de realizar las funciones de inspección en materia medioambiental, y se aprueba el modelo de su tarjeta acreditativa en Castilla y León. Además, la Resolución de la Dirección General de Infraestructuras y Sostenibilidad Ambiental de 25 de agosto de 2023, aprueba el plan de inspección medioambiental de Castilla y León 2023-2025 que prevé un futuro decreto que articule un sistema basado en la participación de dichos organismos a requerimiento de los titulares de las instalaciones.

Corresponde a la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, en virtud del artículo 1 del Decreto 9/2022, de 5 de mayo, bajo la supervisión del consejero, la prevención y control ambiental, incluida la evaluación y los informes ambientales y de acuerdo con el artículo 7 a) a la Dirección General de Infraestructuras y sostenibilidad Ambiental "La planificación, programación, gestión y ejecución en las materias de prevención ambiental, calidad del aire, evaluación ambiental, ruido, residuos y suelos contaminados".

4ª.- Rango de la norma proyectada.

El proyecto de decreto sometido a dictamen se dicta al hacer uso de la habilitación de la potestad reglamentaria para el desarrollo y ejecución de la legislación básica del Estado, cuando proceda, prevista en el artículo 16.e) de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Los reglamentos ejecutivos, como es el caso del proyecto sometido a dictamen, se definen jurisprudencialmente (sentencias del Tribunal Supremo de 24 de julio de 2003, o de 27 de mayo de 2002, entre otras) como aquéllos que "de forma total o parcial completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan una o varias Leyes (...) dando cabida a los Reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material", siendo por lo tanto preceptivo el dictamen sobre el mismo, diferenciándose así de los que no requieren dicho dictamen, que son los reglamentos independientes o de carácter organizativo "son aquellos de organización interna mediante los cuales una Administración organiza libremente sus órganos y servicios" (sentencia del Tribunal Supremo de 27 de





mayo de 2002), regulando materias no comprendidas en el ámbito de las reservas de Ley.

Con arreglo a lo expuesto se considera que existe habilitación legal para dictar el proyecto y que el rango elegido (decreto) es el adecuado.

El artículo 26.1.d) de la Ley 3/2001, de 3 de julio, atribuye a los titulares de las consejerías la función de preparar y presentar a la Junta proyectos de decreto relativos a las cuestiones propias de su consejería. Por ello, al titular de la consejería le corresponderá la firma del proyecto, sin que deba ser suplido formalmente en esta tarea por parte del titular de un órgano directivo de la misma.

5ª.- Observaciones en cuanto al fondo.

Preámbulo.

Respecto a la parte expositiva de la norma, ha de recordarse que ha de facilitar, con la adecuada concisión, la comprensión de su objeto, aludir a sus antecedentes y al título competencial en cuyo ejercicio se dicta y ayudar a advertir las innovaciones que introduce, con la aclaración de su contenido, si ello es preciso, para la comprensión del texto.

Deben considerarse a tal fin las "Instrucciones para la elaboración de los documentos que se tramitan ante los órganos colegiados de Gobierno de la Comunidad de Castilla y León", aprobadas por Resolución de 20 de octubre de 2014 del secretario general de la Consejería de la Presidencia, en ejecución del Decreto 8/2014, de 6 de marzo, por el que se regula el funcionamiento de los órganos colegiados de gobierno de la Comunidad de Castilla y León.

En ellas se diferencia un contenido general de la parte expositiva, y otro específico en atención a la tipología de la norma.

Como contenido general señalan que "La parte expositiva comenzará con una breve explicación de cuales sean las disposiciones de las que deriva o en las que encuentra su encaje la norma o el acuerdo. La exposición se hará de forma ordenada, comenzando por el derecho internacional o comunitario si existiese y, siguiendo por este orden, con la Constitución Española, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, la normativa básica estatal y la normativa autonómica.





»Cabe citar, a continuación, si existiesen, los antecedentes normativos de la cuestión que se va a abordar en el articulado (...).

»Posteriormente se describirá su objeto y finalidad, y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, indicando de manera expresa el fundamento competencial que se ejercita.

»Deberán destacarse también los aspectos más relevantes de la tramitación, consultas efectuadas y principales informes evacuados, en particular la audiencia a otras administraciones públicas cuando se haya producido.

»Si la parte expositiva es larga, podrá dividirse en apartados, que se identificarán, sin titular, con números romanos centrados en el texto”.

