



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero y
Ponente

Sr. Nalda García, Consejero y
Ponente

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 18 de junio de 2009, ha examinado el *expediente relativo al proyecto de decreto por el que se modifica el Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el 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 4 de mayo de 2009 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al proyecto de decreto por el que se modifica el Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 5 de mayo de 2009, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 430/2009, 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 el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia a los Consejeros Sr. Madrid López y Sr. Nalda García.

Primero.- El proyecto.

El proyecto de decreto sometido a dictamen consta de un preámbulo, nueve artículos (dedicados, respectivamente, a la reforma del Título Preliminar, de los siete títulos y de las disposiciones adicional única y final segunda, del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 22/2004,



de 29 de enero -en adelante, Reglamento de Urbanismo-), nueve disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

El preámbulo expone que el propósito de la norma es incorporar al Reglamento de Urbanismo los cambios introducidos en la Ley 4/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (en adelante, Ley de Urbanismo) por la Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de Medidas sobre Urbanismo y Suelo; y describe los aspectos fundamentales de la reforma proyectada.

Las nueve disposiciones transitorias prevén reglas específicas relativas a la adaptación a la normativa urbanística de los instrumentos de planeamiento urbanístico (primera), la vigencia de las Normas Provinciales y de los Planes de Conjunto (segunda), la vigencia de los instrumentos de planeamiento general no adaptados a la Ley de Urbanismo (tercera), la vigencia de los instrumentos de planeamiento general adaptados a la Ley de Urbanismo (cuarta), la vigencia de los Proyectos de Delimitación del Suelo Urbano (quinta), la vigencia de los instrumentos de planeamiento de desarrollo y de gestión urbanística (sexta), los instrumentos y procedimientos urbanísticos en tramitación (séptima), las urbanizaciones no recibidas (octava) y los órganos colegiados (novena).

La disposición derogatoria aboga varios artículos del Reglamento de Urbanismo, que enumera expresamente.

La disposición final primera modifica el artículo 36.5 del Decreto 16/2005, de 10 de octubre, de policía sanitaria mortuoria.

La disposición final segunda dispone la entrada en vigor del decreto al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León, salvo los mandatos sobre publicación en páginas web que entrarán en vigor transcurrido un año desde la entrada en vigor de la Ley 4/2008, de 15 de septiembre; y autoriza al Consejero de Fomento para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y aplicación del decreto.

Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente remitido a este Consejo Consultivo figura, además de un índice de documentos que lo conforman, la siguiente documentación:



- Borrador del proyecto de decreto, de 1 de septiembre de 2008.
- Informe del Servicio de Evaluación, Normativa y Procedimiento de la Secretaría General de la Consejería de Fomento, fechado el 5 de septiembre de 2008.
- Remisión del texto a las demás Consejerías para el estudio y formulación de sugerencias durante el plazo de un mes.
- Concesión del trámite de audiencia a instituciones, órganos y empresas públicas autonómicas, organismos y órganos estatales, diputaciones, ayuntamientos, universidades, colegios profesionales, asociaciones, sindicatos, así como a otras entidades y particulares vinculados al urbanismo, al objeto de que formularan, durante el plazo de un mes, las observaciones y sugerencias que estimaran oportunas.
- Apertura del trámite de información pública por el plazo de un mes, a contar desde el 22 de septiembre de 2008.
- Remisión del proyecto de decreto, para su conocimiento, al Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León y a los Juzgados de lo Contencioso Administrativo de las nueve provincias de la Comunidad.
- Observaciones realizadas por las Consejerías de Administración Autonómica, Hacienda, Medio Ambiente, Sanidad, Cultura y Turismo, y Agricultura y Ganadería (cuyo escrito no está firmado). Asimismo, constan escritos de las Consejerías de la Presidencia, Interior y Justicia, Economía y Empleo, Educación y Familia e Igualdad de Oportunidades en los que manifiestan que no formulan sugerencias.
- Observaciones del Centro de Información Territorial de la Dirección General de Urbanismo y Política de Suelo, y de la Comisión Territorial de Urbanismo de Ávila. La Delegación Territorial de Burgos manifiesta que no formula alegaciones por cuanto que el proyecto de decreto "trae causa de la reciente modificación de la Ley de Urbanismo de la Comunidad sobre la que sí se formularon diversas alegaciones".



- Alegaciones formuladas durante el trámite de información pública por otras Administraciones Públicas, instituciones, entidades, colectivos y particulares.

- Informe de la Dirección General de Urbanismo y Política de Suelo de la Consejería de Fomento, de 18 de noviembre de 2008, en el que se señala que la entrada en vigor del proyecto de decreto "no producirá ningún efecto ni tendrá ninguna repercusión sobre los presupuestos generales de la Comunidad, no necesitando en consecuencia para su elaboración, tramitación y aprobación ninguna previsión de financiación ni de gasto".

- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios de la Consejería de Hacienda, de 26 de noviembre de 2008, en el que no se formulan objeciones a la aprobación del proyecto de decreto. Dicho informe se emite en cumplimiento del 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.

- Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Fomento, de 25 de marzo de 2009, al que se adjunta el texto informado en el que consta como fecha el 17 de marzo de 2009.

- Informe previo del Consejo Económico y Social de 15 de abril de 2009.

- Proyecto de decreto, fechado el 24 de abril de 2009, sometido a dictamen de este Consejo Consultivo.

- Memoria del proyecto, de 24 de abril de 2009, comprensiva de los siguientes apartados: marco normativo, conveniencia y oportunidad, estudio económico y proceso de elaboración y aprobación. En este último apartado se exponen y analizan las observaciones formuladas en los trámites de información pública y de audiencia y se consideran las realizadas por la Asesoría Jurídica y por el Consejo Económico y Social, indicando si se aceptan o no.

- Resolución de 24 de abril de 2009, de la Secretaría General de la Consejería de Fomento, en la que, tras señalar que por parte de la Consejería se han sustanciado debidamente todos los trámites del procedimiento de elaboración del proyecto de decreto, se insta "a la instrucción de los trámites



subsiguientes a los efectos de completar el expediente con la preceptiva solicitud de dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”.

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.d) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Primera emitir el dictamen, según lo establecido en el punto 4º, regla A), apartado a), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

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

El artículo 51.1 del Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico 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 caso de los proyectos de decreto se entiende como documentación necesaria la que, de acuerdo con el artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se recoge en el artículo 75.3 del citado texto legal. Conforme a dicho precepto, el proyecto, 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) La expresión de haber concedido trámite de audiencia, cuando fuere preciso, y efectuado las consultas preceptivas.

El artículo 75.4 exige, además, que el proyecto se envíe a las restantes Consejerías para su estudio, se informe por los Servicios Jurídicos de la Comunidad y se someta, previamente a su aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva.

Respecto al procedimiento de elaboración de la norma, en el presente caso, tal y como ha quedado reflejado en los antecedentes de hecho y se acredita con la documentación enviada, el proyecto ha sido objeto de examen por todas las Consejerías, si bien sólo formularon observaciones las de Administración Autonómica, Hacienda, Medio Ambiente, Sanidad, Cultura y Turismo, y Agricultura y Ganadería. Por el contrario, las Consejerías de la Presidencia, Interior y Justicia, Economía y Empleo, Educación y Familia e Igualdad de Oportunidades contestaron indicando que no se formulaban sugerencias.

Se ha abierto un trámite de audiencia y de información pública, 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 ha contribuido a la mejora del texto proyectado.

Obra en el expediente el informe favorable de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios de la Consejería de Hacienda, dando así cumplimiento a lo exigido en 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.

Consta igualmente un exhaustivo informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Fomento, emitido con carácter preceptivo, tal como exigen la Ley 3/2001, de 3 de julio, 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 3.3.c) del



Decreto 17/1996, de 1 de febrero, de organización y funcionamiento de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Castilla y León.

Asimismo, 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, se emitió por este Órgano el preceptivo informe.

Finalmente, ha de destacarse favorablemente la minuciosidad del contenido de la Memoria, ya que, en general, recoge de forma detallada las alegaciones y observaciones formuladas al proyecto, así como los motivos por los que se han aceptado o rechazado.

Sin embargo no consta el preceptivo informe, propiamente dicho, que sobre el proyecto de decreto ha de emitir la Secretaría General de la Consejería, tal y como exige el artículo 26.1.e) de la Ley 3/2001, de 3 de julio, no pudiendo considerarse como tal el informe emitido el 5 de septiembre de 2008 por el Servicio de Evaluación, Normativa y Procedimiento (integrado en la Secretaría General de la Consejería de Fomento), ya que éste se pronunció sobre el primer borrador de decreto, ni tampoco la Resolución del Secretario General de 24 de abril de 2009, que se limita a ordenar que se proceda a la instrucción de los trámites subsiguientes a los efectos de completar el expediente.

En los procedimientos de elaboración de las normas, la Secretaría General ha de informar los proyectos en dos momentos diferentes:

- El primero, emitido por el Servicio de Evaluación, Normativa y Procedimiento, según el documento elaborado por la entonces Dirección General del Secretariado de la Junta y Relaciones Institucionales de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, de normalización de expedientes tramitados ante órganos colegiados de gobierno, cuando se dispone de un texto avanzado.

- El segundo, evacuado por el Secretario General como trámite postrero y último pronunciamiento en el procedimiento de elaboración del texto en la Consejería, antes de solicitar los informes de órganos no encuadrados en la estructura de la Consejería (Consejo Económico y Social y Consejo Consultivo de Castilla y León).



En relación con el segundo informe, este Consejo viene considerando como tal la memoria justificativa del proyecto normativo, siempre que ésta se encuentre suscrita por el Secretario General (aun cuando el documento elaborado por la Dirección General del Secretariado de la Junta y Relaciones Institucionales de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, de normalización de expedientes tramitados ante órganos colegiados de gobierno, señala que debe ser firmada por el Director General).

Parafraseando al Consejo de Estado cuando analiza esta cuestión en relación con los informes de la Secretaría General Técnica de los Ministerios, este segundo informe de la Secretaría General puede calificarse como un "informe de cierre", habida cuenta de su carácter y posición procedimental.

En definitiva, este Consejo Consultivo, acogiendo el criterio del Consejo de Estado, manifiesta su opinión favorable a la conveniencia del doble informe, en la medida en que realza las competencias de las Secretarías Generales de las Consejerías en la preparación de sus respectivas iniciativas normativas y que están recogidas en la Ley 3/2001, de 3 de julio. "Esa doble intervención es, en suma, un eficaz medio para que los citados centros directivos ejerzan sus responsabilidades de revisión de las iniciativas normativas de los departamentos ministeriales en que se integran, permitiéndoles conocer de tales iniciativas cuando están ya sustancialmente configuradas y revisarlas en la fase final de su fraguado" (Dictamen del Consejo de Estado 2284/2007, de 13 de diciembre).

En suma y sin perjuicio de lo anterior, puede considerarse que el procedimiento de elaboración del proyecto de decreto ha sido tramitado correctamente, adecuándose a lo previsto en la normativa de aplicación ya descrita; aspecto éste de singular importancia si se tiene en cuenta que el procedimiento, tanto en su aspecto formal como material, opera como una garantía para la legalidad, acierto y oportunidad de las actuaciones administrativas.

3ª.- Competencia de la Comunidad de Castilla y León.

El artículo 148.1.3ª de la Constitución establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de "ordenación del territorio, urbanismo y vivienda". Al amparo de este precepto, el artículo 70.1.6º del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, atribuye a la Comunidad



de Castilla y León la competencia exclusiva en materia de “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda” –competencia atribuida como exclusiva a la Comunidad desde la primera redacción del Estatuto de Autonomía, aprobada por la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero-. Según el apartado 2 del precepto estatutario mencionado, “en el ejercicio de estas competencias, corresponderán a la Comunidad de Castilla y León las potestades legislativa y reglamentaria, y la función ejecutiva, incluida la inspección”.

No obstante el carácter exclusivo de las competencias asumidas por todas las Comunidades Autónomas, el Estado ha promulgado varias disposiciones en materia de urbanismo, entre las que cabe destacar las siguientes: la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo; el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por el Real Decreto-Legislativo 1/1992, de 26 de junio, que derogó la anterior y fue declarada inconstitucional en gran parte por la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo; la Ley 6/1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, dos de cuyos preceptos, así como las referencias a los mismos en la disposición final primera, fueron declarados inconstitucionales por la Sentencia del Tribunal Constitucional 164/2001, de 11 de julio; la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, que ha derogado la ley de 1998; y el Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio. Cabe indicar que algunos preceptos de la Ley de 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, fueron objeto de varios recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid (artículos 6.a, 10.b, 11.2, 15, 16.1.b y 34, disposiciones adicionales primera y novena y disposición transitoria cuarta), por el Consejo de Gobierno de La Rioja (artículos 1, 2, 10, 11.2, 14, 15.6, 17.5 y 33, disposición adicional sexta, apartado 1, disposición transitoria primera y disposición final primera), por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados (artículos 6.a, 8.1, 10.b, 16.1.b y 3, 22, 25.2 y 3, 26.1, 29.1.c y disposición transitoria primera), y por el Gobierno de Canarias (artículos 1; 2.2; 3.1; 6; 8.1 último párrafo; 9.3; 10.a y b; 11.2, 4, y 5; 14.1; 15.3, 4 y 5; 16.1.c; disposición adicional primera; disposiciones transitorias segunda y cuarta y disposición final primera, apartado primero). La admisión a trámite de dichos recursos fue publicada en el Boletín Oficial del Estado núm. 241, de 8 octubre de 2007. Asimismo, el texto refundido de la Ley de Suelo ha sido objeto de sendos recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Gobierno de la



Comunidad de Madrid (artículos 1, 2, 3.1, 4 f, 6 a y b, 8.1 b y c, 9, 10.1 a y b, 11.3, 11.5, 11.6, 14.1, 15, 16.1 b y c, 22, 23 y 39; disposiciones adicionales primera y novena; disposiciones transitorias primera, segunda, tercera y cuarta; y disposición final primera), y por el Gobierno de La Rioja (artículos 1, 2, 10.1, 11.3, 14, 15.6, 18.1 y 38; disposición adicional sexta, apartado primero; disposición adicional undécima; disposición transitoria primera y disposición final primera). La admisión a trámite de dichos recursos fue publicada en el Boletín Oficial del Estado núm. 257, de 24 octubre de 2008.

Actualmente, la legislación estatal en la materia está integrada por la Ley de Suelo, texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio; norma que, de acuerdo con su disposición final primera, ha sido dictada al amparo de los siguientes títulos competenciales reservados al Estado en el artículo 149.1 de la Constitución: 1ª (regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales), 13ª (bases de la planificación general de la actividad económica), 18ª (bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas) y 23ª (legislación básica sobre protección del medio ambiente), 4ª (defensa), 8ª (legislación civil) y 18ª (expropiación forzosa y sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas).

A) En relación con las competencias que al Estado le corresponden sobre la materia de ordenación del territorio y urbanismo, la Sentencia del Tribunal Constitucional 40/1998, de 19 de febrero, en su fundamento jurídico 29, señala:

“(...) si bien es cierto que, a partir de la Constitución y los Estatutos de Autonomía, todas las Comunidades Autónomas han asumido la competencia exclusiva sobre ordenación del territorio y urbanismo (art. 148.1.3ª C.E., cuyo contenido ha sido recogido en todos los Estatutos de Autonomía), no lo es menos que, a partir de esas mismas normas, el Estado ha conservado potestades cuyo ejercicio tiene una clara incidencia sobre la ordenación del territorio. En unos casos se trata de facultades de carácter general cuyo ejercicio puede afectar a todo el territorio de la Nación, condicionando así las decisiones que sobre la ordenación del territorio y del urbanismo pueden adoptar las Comunidades Autónomas: así ocurre, por ejemplo, con la potestad de planificación de la actividad económica general (art. 131.1 C.E.) o con la titularidad del dominio público estatal (art. 132.2 C.E.), titularidad esta última que, si bien no se traduce en ningún título



competencial concreto, permite al Estado establecer el régimen jurídico de todos los bienes que lo integran y adoptar las normas generales necesarias para garantizar su protección (STC 149/1991, fundamento jurídico 1).

»En otros casos, 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 (STC 61/1997, fundamento jurídico 5). Tal es el caso, por ejemplo, de la competencia para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles (art. 149.1.1ª C.E.), competencia que permite al Estado adoptar el estatuto jurídico mínimo de la propiedad, incluida la del suelo, o de la competencia para dictar legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23ª C.E.), legislación que se impone, asimismo, a todas las Comunidades Autónomas (STC 102/1995, fundamentos jurídicos 8 y 9).

»Lo mismo ocurre en los supuestos en los que el Estado tiene competencias cuyo ejercicio puede, igualmente, incidir de manera importante sobre el territorio, cual es el caso de las competencias sobre defensa (art. 149.1.4ª C.E.), puertos y aeropuertos (art. 149.1.20ª C.E.), ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma (art. 149.1.21ª C.E.), obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma (art. 149.1.24ª), etc.

»En todos estos casos, y en otros a los que en este momento no resulta necesario referirse, el constituyente ha previsto la coexistencia de títulos competenciales con incidencia sobre un mismo espacio físico; de aquí que este Tribunal venga reiterando que la atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en ese espacio, siendo esta convergencia posible cuando, incidiendo sobre el mismo espacio físico, dichas competencias tienen distinto objeto jurídico (SSTC 113/1983 y 77/1984)».

B) En cuanto a la competencia sobre urbanismo, la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 señala que "el urbanismo, como sector material susceptible de atribución competencial, alude a la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico, lo que, en el plano jurídico, se traduce en la ordenación urbanística, como objeto



normativo de las Leyes urbanísticas (recogida en la primera Ley del Suelo de 1956, art. 1). Sin propósito definitorio, el contenido del urbanismo se traduce en concretas potestades (en cuanto atribuidas a/o controladas por Entes públicos), tales como las referidas al planeamiento, la gestión o ejecución de instrumentos planificadores y la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación, a cuyo servicio se arbitran técnicas jurídicas concretas; a lo que ha de añadirse la determinación, en lo pertinente, del régimen jurídico del suelo en tanto que soporte de la actividad transformadora que implica la urbanización y edificación". Y este contenido "se traduce en la fijación de lo que pudiéramos llamar políticas de ordenación de la ciudad, en tanto en cuanto mediante ellas se viene a determinar el cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos, y a cuyo servicio se disponen las técnicas e instrumentos urbanísticos precisos para lograr tal objetivo".

Pues bien, las Comunidades Autónomas son titulares, en exclusiva, de las competencias sobre urbanismo. La Sentencia del Tribunal Constitucional 164/2001, que ratifica lo expuesto en la Sentencia del mismo Tribunal 61/1997, en su fundamento de derecho cuarto mantiene que "la competencia legislativa sobre urbanismo permite a las Comunidades Autónomas fijar sus propias políticas de ordenación de la ciudad, y servirse para ello de las técnicas jurídicas que consideren más adecuadas. Una de esas técnicas jurídicas puede ser, entre otras, la definición o conformación de las facultades urbanísticas de la propiedad urbana". Y añade 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".

Esta doctrina subyace en el artículo 70.3 del Estatuto de Autonomía, según el cual, "la atribución en exclusividad de estas competencias a la Comunidad de Castilla y León se entenderá efectuada sin perjuicio de las competencias que pudieran corresponder al Estado en virtud de otros títulos previstos por la Constitución".



La referida Sentencia 61/1997 continúa señalando, en su fundamento de derecho 6, que “junto a la atribución de la competencia urbanística a las Comunidades Autónomas, el art. 149.1 C.E. reconoce al Estado la competencia, también exclusiva, sobre las condiciones básicas de ejercicio de los derechos constitucionales o la legislación sobre expropiación forzosa, o el sistema de responsabilidad o el procedimiento administrativo común (...). Pues bien, expuesto lo anterior, ha de afirmarse que 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”.

C) Por último, para completar la exposición sobre el marco competencial, ha de recordarse la consolidada doctrina recogida en la Sentencia del Tribunal Constitucional 240/2006, de 20 de julio, 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: “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).

3ª.- Rango de la norma proyectada.

Como se ha expuesto, el artículo 70.1.6ª del Estatuto de Autonomía de Castilla y León atribuye a la Comunidad competencia exclusiva en materia de “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”. En el ejercicio de esta competencia, corresponden a la Comunidad de Castilla y León las potestades legislativa y reglamentaria y la función ejecutiva, incluida la inspección (artículo 70.2 del Estatuto de Autonomía).

Al amparo de esta competencia, se promulgó la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (en adelante, Ley de Urbanismo), cuyo desarrollo reglamentario se llevó a cabo a través del Decreto 22/2004, de 29 de enero, que aprobó el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León. La Ley de Urbanismo fue ampliamente modificada por la Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de Medidas sobre Urbanismo y Suelo, cuya disposición final primera autoriza a la Junta de Castilla y León para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y aplicación de la ley.

El presente proyecto de decreto tiene por objeto la modificación del Reglamento de Urbanismo, con el fin de incorporar a éste las reformas introducidas en la Ley de Urbanismo.

En consecuencia, el rango de la norma (decreto) es el adecuado, habida cuenta de que se trata de una disposición de carácter general dictada en



desarrollo de una ley, en ejercicio de las competencias que corresponden a la Comunidad de Castilla y León.

Los reglamentos ejecutivos se definen jurisprudencialmente (entre otras, Sentencias del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 2002 y de 24 de julio de 2003) como aquellos que “de forma total o parcial completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan una o varias Leyes (...) dando cabida a los reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material”. Los reglamentos independientes o de carácter organizativo “son aquellos de organización interna mediante los cuales una Administración organiza libremente sus órganos y servicios”, regulando materias no comprendidas en el ámbito de las reservadas a la ley: de ahí que la doctrina científica más cualificada mantenga que los reglamentos independientes sirven para regular todo lo relativo a la organización administrativa, así como para regular el ejercicio de poderes que a la Administración les esté conferidos discrecionalmente. Los reglamentos independientes tienen como límites los derivados de su propia naturaleza: por ello, este tipo de reglamentos no pueden modificar ni derogar el contenido de una ley, ni el contenido de otros reglamentos de mayor jerarquía. Tampoco los reglamentos independientes pueden limitar derechos subjetivos ni situaciones jurídicas adquiridas. La jurisprudencia ha confirmado que los reglamentos independientes son tales por no hallarse comprendidos en el ámbito de la reserva de ley (Sentencias del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 1982, 12 de febrero y 12 de noviembre de 1986).

Tratándose, pues, de un reglamento ejecutivo, ha de ser dictaminado por el Consejo Consultivo de Castilla y León.

Corresponde al titular de la Consejería de Fomento la preparación y presentación a la Junta de Castilla y León de los proyectos de decreto relativos a las cuestiones propias de su Consejería (artículo 26.1.d de la Ley 3/2001, de 3 de julio, en relación con el artículo 1 del Decreto 73/2007, de 12 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Fomento). En particular, compete a la Dirección General de Urbanismo y Política de Suelo la elaboración del proyecto de decreto (artículo 40.d de la Ley 3/2001, de 3 de julio, en relación con el artículo 6 del Decreto 73/2007, de 12 de julio).



En ejercicio de dichas funciones, la Consejería de Fomento ha elaborado el proyecto de decreto sometido a dictamen.

La aprobación del decreto compete a la Junta de Castilla y León, de acuerdo con el artículo 16.e) de la Ley 3/2001, de 3 de julio (“aprobar los reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes emanadas de las Cortes de Castilla y León”).

4ª.- Observaciones particulares.

Consideraciones generales.

Resulta obligado hacer una referencia general a la conveniencia de aplicar, en la elaboración de las normas, unos criterios uniformes de técnica legislativa, pues ello redundaría en beneficio de la claridad de los textos legales y de su mejor comprensión por los ciudadanos, en general, y por los operadores jurídicos, en particular.

En este sentido quizá fuera aconsejable seguir el ejemplo que proporciona la Administración del Estado, en cuyo ámbito existen unas directrices sobre técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, tal y como resulta plasmado en el documento elaborado por la entonces Dirección General del Secretariado de la Junta y Relaciones Institucionales de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, de normalización de expedientes tramitados ante órganos colegiados de gobierno.

Como tal Acuerdo, las referidas directrices no tienen más carácter que el de una instrucción u orden de servicio interna de la Administración. No obstante, al establecer una serie de criterios generales sobre el modo en que debe ordenarse y desarrollarse (en su fase administrativa de elaboración) el contenido de las disposiciones generales, se persigue, en definitiva, no sólo dotarlas de una estructura lógica y más fácilmente comprensible, sino también asegurar un mínimo de uniformidad en la normativa.

En el presente caso, estas directrices han servido de fuente de inspiración a las diversas observaciones que en materia de técnica legislativa se realizan al articulado del anteproyecto.



Es preciso hacer una observación genérica a la totalidad del texto del anteproyecto, debido a la dificultad que plantea descender a todos y cada uno de los defectos o erratas que se pueden observar en el mismo, recomendando un uso más adecuado de los signos de puntuación, utilizados en el lenguaje escrito para ayudar a comprender lo que se expresa. Tal y como ya señaló este Órgano Consultivo en dictámenes anteriores (así, Dictámenes 388/2004, de 29 de junio, o 133/2008, de 27 de marzo, relativo al anteproyecto de ley sobre medidas de urbanismo y suelo), “no existen normas fijas para el uso de los signos de puntuación, especialmente de la coma, pero existen algunas reglas generales que es necesario tener en consideración, pues un escrito mal puntuado puede dar lugar a confusiones”.

Observaciones al título del proyecto.

Ha de sustituirse la expresión “anteproyecto de decreto” por la de “proyecto de decreto”, al ser éste el término acorde con la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, que incluye dentro de las consultas preceptivas, en su artículo 4.1.d), la relativa a proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones. Idéntica terminología emplean los artículos 39.1.g) y h), 40.d) y 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

Los textos legales citados reservan el término “anteproyecto” para los anteproyectos de ley.

Observaciones a la parte dispositiva.

Habida cuenta que el texto analizado tiene por objeto la modificación del Reglamento de Urbanismo, las observaciones se hacen, como regla general, en relación con los preceptos de éste que se modifican, sin perjuicio de las realizadas respecto a las disposiciones de la parte final del proyecto de decreto.

Título preliminar.

Artículo 3.- *Sujeción a la normativa.*



En el apartado 2 de este precepto se suprime, al definir la normativa urbanística, la mención a las normas que regulan la ordenación del territorio y a la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León. Sin embargo, tanto la Ley de Urbanismo como el Reglamento de Urbanismo aluden a dicha Ley y a los instrumentos de ordenación del territorio (a.e., artículos 10, 33, 34, 128, 135, 138 y 145.2, y disposición final segunda de la Ley de Urbanismo; disposición transitoria sexta de la Ley 4/2008, de 15 de septiembre; y artículos 21 y 27 del Reglamento de Urbanismo).

Debería pues revisarse la conveniencia de eliminar dichas referencias, máxime cuando en los instrumentos de ordenación del territorio pueden establecerse previsiones propias de los instrumentos de planeamiento urbanístico (artículo 21 del Reglamento y disposición final segunda de la Ley de Urbanismo).

Artículo 5.- *Actividad urbanística pública.*

La letra b) del apartado 3 reproduce los objetivos de la actividad urbanística pública recogidos en el artículo 4.b) de la Ley de Urbanismo, si bien introduce algunas variaciones en su redacción (párrafo de la letra b, números 7º, 9º, 10º y 11º).

Según el criterio del Consejo de Estado (Dictámenes nº 1.221/1997, 4.641/1997 ó 3.359/1998, entre otros), asumido por este Consejo Consultivo, sin necesidad de entrar en las ventajas o desventajas de la utilización de la técnica de la transcripción literal de los preceptos de la ley cuyo desarrollo se pretende, cuando se opta por transcribir un precepto legal dicha transcripción debe ser literal, no siendo admisible que se altere, aunque sea mínimamente, su dicción literal.

Título I: Régimen del suelo.

Artículo 20.- *Clasificación del suelo.*

Debe sustituirse, en la letra b) 2ª, la expresión “suelo rústico de asentamiento tradicional” por “suelo rústico con asentamiento tradicional”, por



ser ésta la denominación contenida en el artículo 16.1.c) de la Ley de Urbanismo.

Artículo 27.- *Criterios de clasificación.*

El apartado 3 reproduce el artículo 13.2 de la Ley de Urbanismo. Se plantea si el uso público a que alude incluye el uso lucrativo y si puede incluir viviendas con protección pública.

La inclusión de las explotaciones agropecuarias dentro de los usos predominantemente industriales ha de ser interpretada en sentido restrictivo, de manera que el uso intensivo pudiera entenderse que transforma el uso agropecuario en una actividad cuasi-industrial.

En el apartado 5, sería conveniente precisar el momento a partir del cual se computan los ocho años para la aprobación del Plan Parcial (desde la aprobación definitiva de los instrumentos citados en el artículo 21 del Reglamento de Urbanismo, o desde su entrada en vigor).

Artículo 33.- *Suelo rústico de asentamiento tradicional.*

Debe sustituirse, en el título, la expresión “suelo rústico de asentamiento tradicional” por “suelo rústico con asentamiento tradicional”, por ser ésta la denominación contenida en el artículo 16.1.c) de la Ley de Urbanismo.

Artículo 33 bis.- *Suelo rústico de asentamiento irregular.*

Se echa en falta en este precepto la concreción de las consecuencias jurídicas que lleva aparejada esta clasificación, es decir, la situación en la que se encuentran las parcelas o edificaciones de estos terrenos (fuera de ordenación, disconformes con el planeamiento, etc.)

