

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 20 de marzo de 2014, ha examinado el *anteproyecto de ley de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo*, 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 24 de febrero de 2014 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *anteproyecto de ley de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 25 de febrero de 2014, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 78/2014, 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 Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Velasco Rodríguez.

Primero.- El anteproyecto.

El anteproyecto de ley sometido a dictamen (entendiendo como tal el fechado el 12 de febrero de 2014, folios 773 a 788 del expediente) tiene por

objeto regular medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo. Para ello, modifica numerosos artículos de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (en adelante, Ley de Urbanismo), así como algunos preceptos de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, sobre Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León (en adelante, LOT), de la Ley 9/2010, de 30 de agosto, del Derecho a la Vivienda de la Comunidad de Castilla y León (en adelante, Ley de Vivienda) y de la Ley 5/2009, de 4 de junio, del Ruido de Castilla y León (en adelante, Ley del Ruido). Incluye igualmente una modificación puntual de la Ley 10/2013, de 16 de diciembre, de Medidas Urgentes en materia de vivienda.

El anteproyecto de ley consta de una exposición de motivos, 30 artículos distribuidos en un título preliminar y dos títulos, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y cuatro disposiciones finales, y se estructura del siguiente modo:

El título preliminar, bajo la rúbrica "Disposiciones generales", concreta el objeto de la ley e impone el deber de cooperación y de coordinación entre la Administración de la Comunidad y las Entidades Locales "para asegurar la ejecución de las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana y de las demás medidas previstas en esta ley".

El título I, "Modificación de la Ley de Urbanismo", consta de cuatro capítulos, cada uno de los cuales tiene el siguiente contenido: rehabilitación, regeneración y renovación urbana; sostenibilidad; coordinación; simplificación.

El título II, "Modificación de otras normas", comprende los artículos 28 a 30, que modifican la LOT, la Ley de Vivienda, la Ley 10/2013, de 16 de diciembre, de Medidas Urgentes en materia de vivienda, y la Ley del Ruido, respectivamente.

Las disposiciones transitorias contemplan previsiones relativas a la adaptación de los instrumentos de planeamiento urbanístico a las disposiciones de la Ley que se pretende aprobar (primera), reglas específicas en relación con los instrumentos y procedimientos urbanísticos en tramitación (segunda), y fija plazos para la aprobación de la ordenación detallada del suelo urbanizable

La disposición derogatoria abroga los artículos 14.2.d), 16.3, 17.1.h) y 29.4 de la LOT, el artículo 21.3 de la Ley de Urbanismo; el inciso "incumplidos los cuales no podrán ser aprobadas definitivamente modificaciones del planeamiento general ni instrumentos de planeamiento de desarrollo hasta que entre en vigor la adaptación", de la disposición transitoria primera del Decreto 74/2005, de 20 de octubre, por el que se aprueban las Directrices de ámbito Subregional de Segovia y Entorno; la condición de "superficie máxima" para las autorizaciones de uso excepcional en suelo rústico, prevista en las normas subsidiarias de planeamiento municipal con ámbito provincial de Ávila, Burgos, León, Salamanca, Segovia, Valladolid y Zamora y cuantas normas de igual o inferior rango se opongan o contradigan lo previsto en la ley.

La disposición final primera cambia la denominación de la "inspección técnica de construcciones" que pasa a denominarse "inspección técnica de edificios" (primera); actualiza determinadas referencias de la Ley de Urbanismo (segunda); habilita a la Junta de Castilla y León para dictar las disposiciones que sean necesarias para el desarrollo y aplicación de la ley (tercera) y prevé la entrada en vigor de la ley al mes de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León (cuarta).

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:

- 1.- Borrador de anteproyecto de ley de 5 de mayo de 2012.
- 2.- Trámite de información pública (publicado el 18 de mayo de 2012 en el Boletín Oficial de Castilla y León) y audiencia concedida a instituciones, organismos y órganos autonómicos, organismos y órganos estatales, diputaciones, ayuntamientos, universidades, colegios profesionales, asociaciones, sindicatos, así como otras entidades y particulares vinculados al urbanismo. Alegaciones presentadas durante este periodo.
- 3.- Borrador de anteproyecto de ley de 6 de septiembre de 2012.
- 4.- Audiencia concedida a las demás Consejerías. Observaciones formuladas por las Consejerías de la Presidencia, Hacienda, Economía y

Empleo, Sanidad, Familia e Igualdad de Oportunidades y Cultura y Turismo. Figuran asimismo observaciones de la Dirección General de Carreteras e Infraestructuras y de la Dirección General de Calidad y Sostenibilidad Ambiental de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente y del Servicio Territorial de Fomento de Palencia. Obran asimismo escritos de las Secretarías Generales de las Consejerías de Agricultura y Ganadería y Educación en los que indican que no formulan observaciones al texto.

5.- Informe del Servicio de Evaluación, Normativa y Procedimiento de la Secretaría General de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, de 11 de octubre de 2012.

6.- Borrador de anteproyecto de ley de 30 de enero de 2013.

7.- Nuevo periodo de información pública (publicado en el Boletín Oficial de Castilla y León el 30 de enero de 2013) y concesión de un nuevo trámite de audiencia a Administraciones, organismos, entidades y particulares interesados. Alegaciones presentadas en ese periodo.

8.- Nueva audiencia otorgada a las Consejerías, con fecha 30 de enero de 2013. Observaciones formuladas por las Consejerías de la Presidencia, Hacienda, Agricultura y Ganadería, Familia e Igualdad de Oportunidades, Educación y Cultura y Turismo. Figuran también observaciones de la Dirección General de Calidad y Sostenibilidad Ambiental de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente. Obran asimismo escritos de las Secretarías Generales de las Consejerías de Economía y Empleo y Sanidad en los que indican que no formulan observaciones al texto.

9.- Borrador de anteproyecto de ley de 17 de abril de 2013.

10.- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Hacienda:

- Solicitud de informe a la Consejería de Hacienda, de conformidad con 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. La solicitud está fechada el 22 de abril de 2013 y tiene como fecha de registro de salida de

la Consejería el 25 de abril de 2013. Según se indica en el escrito, a la solicitud se acompañaba la Memoria del anteproyecto de ley.

- Escrito del Director General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Hacienda, de 20 de mayo de 2013, en el que se solicita a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente información complementaria sobre determinados aspectos económicos relativos a la aplicación de la futura ley. En dicho escrito figura como fecha de registro de salida de la Consejería de Hacienda el 23 de mayo de 2013 y como fecha de registro de entrada en la Consejería de Fomento y Medio Ambiente el 24 de mayo de 2013.

- Informe complementario de la Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo, de 3 de junio de 2013, relativo a la información complementaria solicitada. Dicho informe se remite a la Consejería de Hacienda el 6 de junio de 2013.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Hacienda, de 19 de junio de 2013. Dicho informe se remite a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente el 20 de junio de 2013, según consta en el sello de registro de salida.

11.- Informe de los Servicios Jurídicos:

- Solicitud de informe a la Dirección de los Servicios de Jurídicos de la Junta de Castilla y León. La petición de informe se remite el 31 de julio de 2013.

- Informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de 5 de noviembre de 2013, al que se adjunta el texto del anteproyecto de ley informado, fechado el 31 de octubre de 2013.

12.- Informe previo del Consejo Económico y Social emitido el 12 de diciembre de 2013. Junto a él figura el texto del anteproyecto de ley informado de fecha 7 de noviembre de 2013.

13.- Borrador de anteproyecto de ley de 17 de diciembre de 2013.

14.- Primera solicitud de dictamen al Consejo Consultivo de Castilla y León, recibida en esta Institución el 8 de enero de 2014:

- Escrito de 14 de enero de 2014, del Director General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo, en el que solicita la devolución del expediente "a fin de integrar en el texto normativa las modificaciones de la legislación sobre ordenación del territorio que se derivan de la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional". Se señala en dicho escrito la necesidad de un nuevo informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, pero no se considera preciso un nuevo informe del Consejo Económico y Social, "dada la naturaleza estrictamente jurídica de dichos cambios".

- Escrito del Consejero de Fomento y Medio Ambiente, de 14 de enero de 2014, en el que solicita la devolución del expediente sometido a consulta.

- Acuerdo del Presidente del Consejo Consultivo de Castilla y León, de 17 de enero de 2014, por el que se devuelve el expediente sometido a dictamen, a petición de la Consejería.

15.- Nuevo informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos:

- Solicitud de nuevo informe a la Dirección de los Servicios Jurídicos, de 21 de enero de 2014, en la que se detallan las modificaciones introducidas en el texto del anteproyecto de ley; en concreto, el artículo 27.3 del anteproyecto, que añade un segundo párrafo al apartado 2 del artículo 56 de la Ley de Urbanismo, y el artículo 28 del anteproyecto, que modifica el apartado 6 del artículo 18 de la LOT.

- Informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de 7 de febrero de 2014 y texto del anteproyecto de ley informado, de 17 de enero de 2014.

16.- Memoria del anteproyecto de ley, firmada con fecha 12 de febrero de 2014 por el Director General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo, comprensiva de los siguientes aspectos: marco normativo (en el que se detallan las disposiciones afectadas), necesidad y oportunidad del anteproyecto; contenido, impacto económico y presupuestario, impacto de género, impacto

administrativo, descripción de la tramitación (apartado en el que se analizan las alegaciones y observaciones formuladas e informes emitidos)

17.- Anteproyecto de ley de 12 de febrero de 2014, sometido a dictamen de este Consejo Consultivo (folios 773 a 788 del expediente).

