



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero y

Ponente

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Besteiro Rivas, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 3 de febrero de 2005, ha examinado el *expediente relativo al proyecto de decreto por el que se aprueba el Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos Urbanos y Residuos de Envases de Castilla y León 2004-2010*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 19 de enero de 2005 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo, formulada por la Consejería de Medio Ambiente, sobre el *expediente relativo al proyecto de decreto por el que se aprueba el Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos Urbanos y Residuos de Envases de Castilla y León 2004-2010*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 20 de enero de 2005, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 69/2005, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Pérez Solano.



Primero.- El proyecto.

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de un preámbulo, un artículo único y dos disposiciones finales, además del Plan que se pretende aprobar.

El preámbulo menciona una doble base legal: por un lado, el artículo 4.2 de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, que atribuye a las Comunidades Autónomas la competencia para elaborar los planes autonómicos de residuos; por otra parte, la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, que establece que la actividad de la Junta de Castilla y León en materia de ordenación del territorio se ejercerá, entre otros, a través de los instrumentos denominados Planes Regionales de Ámbito Sectorial que, según dispone la propia Ley, tienen por objeto ordenar y regular las actividades sectoriales sobre el conjunto o partes de la Comunidad, y cuyo procedimiento de elaboración aparece diseñado en su artículo 24.

Asimismo, se refiere el preámbulo a la Estrategia Regional de Residuos, aprobada mediante el Decreto 74/2002, de 30 de mayo, como Plan Regional de Ámbito Sectorial, con el fin de definir la política general en materia de residuos. Dicha Estrategia, entre sus Programas Verticales, contempla expresamente la elaboración y publicación, mediante decreto, del nuevo Plan Regional de Residuos de Castilla y León. Se añade que, conforme al artículo 2 del Decreto 74/2002, las determinaciones de la Estrategia se declaran de aplicación básica, por lo que con la redacción y posterior tramitación del presente Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos Urbanos y Residuos de Envases de Castilla y León 2004-2010, se da cumplimiento al indicado Programa.

El único artículo del texto remitido se limita a declarar aprobado el Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos Urbanos y Residuos de Envases de Castilla y León 2004-2010, ordenando su íntegra publicación

Las dos disposiciones finales se ocupan, respectivamente, del desarrollo normativo del decreto y de su entrada en vigor.

El Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos Urbanos y Residuos de Envases de Castilla y León 2004-2010 se compone de los siguientes capítulos:



- 1.- Introducción
- 2.- Ámbito de aplicación
- 3.- Horizonte y carácter del Plan
- 4.- Marco legal
- 5.- Diagnóstico de la situación actual
- 6.- Principios rectores y objetivos del Plan
- 7.- Modelo de gestión de residuos urbanos y residuos de envases
- 8.- Desarrollo del modelo de gestión
- 9.- Gestión del Plan
- 10.- Financiación del Plan
- 11.- Seguimiento y actualización del Plan

Por último, contiene dos anexos, uno con un modelo de solicitud y otro con un glosario de términos.

Segundo.- El expediente remitido.

Al proyecto de decreto se acompaña el expediente administrativo en el que consta:

- Redacción inicial del Plan de Residuos Urbanos y Residuos de Envases de Castilla y León 2004-2010.

- ORDEN MAM/1313/2004, de 12 de agosto, por la que se inicia el procedimiento de aprobación del citado Plan de Residuos Urbanos y Residuos de Envases de Castilla y León 2004-2010.



- Trámite de publicación del período de información pública y de audiencia a las Administraciones Públicas.

- Consultas a muy diversos interesados: Ayuntamientos de la Comunidad de Castilla y León de más de 20.000 habitantes, mancomunidades, consorcios constituidos para la gestión de residuos urbanos, Diputaciones Provinciales, organizaciones sindicales, organizaciones profesionales agrarias, Universidades públicas, empresas del sector y Ecologistas en Acción, entre otros.

- Informe de la Federación Regional de Municipios y Provincias de Castilla y León.

- Informe del Consejo de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León.

- Dictamen medioambiental de la Evaluación Estratégica Previa.

- Informe del Consejo Asesor de Medio Ambiente.

- Consulta específica a las Consejerías.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios de la Consejería de Hacienda.

- Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Medio Ambiente.

- Informe del Consejo Económico y Social.

- Memoria.

- Proyecto de decreto por el que se aprueba el Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos Urbanos y Residuos de Envases de Castilla y León 2004-2010.



En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial del expediente al Consejo Consultivo el 18 de enero de 2005, para que emitiera el dictamen preceptivo.