Artículo 37.- *Suelo rústico con protección natural.*

Debe sustituirse, en la letra a, el término “legislación” por el de “normativa”, por ser éste más acorde con lo que se pretende expresar.

Artículo 41.- *Deberes en suelo urbano consolidado.*



Tal y como se indicaba en el Dictamen 133/2008, de este Consejo, debe precisarse la naturaleza jurídica de estas entregas (cesión, donación, etc.) por la importancia de las consecuencias jurídicas que de ello se derivan. En este sentido, el artículo 70.b) del Reglamento de Urbanismo se refiere a la cesión gratuita.

Artículo 42.- Deberes en suelo urbano no consolidado con ordenación detallada.

En el apartado 1.a) se limita el derecho de los propietarios al de participar en la ejecución de la actuación urbanística, en consonancia con lo previsto en el artículo 17.1 de la Ley de Urbanismo. Sin embargo, la previsión contenida en el inciso final de la letra a) del artículo 45.1 (“cuando no asuman ellos mismos [los propietarios] dicha condición [urbanizador]”) permite considerar que en el caso de que los propietarios asuman la condición de urbanizador tendrán derecho también a ejecutar la actuación urbanística.

El apartado 1.b).1º exceptúa de la regla de cálculo del aprovechamiento correspondiente a los propietarios, a “los sectores incluidos totalmente en Conjuntos Históricos u otros ámbitos declarados Bien de Interés Cultural”.

La alusión expresa a los conjuntos históricos se considera vacua e innecesaria, puesto que éstos constituyen una de las categorías en que se pueden incluir los bienes inmuebles declarados de interés cultural (artículo 8.3.c de la Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León). Por ello, a juicio de este Consejo, debería mantenerse la redacción contenida en el artículo 17.2.b.1º de la Ley de Urbanismo (“sectores incluidos totalmente en ámbitos declarados Bien de Interés Cultural”).

El apartado 1.b) 3º debería ser objeto de modificación para sustituir la expresión “las parcelas” por “los solares”, a fin de acomodarse a la literalidad del artículo 17.3 de la Ley de Urbanismo, tal y como se ha hecho con el apartado 1.b.2º del artículo 44.

Artículo 44.- Deberes en suelo urbanizable con ordenación detallada.



En el apartado 1.a se limita el derecho de los propietarios al de participar en la ejecución de la actuación urbanística, en consonancia con lo previsto en el artículo 17.1 de la Ley de Urbanismo. Sin embargo, la previsión contenida en el inciso final de la letra a) del artículo 45.1 (“cuando no asuman ellos mismos [los propietarios] dicha condición [urbanizador]”) permite considerar que en el caso de que los propietarios asuman la condición de urbanizador tendrán derecho también a ejecutar la actuación urbanística.

El apartado 1.b.1º exceptúa de la regla de cálculo del aprovechamiento correspondiente a los propietarios a “los sectores incluidos totalmente en Conjuntos Históricos u otros ámbitos declarados Bien de Interés Cultural”.

La alusión expresa a los conjuntos históricos se considera vacua e innecesaria, puesto que éstos constituyen una de las categorías en que se pueden incluir los bienes inmuebles declarados de interés cultural (artículo 8.3.c de la Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León). Por ello, a juicio de este Consejo, debería mantenerse la redacción contenida en el artículo 17.2.b.1º de la Ley de Urbanismo (“sectores incluidos totalmente en ámbitos declarados Bien de Interés Cultural”).

Artículo 47.- Derecho al uso provisional.

Debería analizarse la conveniencia de sustituir la expresión “Plan Parcial que establezca su ordenación detallada” por “instrumento de planeamiento que establezca su ordenación detallada”, puesto que esta ordenación detallada puede venir establecida no sólo en planes parciales (artículos 27.4, 101.1, 128.1, 130.ter.2.b y 137.b).

Artículo 48.- Deberes de la promoción de las actuaciones urbanísticas.

Tal y como se indicaba en el Dictamen 133/2008, de este Consejo, debería precisarse la naturaleza jurídica de las entregas de terrenos, obras, infraestructuras e instalaciones (cesión, donación, etc.), por la importancia de las consecuencias jurídicas que de ello se derivan (registrales, etc.). En este sentido, el artículo 70 alude de forma expresa a cesión gratuita.



La letra e) recoge como obligación de la promoción de las actuaciones urbanísticas la de “garantizar los derechos de realojo y retorno de los ocupantes legales de viviendas que constituyan su residencia habitual, en las condiciones establecidas en el artículo 209”.

A este respecto, por una parte ha de indicarse que debería precisarse, como hace el artículo 16.1.e) de la Ley de Suelo, que las viviendas han de ser aquellas que se encuentren situadas dentro del área de actuación; y por otra, que el derecho de retorno es un derecho expresamente previsto para los arrendatarios de vivienda o para uso distinto del de vivienda, que se encuentra garantizado por el artículo 15 del Reglamento Hipotecario cuando se cumplan las condiciones que indica.