18.- Informe de la Secretaria General de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de 12 de febrero de 2014.

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, correspondiendo al Pleno emitir el dictamen según lo establecido en el artículo 19.2 de dicha Ley.

2ª.- Contenido del expediente.

El artículo 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo dispone que las solicitudes de dictamen deberán incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de 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.

En el presente caso, como ha quedado reflejado en los antecedentes de hecho y se acredita con la documentación enviada, se ha dado cumplimiento a los siguientes trámites:

- Se ha abierto un trámite de información pública y de audiencia a entidades interesadas, en el que cabe destacar la amplia participación de otras

Administraciones Públicas (Administración General del Estado, Diputaciones, Ayuntamientos), Colegios Profesionales, instituciones, entidades y particulares; participación que, sin duda, habrá contribuido a la mejora del texto proyectado.

- El anteproyecto de ley ha sido objeto de examen por todas las Consejerías y han formulado observaciones las Consejerías de la Presidencia, Hacienda, Economía y Empleo, Sanidad, Agricultura y Ganadería, Familia e Igualdad de Oportunidades, Educación, y Cultura y Turismo.

- Se ha emitido 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.

- Figura 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.

- Se ha emitido informe por el Consejo Económico y Social, de conformidad con lo establecido en el artículo 3.1.a) de la Ley 13/1990, de 28 de noviembre, del Consejo Económico y Social.

- Consta también el informe de la Secretaria 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.

Se completa el expediente remitido con una Memoria en la que se recogen los aspectos exigidos en el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, sin que sea preciso, a la vista del contenido del anteproyecto, la motivación exigida en la letra g) del citado precepto.

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) del citado Decreto 43/2010, de 7 de octubre, "(...) 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".

De especial interés resulta, en atención a la finalidad perseguida por este anteproyecto, el análisis detallado que la evaluación de impacto normativo ha de realizar sobre el efecto del cumplimiento de la futura norma en el resto de las políticas públicas, con el fin de lograr la efectividad del principio de coherencia de la nueva regulación con el resto de actuaciones y objetivos de aquellas políticas públicas que se recoge en el artículo 42.2.d) de la Ley 2/2010, de 11 de marzo. Hubiera sido deseable que en la Memoria se hubiera tratado esta cuestión con mayor profundidad.

En relación con el impacto presupuestario, la Memoria de 12 de febrero de 2014 analiza el impacto del anteproyecto sobre los presupuestos autonómicos. No obstante, 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, establece que en ella "Se

distinguirán los efectos y repercusiones sobre los presupuestos de la Comunidad Autónoma y, por otro lado, los que existan, en su caso, sobre los presupuestos de las Entidades Locales". Aclara al respecto que "En particular se tendrá en cuenta lo siguiente:

»- Cuando el proyecto normativo pueda suponer para las Entidades Locales variaciones de gasto, se valorará, de acuerdo con la información disponible, el posible impacto presupuestario que derive, en su caso, del principio de lealtad institucional, consagrado en el artículo 2 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, y en el artículo 4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

»- Deberá perseguirse el objetivo de evitar efectos financieros negativos sobre las Entidades Locales como consecuencia de modificaciones legales, desde el punto de vista del gasto como del ingreso".

En el presente caso, la Memoria guarda silencio sobre el mencionado análisis de la repercusión presupuestaria sobre el nivel local. En la medida en que las competencias de las Entidades Locales pueden verse afectadas por las previsiones del anteproyecto, es necesario que la Memoria se complete con las referencias necesarias a este aspecto.

También se advierte que la Memoria tampoco incluye un informe motivado de las razones imperiosas de interés general que determinen el efecto desestimatorio del silencio administrativo en los supuestos añadidos en la modificación del artículo 99 de la Ley de Urbanismo, estos es, aquellos casos en los que el acto solicitado afecte a las zonas de afección del dominio público y a los actos citados en las letras a), e), f), i) y l) del apartado 1 del artículo 97.

3ª.- Marco competencial y normativo.

La Constitución se ocupa de la regulación de los usos del suelo en su artículo 47, a propósito de la efectividad del derecho a la vivienda y dentro del bloque normativo ambiental formado por sus artículos 45 a 47, de donde cabe inferir que las diversas competencias concurrentes en la materia deben contribuir de manera leal a la política de utilización racional de los recursos naturales y

culturales, en particular el territorio, el suelo y el patrimonio urbano y arquitectónico, que son el soporte, objeto y escenario necesarios de aquéllas al servicio de la calidad de vida. Pero además, del nuevo orden competencial instaurado por el bloque de la constitucionalidad, según ha sido interpretado por la doctrina del Tribunal Constitucional, resulta que a las Comunidades Autónomas les corresponde diseñar y desarrollar sus propias políticas en materia urbanística. Al Estado le corresponde a su vez ejercer ciertas competencias que inciden sobre la materia, pero debiendo evitar condicionarla en lo posible.

En este sentido, el anteproyecto de ley sometido a dictamen se sitúa dentro de la tendencia normativa reciente de impulsar la regulación de la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbanas, que tradicionalmente han sido ámbitos poco desarrollados del derecho urbanístico en comparación con todo lo que tiene que ver con los procesos de urbanización y la producción de nueva ciudad. En el contexto de la crisis económica y por el peso del sector inmobiliario, el legislador ha considerado que la rehabilitación de las viviendas y la regeneración y renovación urbanas constituyen un área de actividad que puede propiciar la recuperación de un sector económico, como es el de la construcción, especialmente intensivo en términos de empleo.

Con esta finalidad, en los últimos años se ha ido desarrollando una normativa estatal específica en materia de rehabilitación urbana mediante, por un lado, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (artículos 107 a 111) y, por otro, los artículos 17 a 25 del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa.

La Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, sustituye a la regulación prevista en la Ley 2/2011 y el Real Decreto-ley 8/2011, que deroga expresamente, tal como disponen los apartados quinto y sexto de su disposición derogatoria única, y establece un marco normativo sistemático y completo de las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

Desde el punto de vista competencial, el preámbulo de la Ley 8/2013, de 26 de junio, afirma que "Esta norma constituye legislación básica al amparo del

título competencial del Estado reconocido en el artículo 149.1.13 CE y fija, en consecuencia, un `común denominador´ de `carácter nuclear´ que deja suficiente margen a las Comunidades Autónomas para el ejercicio de las competencias que les son propias”. A este título general, se añaden otros títulos adicionales vinculados a diferentes preceptos, los títulos “reconocidos en el artículo 149.1.1.a, 8.a, 14.a, 16.a, 18.a, 23.a, 25.a y 30.a de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia sobre regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, legislación civil, hacienda general y deuda del Estado, bases y coordinación general de la sanidad, bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, procedimiento administrativo común, legislación sobre expropiación forzosa y el sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas, legislación básica sobre protección del medio ambiente, bases del régimen energético y regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales”.

Las actuaciones de fomento e impulso de la rehabilitación de edificios y regeneración y renovación de los tejidos urbanos que son objeto de la Ley 8/2013, de 26 de junio, tal y como declara su artículo 1, se encaminan a asegurar a los ciudadanos una adecuada calidad de vida y la efectividad de su derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. De este modo, aquellas actuaciones se ordenan a la consecución de la efectividad del derecho reconocido en el artículo 47 de la Constitución, como principio rector de la política social y económica, derecho cuya regulación específica, como ya indicó este Consejo en el Dictamen nº 33/2010, de 18 de febrero, emitido sobre el anteproyecto de ley del Derecho a la Vivienda de la Comunidad de Castilla y León, “presenta una gran complejidad por la confluencia de dos factores: la interdependencia de materias que confluyen en su objeto (urbanismo, planificación económica, derecho civil, medio ambiente, etc.) y la pluralidad de fuentes normativas que recaen sobre las referidas materias (Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales)”. A nivel estatutario, se recoge igualmente entre los principios rectores de las políticas públicas del artículo 16 del Estatuto de Autonomía, el derecho de acceso en condiciones de igualdad a una vivienda digna “mediante la generación de suelo y la promoción de vivienda pública y de vivienda protegida, con especial atención a los grupos sociales en desventaja”.

El objeto del anteproyecto entrelaza las materias de urbanismo y vivienda las cuales, aunque políticas diferentes, se encuentran estrechamente

ligadas, de modo que la planificación y programación urbanísticas deben ser coherentes con la planificación y programación de la vivienda, porque ésta depende en gran medida de la disponibilidad de suelo. Para ambas materias, la regulación autonómica encuentra la habilitación estatutaria en la competencia exclusiva del artículo 70.1.6º del Estatuto de Autonomía, precepto que, con la cobertura que proporciona el artículo 148.1.3ª de la Constitución, asigna a la Comunidad de Castilla y León, la competencia exclusiva en las materias de "Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda".

Como señala la Memoria del anteproyecto "(...) la regulación legal de las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana se corresponde con las competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, todas las cuales están actualmente reguladas en Castilla y León por respectivas normas de rango legal:

»- La Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León.

»- La Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.

»- La Ley 9/2010, de 30 de agosto, del Derecho a la Vivienda de la Comunidad de Castilla y León".