Como contenido específico de la parte expositiva en los proyectos de decreto, se indica que “especialmente en el caso de los reglamentos ejecutivos, se incluirá una referencia, en su caso, a la habilitación legal específica y al llamamiento que haga el legislador al ulterior ejercicio, por su titular, de la potestad reglamentaria”.

Por su parte, de acuerdo con el artículo 129 de la LPAC, en el preámbulo debe quedar suficientemente justificada la adecuación del proyecto de reglamento a los principios de buena regulación: necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia.

En este caso, el contenido de la parte expositiva se adapta en general a aquellas determinaciones, al referirse al marco normativo en el que se inserta, estructura de la norma, aspectos relevantes en la tramitación, en particular los relacionados con su negociación, y a la adecuación de la norma a los principios de calidad normativa.

En cualquier caso, deberá hacer una referencia, por coherencia con el contenido del artículo 1, apartado 2, y el artículo 24 del proyecto de decreto, a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, y a la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del aire y protección de la atmosfera, que se omiten en el preámbulo.





En lo demás, se recomienda una revisión detenida del texto a fin de corregir redacciones defectuosas o errores de puntuación y/o tipográficos, observación que se hace extensiva igualmente al articulado del proyecto, en el que se aprecia una redacción susceptible de ser mejorada, en favor de la claridad y mejor comprensión de la regulación que se pretende aprobar.

Articulado.

Artículo 1. *Objeto y ámbito de aplicación.*

En este artículo además de los objetivos generales buscados por la norma, el apartado 2 hace referencia a actividades e instalaciones. Sin embargo, sería coherente con el título del proyecto de decreto hacer una relación de las actividades o actuaciones materiales a desarrollar por los OOCA dentro de cada ámbito de control en el que han de actuar (actuaciones de comprobación, de análisis, de ensayo...). Tampoco consta el ámbito territorial de actuación.

Artículo 3.- *Definiciones.*

En el apartado a), Actuaciones materiales de inspección, el segundo párrafo es confuso por lo que sería conveniente una redacción más clara respecto a las actuaciones propias y reservadas a los funcionarios, valorando la posibilidad de definir en positivo las actuaciones susceptibles de encomendarse a OCAA, una vez acotadas las labores reservadas a funcionarios.

En el apartado e), Procedimientos de Evaluación de la Conformidad, son definidos como protocolos de inspección ambiental que serán desarrollados en una futura reglamentación, pero este apartado se refiere también a los contenidos mínimos de dicha regulación, lo que ya no forma parte –en sentido estricto- de la definición, por lo que deberá ser objeto de tratamiento diferenciado o directamente abordarse en la futura regulación y no de este decreto.

Artículo 4.- *Principios rectores de la inspección ambiental.*

El apartado 1 hace referencia a que “las administraciones públicas ajustarán sus actuaciones a los principios de información mutua, cooperación (...). En particular deberán prestarse la debida asistencia (...)”





El artículo 143 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, establece "1. Las Administraciones cooperarán al servicio del interés general y podrán acordar de manera voluntaria la forma de ejercer sus respectivas competencias que mejor sirva a este principio. 2. La formalización de relaciones de cooperación requerirá la aceptación expresa de las partes, formulada en acuerdos de órganos de cooperación o en convenios".

Por ello, el principio de colaboración formulado con carácter imperativo cabría complementarlo con fórmulas voluntarias para la formalización de las relaciones de cooperación y la concreción de sus procedimientos.

Lo mismo se aplicará al apartado 3 de este artículo, en lo que se refiera a órganos o entidades sectoriales de otras Administraciones públicas.

Artículo 5.- Requisitos de los Organismos de Control Ambiental Acreditados.

En el apartado 2, respecto a los requisitos que deben cumplir los OCAA, se aconseja para mayor claridad del apartado b) que se refiera a "los procedimientos de Evaluación de la Conformidad que establezca la Dirección General", añadiendo "a los que se refiere la disposición final primera".

Artículos 6 y 7.

El artículo 6, relativo a las obligaciones de OCAA, concluye en su apartado 2 con las consecuencias del incumplimiento de las mismas y se refiere a que "podrá dar lugar a la suspensión o cancelación". Esta redacción es contraria al principio de seguridad jurídica. Constatado el incumplimiento, deberá dar lugar a la consecuencia legal prevista.

El principio de legalidad obliga a la Administración a que en el ejercicio de su actividad inspectora, de acreditarse un incumplimiento de la normativa, abra necesariamente, como obligación y no con carácter facultativo como pretende este apartado, el correspondiente expediente.

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".





