



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero y

Ponente

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 20 de diciembre de 2007, ha examinado el *proyecto de Decreto de modificación del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 2 de noviembre de 2007 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al proyecto de decreto de modificación del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 8 de noviembre de 2007, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 1.033/2007, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de éste, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su Ponencia al Consejero Sr. Madrid López.

Primero.- El proyecto

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de una parte expositiva, un artículo, y una disposición final.



A través de este proyecto se pretende la modificación de una serie de preceptos del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.

Esta norma reglamentaria es dictada en desarrollo de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, tal como se prevé en la Disposición Final tercera de aquella, con la finalidad de constituirse en el texto normativo de referencia general para el urbanismo en nuestra Comunidad Autónoma.

En la parte expositiva del proyecto se contienen las dos razones que justifican las modificaciones que pretenden llevarse a cabo. Estas son, en primer lugar, la necesidad de ajustar la composición y las reglas de funcionamiento del Consejo de Urbanismo y Ordenación del Territorio al reparto de competencias entre las Consejerías de Fomento y de Medio Ambiente, instaurado por el artículo 7 del Decreto 2/2007, de 2 de julio, del Presidente de la Junta de Castilla y León, de Reestructuración de Consejerías, al disponer que "A la Consejería de Medio Ambiente le corresponden las competencias que en materia de Ordenación del Territorio tenía atribuidas la Consejería de Fomento". A ello obedecen las novedades contempladas en los apartados a), b), c), y d) -aunque por error se repite c)- del artículo único del proyecto, y que afectan a los artículos 413, 415, 416 y 417 del Decreto 22/2004, de 29 de enero.

Por otro lado, la segunda de las novedades contempladas en el proyecto, y más concretamente en su apartado e) -aunque por error aparezca como d-, consiste en la posibilidad de que el Consejero de Fomento autorice excepcionalmente la aprobación de modificaciones de planeamiento general, aunque no se haya producido la adaptación a la que se refiere el apartado tercero de la Disposición Transitoria Primera del Decreto 22/2004, cuando concurren determinadas circunstancias de relevante interés social e incidencia supralocal, siempre que éstas estén debidamente justificadas.

Esta dispensa trata de justificarse en la conveniencia de establecer una excepción en la aplicación automática de las reglas contenidas en la Disposición Transitoria Primera del Decreto 22/2004, para no perjudicar la implantación en el territorio de la Comunidad de actividades industriales o comerciales, cuando los municipios donde ello pudiera producirse, no hubieran adaptado su instrumento de planeamiento general a la normativa urbanística.



Por último, en la disposición final se prevé que “Este Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León”.

Segundo.- El expediente remitido

El expediente que acompaña al proyecto de decreto contiene, además de un índice, los siguientes documentos:

- Texto del anteproyecto sometido a trámite de audiencia e información pública.

- Anuncio publicado en el Boletín Oficial de Castilla y León, de la apertura de un trámite de información pública del anteproyecto de decreto.

- Comunicación de la apertura de un trámite de audiencia a las Consejerías de la Presidencia, Interior y Justicia, Administración Autonómica, Hacienda, Economía y Empleo, Agricultura y Ganadería, Medio Ambiente, Familia e Igualdad de Oportunidades, Sanidad, Educación, Cultura y Turismo, a la Delegación del Gobierno en Castilla y León, a la Federación Regional de Municipios y Provincias y a cada una de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León.

- Observaciones formuladas por la Consejería de Medio Ambiente y por la agencia de Protección Civil y Consumo.

- Proyecto sometido al informe del Servicio Jurídico de la Consejería de Fomento.

- Informe del Servicio Jurídico de la Consejería de Fomento.

- Memoria del proyecto.

- Proyecto sometido al dictamen del Consejo Consultivo.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS



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

El artículo 33 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León prevé que el Consejo Consultivo de Castilla y León es el superior órgano consultivo de la Junta y de la Administración de la Comunidad, encomendando al legislador autonómico la regulación de su composición y competencias.