Este Consejo también ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el marco competencial existente en la materia de urbanismo, entre otros, en el Dictamen nº 133/2008, de 27 de marzo, sobre el anteproyecto de ley de Medidas sobre Urbanismo y Suelo, en el que, si bien se recordaba que las Comunidades Autónomas son titulares, en exclusiva, de las competencias sobre urbanismo, lo que les permite fijar sus propias políticas de ordenación de la ciudad y servirse para ello de las técnicas jurídicas que consideren más adecuadas, añadía, no obstante, "que esta exclusividad competencial no autoriza a desconocer la competencia que, con el mismo carácter, viene reservada al Estado por virtud del art. 149.1 C.E., tal como ha precisado la STC 56/1986 (fundamento jurídico 3), referida al urbanismo, y la STC 149/1991 [fundamento jurídico 1.B)], relativa a ordenación del territorio. Procede, pues, afirmar que la competencia autonómica en materia de urbanismo ha de coexistir con aquellas que el Estado ostenta en virtud del art. 149.1 C.E., cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material".

»(...) la competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo ha de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística (establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad urbana, determinados aspectos de la expropiación forzosa o de la responsabilidad administrativa). Pero ha de añadirse, a renglón seguido, que no debe perderse de vista que en el reparto competencial efectuado por la C.E. es a las Comunidades Autónomas a las que se ha atribuido la competencia exclusiva sobre el urbanismo, y por ende es a tales entes públicos a los que compete emanar normas que afecten a la ordenación urbanística, en el sentido anteriormente expuesto”.

Por último, es obligado mencionar el interés municipal presente en la materia urbanística en la que se inserta la nueva regulación. Con carácter general, el Dictamen nº 133/2008 viene a recordar “la consolidada doctrina recogida en la Sentencia del Tribunal Constitucional 240/2006, según la cual “la autonomía local se proyecta sobre intereses locales y competencias municipales, siendo indiscutiblemente el urbanismo un asunto de interés de los municipios sobre el cual, por tanto, se extienden sus competencias (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39)”; y ratifica la consolidada doctrina, sintetizada en la Sentencia del Tribunal Constitucional 159/2001, de 5 de julio (fundamento jurídico 4), conforme a la cual “la Administración territorial a la que el constituyente encomendó la competencia normativa en urbanismo (las Comunidades Autónomas, según el art. 148.1.3 CE, pero también el Estado, cuando resulte habilitado al efecto por otros títulos competenciales) está legitimada para regular de diversas maneras la actividad urbanística y para otorgar en ella a los entes locales, y singularmente a los municipios, una mayor o menor presencia y participación en los distintos ámbitos en los cuales tradicionalmente se divide el urbanismo (planeamiento, gestión de los planes y disciplina), siempre que respete ese núcleo mínimo identificable de facultades, competencias y atribuciones (al menos en el plano de la ejecución o gestión urbanística) que hará que dichos entes locales sean reconocibles por los ciudadanos como una instancia de toma de decisiones autónoma e individualizada (fundamento jurídico 10)”. La mencionada Sentencia añade que “aun cuando las exigencias de la autonomía local se proyectan intensamente sobre las decisiones en materia de planeamiento urbanístico, tarea que corresponde fundamentalmente al municipio, las leyes reguladoras de la materia pueden prever la intervención de

otras Administraciones en la medida en que concurren intereses de carácter supramunicipal o controles de legalidad que se atribuyan, de conformidad con el bloque de constitucionalidad, a las Administraciones supraordenadas (STC 51/2004, de 13 de abril, FJ 12)´ (fundamento jurídico 13)´´.

A tenor de lo expuesto, resulta innegable que la norma proyectada se mueve en el ámbito de las competencias autonómicas anteriormente explicitadas, por lo que, y sin perjuicio de la necesidad de respetar los límites derivados de la concurrencia de las competencias de otros Entes territoriales sobre la materia en cuestión, se considera que el anteproyecto cuenta con el soporte competencial necesario para su aprobación.

De acuerdo con lo señalado, en el plano de la legislación ordinaria, habrán de tenerse presentes las normas estatales con incidencia en la materia, entre otras, además de las previsiones de la Ley 8/2013, de 26 de junio, el texto refundido de la Ley del Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, la normativa en materia de vivienda, tanto la constituida por la legislación civil, de exclusiva competencia del Estado, como los planes estatales de vivienda, el último aprobado por el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016 y demás normas, algunas muy recientes, como el Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección de los deudores hipotecarios, o la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de vivienda, cuya senda prosigue en el ámbito autonómico la Ley 10/2013, de 16 de diciembre, de Medidas Urgentes en materia de vivienda, la cual, resulta modificada puntualmente en el anteproyecto.

4ª.- Observaciones al texto del anteproyecto.

Observaciones generales.

A) Estructura del anteproyecto de ley.

El anteproyecto de ley tiene como objeto único la modificación de diversas leyes, principalmente de la Ley de Urbanismo y, en menor medida, la

LOT, la Ley de Vivienda, la Ley 10/2013, de 16 de diciembre, de Medidas Urgentes en materia de vivienda, y la Ley del Ruido.

Como primera cuestión, ha de advertirse que el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se establecen directrices de técnica normativa, refiere las siguientes especificidades para las disposiciones modificativas de normas:

- Su carácter restrictivo: como norma general, es preferible la aprobación de una nueva disposición a la coexistencia de la norma originaria y sus posteriores modificaciones. Por tanto, las disposiciones modificativas deberán utilizarse con carácter restrictivo.

- Restricción de las modificaciones múltiples: deben evitarse las modificaciones múltiples porque alteran el principio de división material del ordenamiento y perjudican el conocimiento y localización de las disposiciones modificadas.

- Estructura de la modificación múltiple: en las modificaciones múltiples se utilizarán unidades de división distintas para cada una de las disposiciones modificadas y se destinará un artículo a cada una de ellas. Cada artículo citará el título completo de la norma que se modifique. El texto marco se insertará a continuación. Si la modificación afecta a varios preceptos de una norma, el artículo correspondiente se dividirá en apartados, uno por precepto, en los que se insertará como texto marco únicamente la referencia al precepto que se modifica, sin especificar el título de la norma, que ya se especifica en el párrafo introductorio. Por consiguiente, deberán utilizarse tantos artículos como normas modificadas y tantos apartados como preceptos modificados.

En el apartado 54 de las directrices se indica expresamente: "División.- Puesto que la regla general es que las modificaciones muy extensas deben generar una norma completa de sustitución, las disposiciones modificativas solo se dividirán en capítulos o títulos de modo excepcional. Por tanto, la unidad de división de las normas modificativas será normalmente el artículo".

- Orden de las modificaciones: Si se trata de modificaciones múltiples, las disposiciones modificativas seguirán el orden de aprobación de las

disposiciones afectadas. Las modificaciones de preceptos de una misma norma seguirán el orden de su división interna.

Estas directrices se reiteran en el Documento de Normalización de Expedientes tramitados ante Órganos Colegiados de Gobierno de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por Acuerdo 12/2004, de 5 de febrero, cuya vigencia transitoria ha declarado el 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 su disposición transitoria.

El anteproyecto de ley sometido a dictamen es un proyecto modificativo de otras leyes, pero adopta la estructura de una ley no modificativa, por lo que no se acomoda en absoluto a las citadas directrices sobre estructura y orden de las modificaciones, lo que redundará en perjuicio de la calidad normativa e introduce confusión y complejidad en su comprensión y aplicación.

B) Reproducción de legislación básica del Estado.

El presente anteproyecto de ley reproduce en algunos preceptos la normativa estatal básica. Tal y como manifiesta el Tribunal Constitucional en numerosas sentencias, 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. Por otra parte, la Comunidad Autónoma no puede reproducir aquellas normas que regulan materias sobre las que tiene competencia exclusiva el Estado, como son las relativas a la expropiación forzosa, la legislación civil y procesal, pues en caso contrario incurriría en inconstitucionalidad.

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 perjuicio de 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”.

Siguiendo 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, ha de garantizarse 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.

C) Remisiones reglamentarias.

Las modificaciones introducidas en el anteproyecto de ley recurren en algunas ocasiones a la regulación reglamentaria, como se analizará al abordar los artículos correspondientes, sin que el precepto que efectúa tal remisión u otro distinto contenga una delimitación de los aspectos básicos de la materia a que se refiere, incurriendo en remisiones al reglamento en blanco.

No hay que olvidar que lo dispuesto en la Ley será, por mor del principio de jerarquía, límite para el reglamento, por lo que aquélla deberá evitar concre-

ciones cuya modificación pueda resultar problemática. Pero lo que no ampara esa orientación general es que se utilice en exceso el recurso de diferir la normación hasta la aprobación del reglamento, quedando limitada la Ley a los principios programáticos que la dejen vacía o pobre de contenido sustantivo, de manera que se produzca una escasa densidad normativa.

Observaciones al título del anteproyecto de ley.

Como se ha expuesto en los antecedentes de hecho de este dictamen, el anteproyecto de ley sometido a consulta pretende una modificación de la Ley de Urbanismo, y en menor medida, de la LOT, de la Ley de Vivienda, de la Ley 10/2013, de 16 de diciembre, de Medidas Urgentes en materia de vivienda, y de la Ley de Ruido. Se trata por tanto de una norma modificadora de otras anteriores y no de una ley de medidas.

De acuerdo con las directrices de técnica normativa antes citadas, “El título de una disposición modificativa indicará que se trata de una disposición de esta naturaleza, así como el título de las disposiciones modificadas (...)”.

Exposición de motivos.

Según las directrices de técnica normativa mencionadas, 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 presente supuesto, 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 al precepto estatutario que habilita la aprobación de la norma.

No obstante, podría mejorarse el tratamiento competencial con una mención a los principales aspectos de interrelación entre las competencias

estatales y autonómica y de las normas más destacadas a considerar y hacer una valoración, aunque breve, de la incidencia de la regulación proyectada en otras leyes, como la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, u otras leyes sectoriales.

Título preliminar.- *Disposiciones generales.*

Artículo 1.- *Objeto de la Ley.*

La referencia a la "simplificación normativa" contenida en el inciso final de este artículo debe sustituirse por la expresión "simplificación administrativa" a la vista del contenido del capítulo IV del título I.

Título I.- *Modificación de la Ley de Urbanismo*

Capítulo I.- *Rehabilitación, regeneración y renovación urbana.*

Artículo 3.- *Objetivos de la actividad urbanística pública.*

Este precepto añade el apartado f) al artículo 4 de la Ley de Urbanismo, en el que se incluye como objetivo de la actividad urbanística pública "Impulsar la rehabilitación edificatoria así como la regeneración y renovación urbanas, de forma preferente en los espacios urbanos vulnerables", espacios que define con base en criterios técnicos (abandono, obsolescencia o degradación del tejido urbano o del patrimonio edificado) o en criterios sociales (riesgo de exclusión de un porcentaje mayoritario de la población residente por razones de desempleo, insuficiencia de ingresos, edad, discapacidad u otros factores de vulnerabilidad social).

Este Consejo comparte el criterio de otros órganos informantes, como la Dirección de los Servicios Jurídicos o el Consejo Económico y Social, de que la utilización exclusiva de criterios sociales puede dar lugar a conceptos jurídicos indeterminados cuya interpretación y aplicación práctica puede ocasionar inseguridad jurídica, por lo que sería deseable una mayor concreción de tales supuestos.

A tal efecto, dado que la ley utiliza el concepto de riesgo de exclusión atendiendo a factores sociales, expresión que necesariamente ha de vincularse

al concepto de exclusión social, sería conveniente tener en cuenta, al objeto de evitar disparidad de conceptos legales de una misma realidad jurídica, la definición de situaciones de exclusión social que ofrece el artículo 6 del texto refundido de las normas legales vigentes en materia de condiciones de acceso y disfrute de la prestación esencial de renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2014, de 27 de febrero. Dicho artículo establece:

“1. A los efectos de esta Ley, se entiende por situaciones de exclusión social aquellas en las que las personas carecen de los recursos necesarios para atender las necesidades básicas de subsistencia y se encuentran en un estado de dificultad personal y social.

»2. Las situaciones de exclusión social se considerarán como coyunturales cuando obedezcan exclusivamente a una carencia temporal de recursos, y como estructurales cuando concurren también en su origen factores sociales”.

Artículo 4.- Actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

Este precepto añade un nuevo título VII, artículos 151 a 157, a la Ley de Urbanismo, bajo la rúbrica “Actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas”, al que han de hacerse varias observaciones:

1.- En el apartado 4 de los artículos 152 y 153, respectivamente, se prevé la declaración de área de regeneración urbana integrada y de área de renovación urbana integrada cuando las actuaciones de regeneración o de renovación, en cada caso, “articulen medidas sociales, ambientales y económicas en un convenio urbanístico formulado con participación de los residentes y conforme al planeamiento urbanístico”.

En este sentido, el artículo 7.2 de la Ley 8/2013, de 26 de junio, establece el carácter integrado de las actuaciones de regeneración y renovación urbanas cuando articulen medidas sociales, ambientales y económicas que estén enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria.

No parece que la figura del convenio urbanístico, de acuerdo con las previsiones de la Ley de Urbanismo y de su Reglamento de desarrollo, responda a esta finalidad de determinar una estrategia administrativa global y unitaria. Por ello, sin perjuicio del carácter básico del artículo 7.2 de la Ley 8/2013, de 26 de junio, que hace innecesario su reproducción en la ley autonómica, debe tenerse en cuenta la exigencia de aprobar una estrategia administrativa global y unitaria.

2.- El apartado 3 del artículo 155 posibilita que los sujetos referidos en los apartados 1 y 2 del mismo precepto (propietarios, titulares de derechos de uso, comunidades de propietarios, agrupaciones de comunidades, cooperativas de viviendas y Administraciones Públicas, incluidas las entidades públicas adscritas o dependientes de ellas) puedan constituir entidades urbanísticas colaboradoras.

Este precepto, sin embargo, no se compadece con el tenor literal del artículo 67.2 de la Ley de Urbanismo, que prevé que las entidades urbanísticas colaboradoras estarán constituidas por los propietarios afectados por las actuaciones urbanísticas, mientras que el artículo 67.1 establece que las Administraciones públicas y las entidades de derecho público dependientes de ellas podrán constituir mancomunidades, gerencias, consorcios y sociedades mercantiles para la gestión urbanística, conforme a lo dispuesto en su legislación reguladora; consorcios y sociedades mercantiles a los que podrán incorporarse los particulares y las entidades de derecho privado.

En la Memoria del anteproyecto de ley se admite tal circunstancia pero argumenta que la ampliación de los sujetos que pueden constituir entidades urbanísticas colaboradoras "se hace en cumplimiento del precepto básico de la legislación estatal al que el propio informe se refiere (artículo 8 de la Ley 8/2013)"; y que "Las posibles dificultades derivadas de la participación de otras administraciones públicas en entidades sometidas a la tutela municipal no son desconocidas en la práctica, en la medida en que dichas administraciones participan habitualmente, bajo otras fórmulas de gestión (consorcios, sociedades públicas), en operaciones de carácter urbanístico sometidas al control municipal".

Teniendo en cuenta que la propia Consejería promotora del anteproyecto de ley admite la discordancia entre el artículo 67.2 y el nuevo

artículo 155.3, debe modificarse el texto en todo aquello que sea necesario para corregir dicha contradicción y, además, establecer una regulación sobre esta materia que no ocasione, o al menos palie, los problemas prácticos que, según se indica en la Memoria, surgen en este tipo de situaciones.

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 6.- *Modificaciones sobre planeamiento urbanístico.*

En el apartado 6 de este precepto se modifican las letras c) y d) del artículo 58.3 de la Ley de Urbanismo.

En la letra c), relativa a la aprobación de modificaciones que afecten a espacios libres públicos o equipamientos públicos, es preciso, por razones de uniformidad normativa, incluir de manera expresa la preceptividad del dictamen del Consejo Consultivo en los supuestos de modificaciones de espacios libres existentes o previstos, en consonancia con el actual artículo 4.1.i).6º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, en la redacción dada por la Ley 4/2013, de 19 de junio, por la que se modifica la organización y el funcionamiento de las instituciones propias de la Comunidad de Castilla y León.

Igualmente, con el fin de evitar dudas interpretativas sobre el momento procedimental de solicitud del dictamen, sería conveniente indicar, también de forma expresa, que el dictamen del Consejo Consultivo ha de solicitarse una vez tramitado el procedimiento y formulada la propuesta de resolución al órgano competente para la aprobación definitiva de la modificación propuesta. Ello en consonancia con lo previsto en el artículo 3.3 de la Ley 1/2002, de 9 de abril, de acuerdo con el cual "Los asuntos dictaminados por el Consejo Consultivo no podrán ser remitidos para su informe posterior a ningún otro órgano o Institución de la Comunidad Autónoma".

Artículo 14.- *Consideración de los riesgos.*

Debe tenerse en cuenta, en relación con la regulación contenida en este precepto y aunque no se recoge de manera expresa en el anteproyecto, la preceptividad del informe del organismo de cuenca en estos supuestos, de

conformidad con lo previsto en el artículo 25.4 del texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio.

Asimismo, habrán de tenerse en cuenta en el momento de proceder al desarrollo reglamentario de este artículo, no solo las observaciones realizadas por las Confederaciones Hidrográficas durante el trámite de información pública, sino también la normativa estatal reguladora de las aguas y del dominio público hidráulico.

Artículo 15.- *Accesibilidad.*

Este precepto acoge en diversa medida la regulación contemplada en los artículos 10, apartado 3, y 12 de la Ley 8/2013, de 26 de junio.

En relación con ello, ha de formularse las siguientes observaciones:

- El artículo 10 constituye legislación básica, lo que permite la posibilidad de concretar algunos supuestos por la norma autonómica. Sin embargo, el artículo 12 de aquella ley se dicta al amparo de la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación sobre expropiación forzosa (artículo 149.1.18ª de la Constitución), tal y como señala la disposición final decimonovena, apartado 2.2º, de la Ley 8/2013, de 26 de junio.

Por ello, en la medida que la Comunidad de Castilla y León no ostenta competencias en materia de expropiación forzosa, no puede incluirse regulación alguna que afecte a esta materia en las normas autonómicas. Así lo reconoce también la propia exposición de motivos de la Ley de Urbanismo, al afirmar que "son indisponibles para el legislador autonómico las materias de competencia exclusiva del Estado, algunas tan relevantes para el urbanismo como el procedimiento expropiatorio (...)".

Así pues, la regulación que se incluye en el nuevo artículo 39 de la Ley de Urbanismo debe obviar todos aquellos aspectos que invadan la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación sobre expropiación forzosa.

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".

- Por otra parte, en lo relativo a la posibilidad de ocupar partes de edificios en régimen de propiedad horizontal, ha de tenerse en cuenta que el artículo 10 de la Ley 8/2013, de 26 de junio, limita esta posibilidad a la ocupación de "las superficies comunes de uso privativo, tales como vestíbulos, descansillos, sobrecubiertas, voladizos y soportales, tanto si se ubican en el suelo, como en el subsuelo o en el vuelo, (...)".

Capítulo III.- *Coordinación.*

De acuerdo con el artículo 1 del anteproyecto, el objeto de la ley es el de regular las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana y los instrumentos necesarios para ejecutarlas, y disponer medidas sobre sostenibilidad, coordinación administrativa y simplificación normativa en materia de urbanismo.

Bajo la rúbrica de la "Coordinación", el capítulo III del título I aborda el tratamiento de cuestiones diversas -o reformas heterogéneas como las califica la propia Memoria del anteproyecto-, que poco o nada tienen que ver con la rúbrica utilizada, puesto que lejos de acometer el tratamiento de la coordinación administrativa que anuncia el artículo 1, regula las "Áreas destinadas a actividades productivas", las "Actuaciones en suelo rústico", o los "Asentamientos irregulares" (artículos 17 a 19), cuestiones por lo demás alejadas del ámbito de las actuaciones que motivan la reforma, centradas en el entorno urbano. Tampoco responde a la materia de coordinación la modificación de los plazos de prescripción de las infracciones urbanísticas, que se regula en el artículo 20 relativo a la "Protección de la legalidad" ni la "Colaboración de los profesionales" a través del sistema de acreditación, cuya implementación remite el artículo 21 al desarrollo reglamentario del anteproyecto. Debe recordarse además, que la Ley de Urbanismo dedica el Título VI a la "Organización y coordinación administrativas", comprensivo de los artículos 132 a 140, ninguno de los cuales resulta modificado a través del capítulo III que se comenta.

Las incoherencias sistemáticas que se ponen de manifiesto quedarían subsanadas, como se apuntó al principio, dotando al texto de una nueva estructura adaptada a las directrices comunes de técnica y calidad normativa sobre las disposiciones modificativas.

Sin perjuicio de lo expuesto, también se efectúan las siguientes observaciones sobre el contenido del capítulo III:

Artículo 16.- *Ámbitos de coordinación urbanística.*

El artículo 16, apartado 2, del anteproyecto añade la disposición adicional novena a la Ley de Urbanismo. En ella se indica que “Los municipios incluidos en un área funcional estable deberán promover la elaboración y aprobación de Normas Urbanísticas de Coordinación para dicha área, a fin de: (...)”.

De acuerdo con el artículo 8.1 de la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León “El área funcional estable es aquella integrada por la unidad básica de ordenación y servicios del territorio urbano y los municipios de su entorno o alfoz con los que mantiene relaciones funcionales que precisan una planificación conjunta”.

Por su parte, las Normas Urbanísticas de Coordinación, a tenor de lo dispuesto en el artículo 33.2.c) de la Ley de Urbanismo, son aquéllas que pueden elaborarse para los ámbitos donde sea conveniente coordinar las determinaciones del planeamiento urbanístico municipal.

A la vista de estos preceptos conviene armonizar en la ley la obligación de promover la elaboración y aprobación de las Normas Urbanísticas de Coordinación que se impone a los municipios integrados en el área funcional referida, con la facultad que para la elaboración de las Normas de Coordinación resulta del último de los artículos mencionados.

También resulta conveniente armonizar el contenido de la nueva disposición adicional, en cuanto a la determinación de las finalidades a conseguir a través de las Normas de Coordinación, con las que, con carácter general, previene para ellas el artículo 43.2 de la Ley de Urbanismo.

Artículo 17.- *Áreas destinadas a actividades productivas.*

El artículo 17.1 del anteproyecto modifica el ordinal 1º del apartado 1.b) del artículo 13 de la Ley de Urbanismo, y permite que se clasifiquen como suelo urbanizable terrenos cuyo uso predominante sea industrial, logístico, o

vinculado a otras actividades productivas, aunque no cumplan el requisito de colindancia con el suelo urbano de un núcleo de población. Esta opción, no obstante, se subordina a la determinación reglamentaria de eventuales limitaciones, para la que la Ley debiera proporcionar pautas que guíen la labor del titular de aquella potestad en su tarea delimitadora.

Artículo 18.- *Actuaciones en suelo rústico.*

La observación efectuada en el comentario al artículo anterior se hace extensiva a las llamadas al reglamento que realiza el artículo 18 del anteproyecto, en las modificaciones del artículo 25 de la Ley de Urbanismo, tanto en la del primer párrafo y letra a) del apartado 3, como en el apartado 4 que se adiciona.

Artículo 20.- *Protección de la legalidad.*

En el artículo 20 el anteproyecto modifica el artículo 121.1 de la Ley de Urbanismo, para elevar considerablemente los plazos de prescripción de las infracciones urbanísticas, que pasan de los 4 años, para las graves y muy graves, y 1 año, para las leves, de la regulación actual, a los 10, 8 y 4 años, que establece el anteproyecto para las muy graves, graves y leves, respectivamente. La referida ampliación debe encontrar una adecuada justificación en el expediente, que en ningún caso responda a una inactividad o laxitud por parte de la Administración a la hora de ejercitar su potestad de exigir o corregir las conductas ilícitas administrativas.

Artículo 21.- *Colaboración de los profesionales.*

El artículo 21.1 del anteproyecto añade el artículo 147 bis) a la Ley de Urbanismo, precepto que remite al reglamento el establecimiento de un sistema de acreditación de los profesionales que intervienen en la actividad urbanística, que reconozca su calidad y experiencia técnica y permita a las administraciones públicas valorarlas de forma objetiva. Dicho sistema se regirá por criterios públicos y estará abierto a todos los posibles interesados.

Este Consejo considera que, si bien es posible una colaboración reglamentaria destinada a perfilar con mayor detalle los contornos del sistema de

acreditación, es la ley la que debe determinar la finalidad perseguida con la implantación de este sistema, las Administraciones competentes para otorgar la acreditación y los principales criterios de valoración de la calidad y experiencia técnica a cuya demostración se ordena, pues de lo contrario, podría llevarse a cabo una limitación al libre ejercicio de la correspondiente profesión, para la que ya se encuentra habilitado el profesional en virtud de la titulación que posee.

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".

Por su parte, el artículo 21.2 añade el apartado 5 al artículo 120 de la Ley de Urbanismo, que dispone "La Administración de la Comunidad y las administraciones locales de Castilla y León podrán encomendar a los colegios profesionales la comprobación del cumplimiento de la normativa urbanística en los proyectos para los que se solicite licencia urbanística u otras autorizaciones administrativas o respecto de los que se presente declaración responsable".

La función de control del cumplimiento de la normativa urbanística que el anteproyecto permite encomendar a los colegios puede encontrar soporte en la previsión de la disposición adicional quinta de Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, en la redacción que le otorga 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 (Ley Ómnibus), cuando aclara que "Lo previsto en esta Ley no afecta a la capacidad que tienen las Administraciones Públicas, en ejercicio de su autonomía organizativa y en el ámbito de sus competencias, para decidir caso por caso para un mejor cumplimiento de sus funciones, establecer con los Colegios Profesionales u otras entidades los convenios o contratar los servicios de comprobación documental, técnica o sobre el cumplimiento de la normativa aplicable que consideren necesarios relativos a los trabajos profesionales". Será, pues, en el respectivo instrumento de colaboración en el que, en cada caso, se concreten las tareas a desarrollar por el colegio profesional en relación con tal función de control, en el bien entendido de que ésta continúa siendo de la titularidad de la Administración encomendante, en cuanto que la competencia es indisponible mediante convenio.

Capítulo IV.- *Simplificación.*

En relación con el contenido del capítulo IV del título I, relativo a la "Simplificación", cabe reiterar la observación que, desde la óptica de la técnica normativa, se ha efectuado al comienzo del comentario al capítulo III del mismo título. Como allí se dijo, de acuerdo con el artículo 1 del anteproyecto, el objeto de la ley, en lo que ahora interesa, es el de disponer medidas para la consecución de la simplificación normativa en materia de urbanismo. No obstante, el capítulo que se analiza trata cuestiones alejadas en buena medida del objeto pretendido; así, la "Autorización de usos provisionales" y el "Planeamiento general estructurante" de los artículos 22 y 23, los "Organismos de certificación administrativa" del artículo 26 o, incluso, las que el artículo 27 califica como "Otras medidas de simplificación administrativa". En todo caso, convendría armonizar el contenido del artículo 1 con el de este capítulo IV, en cuanto que el concepto de simplificación normativa del primero no es coincidente con el de simplificación administrativa.

Artículo 24.- *Licencia urbanística.*

Los apartados 1 y 2 del artículo 24 modifican, respectivamente, tanto la rúbrica del capítulo I del título IV de la Ley de Urbanismo, que pasa a denominarse "Control del uso del suelo", como su estructura, pues los artículos 97 a 105 de dicho capítulo, pasan a constituir su sección 1ª, titulada "Licencia urbanística".

Conviene recordar que la licencia es una autorización cuyo contenido se agota en la comprobación de la adecuación del concreto ejercicio de la facultad dominical al ordenamiento urbanístico. Es un control de legalidad que opera en el ámbito de actividades legítimas, aunque sujetas a la limitación administrativa que la licencia remueve, de ahí su carácter preventivo, previo a la realización de la actividad. Es, además, un acto de intervención de efectos meramente declarativos, en la medida en que la licencia no otorga el derecho a realizar el acto cuya legitimidad controla, pues tal derecho ha sido ya atribuido por la ordenación urbanística. Se circunscribe, así, a verificar si el ejercicio de tal derecho está dentro de los límites y se produce con el cumplimiento de los deberes exigibles según la clase de suelo de que se trate.

El artículo 97.1 de la Ley de Urbanismo sujeta a licencia, con carácter general, “los actos de uso del suelo que exceden de la normal utilización de los recursos naturales” y relaciona acto seguido los que, en todo caso, precisan de ella. Dicha relación es modificada en el artículo 24.3 del anteproyecto, tanto para incluir determinados supuestos no contemplados anteriormente, como para excluir otros, de menor entidad, a los que remite al régimen de la declaración responsable, que se regula *ex novo* en el artículo 105 bis de la Ley de Urbanismo, tales como, el cambio de uso de instalaciones y construcciones, los cerramientos y vallados, las vallas y carteles publicitarios visibles de la vía pública y, en particular, la modificación, reforma o rehabilitación de construcciones e instalaciones, parciales o no integrales. En todo caso, el apartado n) deja abierta la opción de que el reglamento determine otros actos de uso de suelo que requieren de la obtención de licencia, cuestión en la que la ley debiera prever los criterios o límites que debe observar el reglamento en dicha determinación.

Por su parte, el artículo 24.4 del anteproyecto modifica el artículo 99 de la Ley de Urbanismo, tanto su apartado 1.b), como el apartado 3.

La redacción prevista para el artículo 99.1.b) es la siguiente: “Los servicios jurídicos y técnicos municipales, o en su defecto de la Diputación Provincial, emitirán informe sobre la conformidad de la solicitud a la legislación y al planeamiento aplicables; tales informes no serán imprescindibles si se aporta un certificado expedido por un organismo de certificación administrativa que acredite el cumplimiento de la normativa en vigor”.

Sin perjuicio de las observaciones que se formulan en relación con los organismos de certificación administrativa en el comentario al artículo 26 del anteproyecto, puede indicarse ahora que el precepto transcrito condiciona el carácter preceptivo del informe jurídico y demás informes a emitir en el procedimiento de otorgamiento de la licencia urbanística, a la incorporación o no al expediente de un certificado emitido por una entidad privada, lo cual contraría las disposiciones básicas sobre el ejercicio de la función pública, sobre el procedimiento administrativo común y sobre contratación administrativa.

El ejercicio de la función de administrar, en la que se inserta la tarea de emisión de informe, no puede ser encomendado a entidades privadas, pues ello supone una renuncia de la Administración al ejercicio de su función más

esencial. En este sentido, el artículo 15.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, dispone que "El régimen jurídico de la encomienda de gestión que se regula en este artículo no será de aplicación cuando la realización de las actividades enumeradas en el apartado primero haya de recaer sobre personas físicas o jurídicas sujetas a Derecho privado, ajustándose entonces, en lo que proceda, a la legislación correspondiente de contratos del Estado, sin que puedan encomendarse a personas o Entidades de esta naturaleza actividades que, según la legislación vigente, hayan de realizarse con sujeción al Derecho administrativo". Además, los artículos 275 y 301 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSP), prohíben que puedan gestionarse indirectamente o ser objeto de un contrato de servicios, respectivamente, los servicios que impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos.

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".

Por último, la modificación del artículo 99.3 de la Ley de Urbanismo, viene a ampliar los supuestos en que no opera el silencio positivo, incluyendo, a diferencia de la regulación vigente, aquellos casos en los que el acto solicitado afecte a las zonas de afección del dominio público y a los actos citados en las letras a), e), f), i) y l) del apartado 1 del artículo 97. Debe recordarse que el artículo 43.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, posibilita que una norma con rango de ley, como la que pretende aprobarse, exceptúe la regla general de silencio positivo en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, si bien que ello debe justificarse por razones imperiosas de interés general, que han de constar en el expediente.

Artículo 25.- *Declaración responsable.*

El artículo 25.1 del anteproyecto añade la sección 2ª al capítulo I del título IV de la Ley de Urbanismo, que incluye los artículos 105 bis a 105 quater, ordenados respectivamente a la regulación de la "Declaración responsable", "Procedimiento" y "Efectos".

Cabe recordar que la Ley 25/2009, de 22 de diciembre (Ley Ómnibus), añadió un nuevo artículo 39 bis a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que, bajo el título "Principios de intervención de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad", introduce el denominado "triple test" de la Directiva: no discriminación, proporcionalidad (adecuación a los fines que se persiguen y elección de la medida menos restrictiva) y necesidad (motivación de los requisitos que limiten el ejercicio de una actividad en la protección del interés público). En consonancia con el test de proporcionalidad, el nuevo artículo 71 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, regula las figuras de la declaración responsable y la comunicación previa, que sustituyen el control previo administrativo para el ejercicio de una actividad por el cumplimiento por el particular de una carga.

En la misma línea, la Ley Ómnibus modifica la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), en aras de la simplificación administrativa, al objeto de que los regímenes de autorización (particularmente, las licencias) se adecuen a la Directiva de Servicios y de especificar que las Entidades Locales pueden intervenir en las actividades de los ciudadanos mediante el sometimiento de aquéllas a comunicación previa o a declaración responsable, en concordancia con el nuevo artículo 71 bis de la Ley 30/1992. Modifica por ello el artículo 84 LRBRL, que dispone que "Las Entidades locales podrán intervenir la actividad de los ciudadanos a través de los siguientes medios:

»a) (...).

»b) Sometimiento a previa licencia y otros actos de control preventivo. (...).

»c) Sometimiento a comunicación previa o a declaración responsable, de conformidad con lo establecido en el artículo 71 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común".

Pues bien, el artículo 71 bis.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, dispone que "A los efectos de esta Ley, se entenderá por declaración responsable el documento suscrito por un interesado en el que manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa

vigente para acceder al reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita y que se compromete a mantener su cumplimiento durante el periodo de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio.

»Los requisitos a los que se refiere el párrafo anterior deberán estar recogidos de manera expresa, clara y precisa en la correspondiente declaración responsable”.

Sobre la enumeración de los actos sujetos a declaración responsable del proyectado artículo 105 bis.1 y, en particular, sobre la opción abierta en la letra j) a que el reglamento determine otros actos de uso de suelo que requieren de ella, procede reiterar lo expresado a propósito de la licencia urbanística, en el sentido de que sea la ley la que oriente aquella labor, mediante la expresión, siquiera genérica, de los criterios o límites a los que ha de someterse el reglamento para tal determinación.

En cuanto a la instrumentación de la declaración responsable, en el artículo 105 ter, relativo a su “Régimen”, cabría hacer una remisión a la previsión del apartado 5 del artículo 71 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, según el cual, “Las Administraciones Públicas tendrán hermanamente publicados y actualizados modelos de declaración responsable y de comunicación previa, los cuales se facilitarán de forma clara e inequívoca y que, en todo caso, se podrán presentar a distancia y por vía electrónica”.

Por otra parte, en cuanto a la determinación de sus efectos, el artículo 71 bis.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, señala que “Las declaraciones responsables (...) producirán los efectos que se determinen en cada caso por la legislación correspondiente (...)”. De acuerdo con ello, en este caso, los efectos de la declaración se concretan en el artículo 105 quater, entre cuyas determinaciones el apartado 4 dispone que “Los actos legitimados por declaración responsable deberán ejecutarse bajo el mismo régimen de plazos y caducidad señalado para los actos sometidos a licencia urbanística en los artículos 102 y 103”. La remisión a estos efectos al artículo 102 -en la redacción que se proyecta para éste-, produce ciertas disfunciones que deben salvarse, puesto que tal precepto prevé la realización de los actos de uso de suelo en los plazos señalados en la propia licencia y, precisamente, en los supuestos en que la actividad se sujeta al régimen de declaración responsable, la Administración no dicta un acto administrativo autorizador que pudiera recoger los indicados plazos.

Finalmente, el artículo 25.2 del anteproyecto introduce el artículo 122 bis de la Ley de Urbanismo, bajo la rúbrica de "Protección de la legalidad respecto de actos sujetos a declaración responsable", en el que dispone que "Todas las referencias contenidas en este capítulo a la licencia urbanística y sus condiciones, se entenderán hechas también a la declaración responsable y su contenido, con los mismos efectos". El capítulo que menciona el artículo 122 bis es el III del título IV de la Ley, referido genéricamente a la "Protección de la legalidad". Considerando que en dicho capítulo se inserta la materia sancionadora, este Consejo tiene a bien recomendar que se proceda a su detenida lectura, con el fin de comprobar que la genérica previsión del nuevo artículo 122 bis no provoca desajustes derivados de la distinta naturaleza de la licencia y de la declaración responsable, que puedan menoscabar los principios que limitan el ejercicio de la potestad sancionadora -tipicidad, responsabilidad, etc.-, que no admiten una interpretación extensiva.