El artículo 7 relativo a las incompatibilidades de los OCAA, tras referirse a las mismas, por coherencia con la redacción del articulado y con el artículo 6, debería igualmente prever y referirse a las consecuencias del incumplimiento a las que se refiere el artículo 11, esto es, su cancelación, en los términos expresados anteriormente.

Artículo 8.- *Registro de Organismos de Control Ambiental.*

Los apartados 1 y 3 deberán concretar la dirección general a la que queda adscrito el registro, si bien no de forma nominal sí haciendo referencia a aquella que tenga asignadas determinadas competencias.

Artículo 9.- *Procedimiento de inscripción.*

En el apartado 2, letra b) se aconseja la aclaración realizada antes y añadir "a los que se refiere la disposición final primera".

Artículo 10. *Contenido del registro.*

Por coherencia con la estructura seguida en el decreto, deberían añadirse las consecuencias del incumplimiento por parte de los OCAA de la obligación de comunicar a la dirección general los cambios que afecten a los datos obrantes en el Registro dentro de los cinco días hábiles siguientes de haberse producido, a que se refiere el apartado 2 de este artículo.

Igualmente deberá identificarse la dirección general a que se refiere.

Artículo 11. *Vigencia, suspensión temporal y cancelación de la inscripción.*

Su apartado 2 se refiere a la cancelación de la inscripción que "podrá" producirse. Nos remitimos a lo dicho en el artículo 6.

El apartado 3 se refiere a "podrá declarar la suspensión temporal". Nos remitimos a lo dicho más arriba. Además no se concreta la duración de la suspensión temporal lo que es contrario al principio de seguridad jurídica.

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 12. Planes de inspección ambiental.

En el apartado 2 se propone la siguiente redacción: "Para determinar la frecuencia de inspección a las actividades e instalaciones se atenderá a lo dispuesto en su normativa específica". Se aconseja sustituir el concepto de "normativa específica" por el empleo de "normativa sectorial".

Artículo 17. Tipos de inspecciones ambientales.

El apartado 1 no establece los criterios que determinen cuándo la inspección debe ser realizada por la Administración y cuándo por los OCAA.

La memoria hace referencia a inspecciones de la Administración, a inspecciones por los OCAA contratados por la Administración (parece que en los casos de sanciones, etc.) y a inspección por los OCAA cuando sean a iniciativa de los titulares de las actividades.

Artículo 18. Titulares de las actividades.

Se refiere el artículo a las obligaciones de los titulares de las actividades o inspecciones y se omite la esencial de "solicitar la inspección a los OCAA". Por lo que debería añadirse.

Se aconseja una mayor concreción.

Capítulo V.

Este capítulo, que comprende solo el artículo 24, incumplimientos de obligaciones, se titula "Otras prescripciones". El título debe hacer referencia a su contenido, por lo que convendría, con más propiedad, denominarlo "Régimen sancionador".

Disposiciones finales.

La disposición final primera remite a un plazo máximo de tres meses la aprobación por la dirección general –que debe identificarse– de los procedimientos de evaluación de la conformidad para posibilitar a los OCAA el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 5.2 b).





La disposición final tercera establece la entrada en vigor a los 20 días de la publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León, excepto lo establecido en el artículo 18 (obligaciones de los titulares de la instalaciones) que entrará en vigor en el plazo de un año.

Una adecuada técnica legislativa aconseja que una misma materia sea objeto de regulación conjunta. En este caso los procedimientos de evaluación de conformidad quedan diferidos a una posterior regulación, que afecta a gran parte del contenido del decreto dejándola sin efecto y sin que efectivamente pueda entrar en vigor en el plazo de 20 días: así la obligación de los OCAA de acreditación prevista en el artículo 5.2.b), o la aportación de estos certificados para la inscripción registral de los OCAA (artículo 92.b), o respecto al contenido del registro al que se refiere el artículo 10 en el que constarán el alcance de estas acreditaciones.

Se considera que hubiera sido más apropiado incluir un anexo con los procedimientos o protocolos de evaluación de la conformidad y no esperar el plazo de tres meses a que se refiere la disposición final primera.

III CONCLUSIONES

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

Atendidas las observaciones formuladas en la consideración jurídica 2ª y a los artículos 6 y 11, 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 proyecto de decreto por el que se regula el régimen de vigilancia, inspección y control de las actividades e instalaciones potencialmente contaminadoras en Castilla y León, y se crea y regula el registro de organismos de control ambiental acreditados.

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

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE