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

En el presente caso, corresponde la competencia para emitir el dictamen solicitado a la Sección Primera, de acuerdo con lo establecido en el punto 4º, regla A), apartado a), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno, por el que se determina el orden, composición y competencias de las Secciones.

2ª.- Contenido del expediente y procedimiento de elaboración del reglamento.

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

Por su parte, el artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, establece que "Los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general que deban ser sometidos a la Junta de Castilla y León, contendrán la documentación y seguirán la tramitación establecida en el artículo anterior".

Tal documentación viene constituida por una memoria en la que se incluirá un estudio del marco normativo en el que pretende incorporarse, con expresión de las disposiciones afectadas y tabla de vigencias, los informes y estudios sobre su necesidad y oportunidad, un estudio económico con



referencia al coste a que dará lugar, en su caso, así como a su financiación y la expresión de haberse concedido el trámite de audiencia cuando fuere preciso y efectuado las consultas preceptivas.

En el expediente remitido consta efectivamente una memoria cuyo contenido se ajusta a lo dispuesto en la Ley 3/2001, de 3 de julio, un informe justificativo de la necesidad y oportunidad de la norma y un estudio económico, en el que se hace constar que la tramitación del expediente no supone incremento de gasto para la Administración. Además, se contienen diferentes contestaciones en respuesta a las consultas realizadas, junto con un informe de la asesoría jurídica de la Consejería de Fomento.

Por todo ello puede afirmarse que el proyecto cumple las exigencias sustanciales de elaboración de disposiciones de carácter general.

3ª.- Competencia y rango de la norma.

El artículo 70 del Estatuto de Autonomía determina en su apartado primero las materias en las que la Comunidad de Castilla y León tiene competencia exclusiva, entre las que se encuentra la de "Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda". El apartado segundo establece que en el ejercicio de estas competencias corresponde a la Comunidad "las potestades legislativa y reglamentaria, y la función ejecutiva, incluida la inspección".

Por otra parte, el artículo 28.1 del Estatuto de Autonomía atribuye a la Junta de Castilla y León el ejercicio de la función ejecutiva y de la potestad reglamentaria de acuerdo con el ordenamiento jurídico.

Al amparo del apartado segundo del artículo 2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, ya citada, corresponde a la Junta de Castilla y León el ejercicio de la potestad reglamentaria, y según el artículo 70, adoptarán la forma de decreto las disposiciones de carácter general de la Junta de Castilla y León.

El proyecto de decreto examinado se dicta, por tanto, en ejercicio de las competencias de la Comunidad y de la potestad reglamentaria que corresponde a la Junta de Castilla y León, siendo el rango el adecuado.



4ª.- Observaciones en cuanto al fondo.

Como hemos señalado anteriormente, son dos las novedades que tratan de introducirse en el Reglamento de Urbanismo, a través de este proyecto de decreto.

La primera de ellas consiste en la modificación de la composición y en el ajuste de las reglas de funcionamiento del Consejo de Urbanismo y Ordenación del Territorio, como consecuencia del nuevo reparto de competencias entre las Consejerías de Fomento y de Medio Ambiente, instaurado por el artículo 7 del Decreto 2/2007, de 2 de julio, del Presidente de la Junta de Castilla y León, de Reestructuración de Consejerías, al disponer éste que "A la Consejería de Medio Ambiente le corresponden las competencias que en materia de Ordenación del Territorio tenía atribuidas la Consejería de Fomento".

Esta primera novedad afecta a los artículos 413, 415, 416 y 417, suprimiéndose o modificándose la redacción de algunos de sus párrafos o de sus apartados.

Por lo que se refiere a supresión propuesta del apartado 3 del artículo 414 y de la letra c) del artículo 417, este Consejo Consultivo hace suyas las observaciones formuladas por la Consejería de Medio Ambiente, considerándose necesario, para un adecuado funcionamiento de la Comisión, que se determine cuál de sus miembros actuará como ponente, así como en quién recaerán las funciones de asesor de la Ponencia Técnica.

Por lo que se refiere a la segunda de las novedades contenidas en el proyecto de decreto sobre el que se emite el presente dictamen, hemos de partir de que el nuevo apartado que se trata de introducir en la Disposición Transitoria primera del Reglamento de Urbanismo dispone que "No obstante lo dispuesto en el apartado 3 de esta Disposición, excepcionalmente y hasta que se apruebe la adaptación de la normativa urbanística de Castilla y León a la ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, el Consejero de Fomento podrá autorizar la aprobación de las modificaciones de planeamiento general, cuando concurren circunstancias de relevante interés social e incidencia supralocal debidamente acreditadas por el Ayuntamiento, siempre que se adecuen a lo dispuesto en la Ley de Urbanismo de Castilla y León y en este Reglamento".



El apartado 3 al que se hace referencia establece que “Finalizados los plazos señalados en la disposición transitoria primera de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León y en los apartados anteriores, y en tanto no culmine la adaptación del instrumento de planeamiento general:

»a) No podrá ser aprobada definitivamente ninguna modificación de dicho instrumento.

»b) Los Planes Parciales que desarrollen sectores con uso predominante residencial deberán incluir una reserva mínima del 30 por ciento del aprovechamiento con destino a la construcción de viviendas con protección pública”.

De la lectura conjunta de ambas partes de la disposición, se desprende que cuando un municipio no haya procedido a adaptar a la normativa urbanística su instrumento de planeamiento general en los plazos determinados en ésta, no podrá ser aprobada definitivamente una modificación de dicho instrumento, salvo en el supuesto que se pretende introducir, es decir, en el de la concurrencia de circunstancias de relevante interés social e incidencia supralocal debidamente acreditadas por el Ayuntamiento; a la vista de las cuales, el Consejero de Fomento, de manera excepcional y en tanto no se haya adaptado la normativa urbanística de Castilla y León a la ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, podrá autorizar la aprobación definitiva de la modificación.

Ahora bien, la atribución de esta potestad al Consejero de Fomento, no puede quedar exenta de críticas, al efectuarse de un modo ciertamente genérico y al poner de manifiesto el fracaso de la aplicación práctica de la legislación urbanística, al menos en cuanto a los plazos de adaptación a la misma se refiere, así como la indisciplina de algunos municipios que no han cumplido el mandato legal (no podemos olvidar que las normas jurídicas nacen para ser cumplidas).

Así, con la atribución de esta potestad de ejercicio “excepcional” al Consejero de Fomento, no sólo se consigue el efecto de que la desobediencia de ciertas entidades locales quede consentida, sino que se va más allá, al dejarse privada de consecuencias desfavorables la falta de adaptación a la legislación urbanística por parte de los municipios a los que se pudiera aplicar la excepción que se pretende introducir, todo ello con el agravante de que en el



Reglamento de Urbanismo aparece contemplada la posibilidad que tiene la Comunidad Autónoma para subrogarse de oficio en las competencias municipales, cuando han sido incumplido los plazos de adaptación de los instrumentos de planeamiento general a la normativa urbanística.

Por lo que se refiere a la forma en que esta potestad en cuestión se trata de atribuir, cabe efectuar tres observaciones:

La primera versa sobre el límite temporal que se impone a su ejercicio, que es del momento en que se apruebe la adaptación de la normativa urbanística de Castilla y León a la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo. De este modo, teniendo en cuenta que no existe en dicha ley un plazo para que las Comunidades Autónomas procedan a adecuar la normativa urbanística a sus prescripciones, la eficacia de esta limitación temporal (que lógicamente ha de imponerse al ejercicio de una potestad ciertamente “excepcional”) queda muy reducida.