II CONSIDERACIÓN JURÍDICA ÚNICA

El proyecto de decreto sometido a dictamen de este Consejo tiene por objeto la aprobación del Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos Urbanos y Residuos de Envases de Castilla y León 2004-2010. El envío del proyecto, efectuado por el Director General del Secretariado de la Junta y Relaciones Institucionales, se realiza, según señala el oficio de remisión, "en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 4.1.d) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León". Conforme a este artículo es obligatoria la consulta al Consejo en el supuesto de "proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las Leyes, así como sus modificaciones". Por tanto, con base en esta norma, se ha recabado el parecer del Consejo, considerándolo preceptivo en este asunto.

No obstante, para determinar la necesidad de tal dictamen, no puede prescindirse del análisis de la naturaleza del Plan que se pretende aprobar y del estudio del procedimiento legalmente previsto para su aprobación.

En primer lugar, el Plan es, sin duda, una aplicación del artículo 4.2 de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, conforme al cual "corresponderá a las Comunidades Autónomas la elaboración de los planes autonómicos de residuos". Éstos, de acuerdo con el artículo 5.4 de dicha Ley, tienen como contenido propio la fijación de los objetivos específicos de reducción, reutilización, reciclado, y otras formas de valorización y eliminación; las medidas a adoptar para conseguir dichos objetivos y los medios de financiación, incluyendo la cantidad de residuos producidos y la estimación de los costes de las operaciones de prevención, valorización y eliminación, así como los lugares e instalaciones apropiados para la eliminación de residuos. El Plan es, pues, un plan autonómico de gestión de residuos, con cobertura legal en la citada Ley 10/1998. Asimismo, tiene en gran medida un evidente carácter normativo, no meramente programático, pues muchas de sus determinaciones son



vinculantes, bien en su totalidad, bien en cuanto a los fines perseguidos (capítulo 3, Horizonte y Carácter del Plan).

Pero además, el Plan examinado es un Plan Regional de Ámbito Sectorial, instrumento de ordenación del territorio previsto en los artículos 5.c) y 20.1.a) de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León. Esta peculiar naturaleza de instrumento de ordenación del territorio le viene dada al Plan no sólo porque así lo denomina y como tal lo diseña el proyecto que se nos presenta, sino porque su contenido se acomoda –en el sector de los residuos urbanos y residuos de envases– al previsto en la definición que de tales planes regionales de ámbito sectorial se recoge en el citado artículo 20.1.a): “ordenar y regular las actividades sectoriales sobre el conjunto o partes de la Comunidad”. No es obstáculo para conceptuar de este modo el susodicho Plan que su elaboración sea, a su vez, el cumplimiento de uno de los Programas Verticales de la Estrategia Regional de Residuos, aprobada también como Plan Regional de Ámbito Sectorial, mediante el Decreto 74/2002, de 30 de mayo (véase, en este sentido, el fundamento de derecho cuarto de la Sentencia número 194/2004, de 9 de febrero, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, en Valladolid, que anuló el Acuerdo de 30 de agosto de 2002 de la Junta de Castilla y León, por el que se aprobó el Plan de Residuos Urbanos y Residuos de Envases de Castilla y León 2002-2010).

El Plan sometido a consulta es, pues, un plan autonómico de gestión de residuos, de los previstos en el artículo 4.2 de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, y, a su vez, un instrumento de ordenación del territorio –en concreto un Plan Regional de Ámbito Sectorial– contemplado en los artículos 5.c) y 20.1.a) de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León. La Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, no establece ningún procedimiento de elaboración para los planes autonómicos de residuos. Por el contrario, la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, sí detalla procedimientos concretos para la elaboración y aprobación de los instrumentos de ordenación del territorio que regula, salvo en el caso de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, que se remite a su normativa específica (artículo 26).

El procedimiento de elaboración y aprobación de los Planes Regionales de Ámbito Sectorial se regula en el artículo 24 de la repetida Ley 10/1998. Parte



de un amplio trámite de información pública y audiencia de las Administraciones Públicas (apartados 1 y 2). Continúa con los informes del Consejo de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León, de los municipios afectados, y con el trámite ambiental específico (apartados 3 y 4). A continuación, “a la vista de los informes, alegaciones y sugerencias presentados durante el período de información pública, así como del resultado de los trámites citados en el número anterior, la Consejería competente realizará las modificaciones que procedan y elevará el plan o proyecto a la Junta de Castilla y León” (apartado 5). Finalmente, “la Junta de Castilla y León aprobará el Plan o Proyecto Regional, si procede, 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” (apartado 6).