Artículo 26.- *Organismos de certificación administrativa.*

A través del artículo 26 del anteproyecto se añade el capítulo IV al título IV de la Ley de Urbanismo, con la misma rúbrica "Organismos de certificación administrativa" cuyo único artículo, el 122 ter, tiene la siguiente redacción:

»1. Las entidades privadas que sean habilitadas como organismo de certificación administrativa conforme a lo previsto en este artículo podrán colaborar en el ejercicio de las funciones administrativas de verificación, inspección y control del cumplimiento de la normativa en el ámbito urbanístico.

»2. Los organismos de certificación administrativa son entidades de carácter técnico, con personalidad jurídica propia, que actúan bajo su responsabilidad, con imparcialidad, confidencialidad e independencia. Sus medios materiales, personales y financieros de carácter mínimo se determinarán reglamentariamente, así como las garantías que deban prestar en cada caso y el régimen de responsabilidades aplicable en caso de incumplimiento de sus obligaciones.

»3. Estos organismos podrán emitir informes, certificaciones, actas y dictámenes, que podrán ser asumidos por la administración competente para la tramitación de un determinado expediente y ser incorporados al mismo, con el valor y la eficacia que reglamentariamente se determinen.

»4. Corresponderá a la Consejería competente en materia de urbanismo la homologación y el registro de estos organismos, en la forma que se determine reglamentariamente”.

Tal y como se adelantó en el comentario al artículo 24.4 del anteproyecto, el artículo 15.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, prohíbe que puedan encomendarse a personas o entidades privadas actividades que, según la legislación vigente, hayan de realizarse con sujeción al Derecho administrativo. Entre tales actividades, qué duda cabe, se insertan las funciones administrativas de verificación, inspección y control del cumplimiento de la normativa en el ámbito urbanístico, que se atribuyen a los organismos de certificación administrativa en el artículo 122 ter, con infracción de aquel precepto.

Como también se apuntó entonces, los artículos 275 y 301 TRLCSP, prohíben que puedan gestionarse indirectamente o ser objeto de un contrato de servicios, respectivamente, los servicios que impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos. A este respecto, se ha de considerar que el artículo 112.1 de la Ley de Urbanismo asigna a la inspección urbanística las mismas competencias de investigación y comprobación del cumplimiento de la normativa urbanística que el anteproyecto propone contratar ahora con entidades privadas. Se conculca con ello la normativa de contratación administrativa y se priva además de valor a toda una serie de preceptos sobre el ejercicio de la función inspectora, tradicionalmente inserta en la función administrativa de policía. Así, por ejemplo, según pone de manifiesto el informe de los servicios jurídicos de la Comunidad “la posible realización de labores de inspección y de elaboración de actas e informes en tales procedimientos por el personal de tales entidades, no cumpliría con las exigencias del artículo 137 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Dicho artículo prevé que “(...) los hechos constatados por funcionarios a los que se reconozca la condición de autoridad, y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tendrán valor probatorio sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados”.

En relación con ello, las funciones de emisión de informes o dictámenes, expedición de certificaciones y levantamiento de actas en la tramitación administrativa, a las que se refiere el artículo 122 ter, apartado 3, se incardinan

en la función esencial de administrar que da nombre a su titular, no encomendable a entidades o empresas privadas. Además, si bien la determinación del valor de los informes, certificaciones y actas se remite a las previsiones reglamentarias, la propia Ley prevé ya, en el procedimiento de otorgamiento de la licencia urbanística, que el certificado que emitan estos organismos pueda eliminar la preceptividad del informe de los servicios jurídicos y técnicos municipales, o en su defecto de la Diputación Provincial, todo ello de acuerdo con la nueva redacción que el artículo 24.4 del anteproyecto, anteriormente comentado, proporciona al artículo 99.1.b) de la Ley de Urbanismo.

Por otra parte, sobre la manifestación del artículo 122 ter.2 relativa a que los organismos de certificación administrativa son entidades con personalidad jurídica propia, debe considerarse que la determinación y atribución de la personalidad se rige por las leyes civiles y mercantiles, competencia exclusiva del Estado, por lo que en la medida en la que tales entidades son privadas y no les alcanza el ejercicio de la competencia autonómica sobre la organización de su propia Administración, el anteproyecto no puede realizar una declaración de ese tipo.

Sobre la remisión al reglamento para determinar los medios materiales, personales y financieros de carácter mínimo, las garantías que deban prestar en cada caso los organismos de certificación y el régimen de responsabilidades aplicable en caso de incumplimiento de sus obligaciones, no debe olvidarse, tal y como se ha expuesto, que una eventual relación de la Administración con estas entidades privadas queda sometida a la legislación de contratos, por lo que serán sus determinaciones y las de los correspondientes documentos contractuales, las que concreten los requisitos de solvencia, garantías exigibles y responsabilidades contractual y extracontractual del contratista. Tratándose de responsabilidad por infracción administrativa, la tipificación de éstas y la delimitación de las sanciones que correspondan debe hacerse en la ley, de acuerdo con el principio de tipicidad recogido en el artículo 129 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, por lo que tampoco procede su determinación reglamentaria. Recuérdese que el apartado 3 de este último artículo indica que "Las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla, contribuyan a la más correcta

identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes”.

En cualquier caso, procede aclarar el papel a desempeñar por la homologación prevista en el apartado 4, sobre la que existe una remisión en blanco al reglamento, en la relación contractual que debe concertarse entre la Administración y la entidad de certificación.

Estas observaciones 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 27.- *Otras medidas de simplificación administrativa.*

El artículo 27.3 del anteproyecto añade un segundo párrafo al artículo 56.2 de la Ley de Urbanismo. Como señala la Memoria final del anteproyecto, tanto esta modificación, como las efectuadas en los artículos 18.6 y 24.6 LOT por el artículo 28 del anteproyecto, obedecen a la necesidad de acomodación de estas normas a “la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que ha puesto en cuestión el procedimiento de aprobación de instrumentos de ordenación del territorio mediante ley, por lo que la Consejería ha juzgado necesario modificar la legislación sobre ordenación del territorio, suprimiendo la citada opción legal y retornando así a la redacción original de los artículos 18 y 24 de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre”. Prosigue la Memoria, en lo que ahora interesa, señalando que “En relación con ello, pero con un alcance más amplio que también concierne al urbanismo, se ha considerado necesario regular un procedimiento aplicable a los terrenos cuya ordenación urbanística resulte anulada, a fin de asegurar la ejecución de los pronunciamientos judiciales”.

A esta última finalidad se ordena, por tanto, la modificación del artículo 56 de la Ley de Urbanismo, precepto que, junto al párrafo que se adiciona (en cursiva), quedaría redactado del siguiente modo:

“1. El planeamiento urbanístico tendrá vigencia indefinida. No obstante, la Administración pública competente podrá proceder en cualquier momento a alterar sus determinaciones mediante los procedimientos de revisión o modificación regulados en los artículos siguientes.

»2. En casos excepcionales, la Consejería competente en materia de urbanismo, previo informe del Consejo de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León, podrá suspender total o parcialmente la vigencia de los instrumentos de planeamiento, previa audiencia a los municipios afectados, para su revisión o modificación en los plazos que se señalen al efecto, indicando la normativa que haya de aplicarse transitoriamente.

»Asimismo, en caso de anulación de los instrumentos que establezcan la ordenación urbanística, la Consejería podrá señalar los plazos y el procedimiento para la tramitación de la nueva ordenación, indicando la normativa que haya de aplicarse transitoriamente”.

Respecto de esta modificación y a la vista de las similitudes de redacción de los dos párrafos que conforman el apartado 2, parece resultar que la Consejería competente, como señala el precepto, se limitará a indicar en los supuestos de anulación del plan, las normas de aplicación transitoria, facultad que no puede suponer el establecimiento de dicha normativa, por no ser la Consejería la titular de la competencia para ello.

Por otro lado, el artículo 27.6 del anteproyecto añade el apartado 4 al artículo 140 de la Ley de Urbanismo, en el que se faculta a las administraciones públicas que hayan implantado la firma electrónica de sus procedimientos, a realizar todos los trámites regulados en la normativa urbanística por vía exclusivamente digital, de acuerdo con las normas que regulan el acceso electrónico a los servicios públicos.

De acuerdo con ello, el requisito de implantación de la firma electrónica no va a ser el único a considerar para optar por la implantación de dicho sistema de gestión procedimental, pues la remisión efectuada exige tener en cuenta también las previsiones de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, en particular las de su artículo 34, relativo a los “Criterios para la gestión electrónica”, que prevé que “La aplicación de medios electrónicos a la gestión de los procedimientos, procesos y servicios irá siempre precedida de la realización de un análisis de rediseño funcional y simplificación del procedimiento, proceso o servicio, en el que se considerarán especialmente los siguientes aspectos:

»a) La supresión o reducción de la documentación requerida a los ciudadanos, mediante su sustitución por datos, transmisiones de datos o certificaciones, o la regulación de su aportación al finalizar la tramitación.

»b) La previsión de medios e instrumentos de participación, transparencia e información.