Como segunda observación, cabe señalar que no resulta del todo correcta la expresión “el Consejero de Fomento podrá autorizar la aprobación de las modificaciones de planeamiento general cuando concurren circunstancias de relevante interés social e incidencia supralocal debidamente acreditadas por el Ayuntamiento”, ya que, al amparo de lo dispuesto en nuestra normativa urbanística -si bien existen excepciones-, la competencia para aprobar las modificaciones de los instrumentos de planeamiento general está atribuida a la Comunidad Autónoma, siendo órganos competentes para ello el Consejero de Fomento, la Comisión Territorial de Urbanismo correspondiente (en función del número de habitantes del municipio cuyo instrumento de planeamiento se modifica), o la propia Junta de Castilla y León. Por ello, resultaría más correcto que el apartado quedara redactado de la siguiente manera: “el Consejero de Fomento podrá aprobar, o en su caso autorizar la aprobación de las modificaciones de planeamiento general (...)”.

En tercer lugar, este Consejo Consultivo considera procedente formular una observación relativa al supuesto de hecho sobre el que se articula el ejercicio de la potestad en cuestión, que es el de la concurrencia de “circunstancias de relevante interés social e incidencia supralocal debidamente acreditadas por el Ayuntamiento”.



De este modo, si uno de los presupuestos que pretende legitimar la atribución de esta potestad de ejercicio "excepcional" al Consejero de Fomento es el de la existencia de circunstancias de relevante incidencia supralocal, que justificarían que se llevara a cabo la modificación del instrumento de planeamiento general, no parece que el Ayuntamiento sea la entidad territorial competente para acreditarlo, ya que -por lógica- debiera hacerse por una entidad "superior", previa audiencia de las Administraciones afectadas, de modo análogo a lo que establece la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León en su artículo 18, para la elaboración de Directrices de Ordenación del Territorio de ámbito subregional.

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

5ª.- Observaciones de técnica normativa.

Como ya se ha señalado anteriormente, en el artículo único del proyecto de decreto se encuentra repetida la letra c), que encabeza los apartados relativos a la modificación de los artículos 416 y 417 del decreto 22/2004, de 29 de enero, de modo que tras la oportuna corrección, el segundo de los apartados precedidos por la letra c) habrá de serlo por la d); y el que lo es actualmente por la letra d), habrá de estarlo por la letra e).

Por otro lado, la redacción del artículo único del proyecto de decreto comienza de la siguiente manera: "En el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero, se modifican los siguientes preceptos:". Ahora bien, teniendo en cuenta que la disposición transitoria primera -en la que se pretende añadir un nuevo apartado sexto- no forma parte del Reglamento de Urbanismo sino de su decreto aprobatorio, sería más correcto que la redacción del encabezamiento del artículo único del proyecto que examinamos fuera la siguiente: "En el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León y en el Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que éste se aprueba, se modifican los siguientes preceptos:".

Por último, teniendo en cuenta la conveniencia de aplicar en la elaboración de las normas unos criterios generales de técnica legislativa,



procede traer a colación la existencia de las directrices de técnica normativa, aprobadas por acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, y más en concreto, de la que lleva por título "Reproducción íntegra de apartados o párrafos" y que aparece recogida bajo el número 61.

Dispone esta directriz que "En el caso de que se modifiquen varios apartados o párrafos de un artículo, el contenido de este se reproducirá íntegramente", con la excepción de que se trate de modificaciones menores, en cuyo caso "cabe admitir la redacción únicamente del apartado o párrafo afectados".

Por ello, tratando el proyecto de decreto examinado, no sólo de modificar sino también de suprimir algunos apartados en los artículos 415 y 417 del Reglamento de Urbanismo, este Consejo Consultivo recomienda la aplicación de la directriz número 61 antes mencionada, y en consecuencia, la reproducción íntegra del contenido de estos artículos.

III CONCLUSIONES

En virtud de lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina que, atendida la observación de carácter sustantivo formulada (sin lo cual no resultará procedente el empleo de la fórmula "*de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León*", prevista en la disposición adicional primera de la Ley 1/2002, de 9 de abril) y consideradas las demás, puede elevarse a la Junta de Castilla y León el proyecto de decreto de modificación del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero.

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