La Ley 10/1998, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, regula un concreto, específico y detallado procedimiento para la elaboración y aprobación de los Planes Regionales de Ámbito Sectorial. En este procedimiento no se contempla la intervención del Consejo Consultivo de Castilla y León –o, en su día, del Consejo de Estado–. Este dato es determinante a la hora de valorar si el dictamen que se nos ha solicitado es preceptivo o no en el procedimiento de aprobación del Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos Urbanos y Residuos de Envases de Castilla y León 2004-2010. El Consejo entiende que no es preceptivo, partiendo de la clara voluntad de la repetida Ley 10/1998 de establecer el concreto procedimiento para la aprobación del instrumento de ordenación del territorio que nos ocupa, en el cual se exigen diversos trámites e informes, sin mención alguna a la consulta a este Órgano Consultivo. Más allá de las reflexiones que sobre esta cuestión pudiera suscitar la peculiar naturaleza del instrumento de ordenación del territorio que se pretende aprobar, a caballo entre lo normativo y lo programático, así como en qué medida supone un desarrollo de las leyes que en el preámbulo del proyecto se invocan, lo cierto es que el especial procedimiento previsto para su aprobación (artículo 24 de la Ley 10/1998) no establece ningún trámite de consulta al Consejo Consultivo de Castilla y León. La aprobación de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora de éste, posterior a la mencionada Ley 10/1998, y el contenido de su artículo 4.1.d), no alteran este juicio. El carácter general de lo preceptuado en esta norma no impide la eficacia de la regla especial que –también con rango legal– establece el artículo 24 de la repetida Ley 10/1998, de 5 de diciembre.



Este análisis de las normas que nos ocupan se sustenta no sólo en el razonamiento jurídico explicado, sino también en una línea interpretativa marcada por el Tribunal Supremo en Sentencia de 27 de enero de 1995, que, aun moviéndose en el ámbito más específicamente urbanístico, puede aplicarse a este asunto por la analogía de los supuestos tratados. Refiriéndose a la alegación de falta de dictamen del Consejo de Estado, dice así:

“Por lo que se refiere a la vulneración de los artículos 22.3 y 23 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado, será de advertir que es cierto que esta Sala ha destacado en numerosas ocasiones la naturaleza normativa del planeamiento –Sentencias de 21 diciembre 1987, 14 marzo 1988, 9 mayo 1989, 6 noviembre 1990, 19 febrero 1991, 16 septiembre 1992, 3 marzo 1993, 27 junio 1994, etc.–, pero su elaboración no está sujeta a las reglas generales sino a los específicos preceptos de la legislación urbanística –artículo 41 del Texto Refundido y Título IV del Reglamento de Planeamiento– de suerte que la intervención del Consejo de Estado sólo resulta necesaria cuando así se impone expresamente –artículo 50 del Texto Refundido–”.

A mayor abundamiento, cabe añadir a esta Sentencia las de 24 y 21 de febrero de 2003, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Baleares. La última de ellas señala entre sus fundamentos jurídicos lo siguiente:

“La Norma Territorial Cautelar no se somete al procedimiento de elaboración de disposiciones reglamentarias, de modo que, al utilizar la Ley 5/93 un concepto riguroso de disposición de carácter reglamentario, esto es, la que desarrolla o ejecuta una Ley, no cabe aceptar que se trate de caso previsto en el artículo 10.6 porque ni la Norma Territorial Cautelar ni los instrumentos de planeamiento de ordenación territorial desarrollan ni ejecutan una Ley”.

Por último, como argumento complementario, no debe olvidarse que respecto a uno de los instrumentos de ordenación del territorio, regulado junto al examinado en la Ley 10/1998, de 5 de diciembre –los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales–, es reiterada la doctrina del Tribunal Supremo que considera no preceptivo el dictamen del Consejo de Estado en su procedimiento de elaboración. Si bien no son exactamente iguales los Planes y Proyectos Regionales –artículo 5.c) de la Ley 10/1998– y los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales –artículo 5.d) de la misma–, no puede negarse que son



importantes sus similitudes en cuanto a su carácter de instrumentos de planeamiento territorial, con fuerza normativa en gran medida y también con aspectos programáticos.

En definitiva, por todos los motivos expuestos, este Consejo considera no preceptivo el dictamen sobre el proyecto de decreto remitido, en cuanto aprobatorio del instrumento de ordenación del territorio denominado Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos Urbanos y Residuos de Envases de Castilla y León 2004-2010.

III CONCLUSIONES

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

No procede emitir dictamen con carácter preceptivo en relación con el proyecto de decreto por el que se aprueba el Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos Urbanos y Residuos de Envases de Castilla y León 2004-2010.

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