»c) La reducción de los plazos y tiempos de respuesta.

»d) La racionalización de la distribución de las cargas de trabajo y de las comunicaciones internas”.

En el mismo sentido se pronuncia el artículo 42 del Decreto 7/2013, de 14 de febrero, de utilización de medios electrónicos en la Administración de la Comunidad de Castilla y León, que para la Administración Autónoma exige además, en el apartado 2, la elaboración de los estudios técnicos precisos sobre el sistema. Señala así que “Igualmente, el sistema que sustente la tramitación electrónica, precisará la realización de un estudio técnico previo de la unidad administrativa, organismo o ente público competente por razón de la materia. Este estudio se someterá a informe del centro directivo con competencias en materia de Administración electrónica, en el que se observarán las siguientes cuestiones:

»a) La seguridad del sistema que sustente el procedimiento de gestión en lo relativo a preservación de la disponibilidad, confidencialidad, integridad, autenticidad y trazabilidad de la información tratada, de acuerdo con el Esquema Nacional de Seguridad.

»b) El uso de los sistemas informáticos corporativos de Administración electrónica.

»c) El cumplimiento de la regulación contenida en Esquema Nacional de Interoperabilidad”.

Título II.- *Modificación de otras normas.*

El Título II del anteproyecto contiene modificaciones de otras normas, en concreto de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de

la Comunidad de Castilla y León, de la Ley 9/2010, de 30 de agosto, del Derecho a la Vivienda de la Comunidad de Castilla y León, y de la Ley 5/2009, de 4 de junio, del Ruido de Castilla y León.

Artículo 28.- *Modificación de la legislación sobre ordenación del territorio.*

El artículo 28 del anteproyecto modifica el apartado 6 del artículo 18 LOT, que queda redactado del siguiente modo: "La Junta de Castilla y León aprobará las Directrices de Ordenación de ámbito subregional, mediante Decreto que se publicará en el Boletín Oficial de Castilla y León y se notificará a las administraciones públicas afectadas".

Modifica igualmente el artículo 24.6 de la LOT que en la nueva redacción se limita a señalar que "La Junta de Castilla y León aprobará el Plan o Proyecto Regional mediante Decreto que se publicará en el Boletín Oficial de Castilla y León y se notificará a las administraciones públicas afectadas, con indicación, en su caso, de los compromisos que asume el promotor y de las condiciones específicas para la ejecución del Plan o Proyecto".

De este modo, se elimina en estos artículos la opción vigente que permite que puedan aprobarse por Ley de las Cortes de Castilla y León tanto las Directrices de Ordenación de ámbito subregional, como los Planes o Proyectos Regionales, de excepcional relevancia para el desarrollo social o económico de Castilla y León.

Como se indicó en el comentario al artículo 27 del anteproyecto, en el expediente se traen a colación para justificar la reforma las recientes sentencias del Tribunal Constitucional 129/2013, de 4 de junio, y 203/2013, de 5 de diciembre.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 129/2013 declara la inconstitucionalidad y nulidad parcial de la Ley 9/2002, de 10 de julio, para la declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad (PRIR), fundada en un análisis de dicha Ley a la luz de la doctrina constitucional sobre las denominadas leyes singulares. Constatada la vulneración del art. 24.1 CE, declara "la inconstitucionalidad de la reserva de ley formal para la aprobación del PRIR que contiene el primer

apartado del artículo único de la Ley 9/2002. (...). Por las mismas razones procede, también, declarar la inconstitucionalidad de la disposición adicional de la Ley 9/2002, de 10 de julio, pues contiene una ley autoaplicativa que vulnera el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva de los derechos e intereses legítimos afectados por la declaración de PRIR de la planta de transferencia, de tratamiento físico-químico y depósito de seguridad ubicado en el término municipal de Santovenia de Pisuerga". (F. J. 7º).

Por su parte, la Sentencia del Tribunal Constitucional 203/2013 anula la Ley 6/2007, de 28 de marzo, de aprobación del proyecto regional "Ciudad del Medio Ambiente", al concluir que "la utilización de la ley no es una medida razonable ni proporcionada a la situación excepcional que ha justificado su aprobación, (...). Además, como consecuencia directa de la desproporción en que ha incurrido el legislador, la Ley impugnada ha vulnerado el art. 24.1 CE, al impedir el acceso al control judicial de derechos e intereses legítimos afectados y eliminar la posibilidad de un control judicial de la misma intensidad que hubieran podido realizar los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, si el proyecto se hubiera aprobado por reglamento" (fundamento jurídico 8º).

A la vista de lo expuesto, puede decirse que si bien las modificaciones proyectadas optan por eliminar las previsiones referidas a la posibilidad excepcional de aprobación por ley de las Directrices, Planes y Proyectos Regionales, dicha posibilidad no aparece invalidada por la doctrina constitucional, aunque sí limitada por ella, puesto que según la misma STC 203/2013 "habremos de comprobar si la excepcionalidad del supuesto de hecho contemplado tiene una justificación objetiva -en caso contrario la ley sería arbitraria- y si es así, si la utilización de la ley es una medida proporcionada a la excepcionalidad que ha justificado su aprobación". (F. J. 5º).

Por último, el artículo 28 del anteproyecto modifica también el artículo 25.2 LOT, el cual tras establecer, a semejanza de la redacción vigente, que "La revisión y modificación de los Planes y Proyectos Regionales se ajustará al procedimiento establecido para su aprobación"; añade que "no obstante, para las modificaciones el período de información pública y audiencia a las administraciones públicas será de un mes, y su aprobación corresponderá a la Consejería competente para la gestión de los instrumentos de ordenación del territorio".

Se introduce así la posibilidad de que a través de una orden puedan modificarse los planes y proyectos regionales que se aprueban por decreto de la Junta de Castilla y León o, en la redacción actual del artículo 24.6 de la LOT, incluso por ley, en los casos de excepcional relevancia para el desarrollo social o económico de Castilla y León. En consecuencia, esta opción supone una vulneración del principio de jerarquía normativa consagrado con carácter general en los artículos 9.3 de la Constitución y 1.2 del Código Civil y, en el ámbito de las normas reglamentarias autonómicas, en el artículo 69 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

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 29.- *Modificación de la legislación sobre vivienda.*

A través de este artículo, se modifica tanto la Ley 9/2010, de 30 de agosto, del Derecho a la Vivienda de la Comunidad de Castilla y León, en sus artículos 63, 67 y 81, como la Ley 10/2013, de 16 de diciembre, de Medidas Urgentes en materia de vivienda, en concreto de su disposición transitoria segunda.

Sobre la modificación introducida en el artículo 63.3 de la Ley 9/2010, de 30 de agosto, que permite exceptuar de los requisitos establecidos en el apartado 1 para ser destinatario de una vivienda de protección pública, en el ámbito de las actuaciones de regeneración y renovación urbana, a los propietarios y habitantes del ámbito, debiera ofrecerse una delimitación más precisa de lo que debe entenderse por "habitante", a fin de facilitar la aplicación de la norma en garantía de la seguridad jurídica.

Artículo 30.- *Modificación de la legislación sobre ruido.*

El artículo 30 del anteproyecto modifica los artículos 7, 28 y 29 de la Ley 5/2009, de 4 de junio, del Ruido de Castilla y León. Hay que indicar únicamente que, considerando que la rehabilitación de viviendas unifamiliares, a las que se refiere el artículo 28.1 de la Ley, no precisa de licencia de primera ocupación,

debe matizarse la redacción del primer párrafo del artículo 29.1 para contemplar tal circunstancia.

Disposición transitoria primera.- *Adaptación a la Ley.*

La disposición transitoria primera del anteproyecto prevé que los municipios se adapten a lo dispuesto en la Ley cuando procedan a elaborar o revisar su planeamiento general. Señala que "No obstante:

»Los instrumentos de planeamiento de desarrollo que se aprueben antes de dicha adaptación deberán cumplir lo dispuesto en esta Ley, incluso si ello impide ajustarse a las determinaciones del planeamiento general vigente.

»Las modificaciones de cualesquiera instrumentos de planeamiento que se aprueben antes de dicha adaptación deberán cumplir lo dispuesto en esta Ley, pero sólo en cuanto a las determinaciones que sean objeto de modificación".

Sobre disposición similar del anteproyecto de ley de Medidas de Urbanismo y Suelo ya se pronunció este Consejo en el Dictamen nº 133/2008, de 27 de marzo, en el sentido de que "deberían regularse de manera más pormenorizada cuestiones tales como el órgano encargado, así como las fórmulas que se arbitren para armonizar los instrumentos de desarrollo aprobados de conformidad con la nueva ley, pero subsumidas dentro de un planeamiento elaborado de conformidad con la normativa anterior", observación que procede reiterar respecto a la misma previsión del anteproyecto ahora dictaminado.

III CONCLUSIONES

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

Atendidas las observaciones formuladas a los artículos 4, en cuanto a la modificación del artículo 155.3 de la Ley de Urbanismo; 15, que modifica el artículo 39 de la Ley de Urbanismo; 21, que añade el artículo 147 bis de la Ley

de Urbanismo; 24.4, en lo relativo a la modificación del artículo 99.1.b) de la Ley de Urbanismo; 26 y 28, en cuanto a la modificación del artículo 25.2 de la LOT, 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 medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo.

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