Artículo 49.- Determinación de los plazos.

Aun cuando este precepto no es objeto de modificación, debe adecuarse la previsión contenida en el apartado 2 (“ocho años desde su entrada en vigor”) a lo dispuesto en el artículo 182 del Reglamento (“desde la aprobación definitiva del instrumento”), en relación con los artículos 21 y 60 de la Ley de Urbanismo.

Artículo 60.- Régimen del suelo rústico de entorno urbano.

En relación con la inclusión -entre los usos sujetos a autorización- de los industriales, comerciales y de almacenamiento, comprendidos en la letra g) del artículo 57, este Consejo Consultivo comparte el criterio de la Asesoría Jurídica en el sentido de considerar difícilmente conciliables tales usos con los objetivos del suelo rústico de entorno urbano, recogidos en el artículo 16.1.b) de la Ley de Urbanismo, que son los de su protección para no comprometer su desarrollo futuro y la preservación del paisaje y las perspectivas tradicionales.

Artículo 61.- Régimen del suelo rústico de asentamiento tradicional.

Debe sustituirse, en el título, la expresión “suelo rústico de asentamiento tradicional” por “suelo rústico con asentamiento tradicional”, por ser ésta la denominación contenida en el artículo 16.1.c) de la Ley de Urbanismo.



Artículo 61 bis.- *Régimen del suelo rústico de asentamiento irregular.*

Este precepto remite la regulación del régimen mínimo de protección al que señalen las Normas Técnicas Urbanísticas que se dicten al respecto.

A este respecto, ha de indicarse que las Normas Técnicas Urbanísticas no pueden regular esta materia.

Cierto es que las Normas Técnicas Urbanísticas, de acuerdo con el artículo 78 del Reglamento de Urbanismo, han de ser aprobadas por Decreto de la Junta de Castilla y León y tienen, por tanto, el mismo rango jerárquico que el Reglamento de Urbanismo. No obstante, la disposición adicional cuarta de la Ley de Urbanismo y el citado artículo 78 delimitan el ámbito material de este tipo de disposición, en el cual no se incluye el de establecer el régimen mínimo de protección del suelo rústico de asentamiento irregular.

Esta observación concreta 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”.

En cualquier caso se recuerda que, tratándose la Norma Técnica Urbanística de una disposición de carácter general dictada en desarrollo de la Ley de Urbanismo, ha de someterse a los mismos trámites de elaboración de este tipo de normas.

Artículo 62.- *Régimen del suelo rústico con protección agropecuaria.*

En relación con la inclusión, entre los usos sujetos a autorización, de las actividades extractivas, comprendidos en la letra b) del artículo 57, este Consejo Consultivo comparte igualmente el criterio de la Asesoría Jurídica.

El artículo 16.1.d) señala como objetivo de protección en este tipo de suelos, el interés, calidad u otras características agrícolas o ganaderas.

Resulta evidente que las actividades extractivas no responden a estas finalidades agrícolas o ganaderas ni a los valores que se pretenden proteger en



esta clase de terrenos. Por ello, los argumentos expuestos en la Memoria para justificar su inclusión entre los usos autorizables no se consideran adecuados.

Debería, pues, mantenerse la redacción anterior.

Esta observación concreta 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”.

Artículo 71.- *Otras condiciones en suelo urbano.*

Debería citarse, en la letra a), no sólo las construcciones sino también las instalaciones, puesto que el párrafo inicial del precepto alude a ambas.

Título II: Planeamiento urbanístico.

Artículo 76.- *Planeamiento general.*

En las letras c) y d) de este precepto se contiene la definición de dos instrumentos de planeamiento general introducidos por la Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de Medidas sobre Urbanismo y Suelo, concretamente de las Normas Urbanísticas de Coordinación y las Normas Urbanísticas Territoriales.

En relación con la definición de estas últimas, se considera adecuado añadir que las Normas Urbanísticas Territoriales podrán elaborarse para los municipios sin planeamiento general propio, en tanto se mantenga esta circunstancia, al estar incardinado el artículo de referencia dentro del capítulo dedicado a las “Disposiciones generales”, de modo análogo a como se efectúa en el apartado 2 del artículo 130 bis.

Artículo 77 bis.- *Otras formas de establecer determinaciones de planeamiento.*

Este artículo responde al desarrollo reglamentario del apartado 4 del artículo 33 de la Ley de Urbanismo; su novedad radica en que supone la concreción de las circunstancias de interés supralocal que justifican el establecimiento de las determinaciones de planeamiento, mediante el



procedimiento previsto en el artículo 180 o mediante los instrumentos de ordenación del territorio contemplados en la Ley 10/1998, de 5 de diciembre.

Ahora bien, a juicio de este Consejo Consultivo, el “interés supralocal”, como circunstancia legitimadora del ejercicio de una competencia típicamente municipal por la Comunidad Autónoma, habrá de quedar perfectamente justificado en el procedimiento, lo que no parece que pueda realizarse con excesiva facilidad (en el supuesto de la “ausencia u obsolescencia del planeamiento municipal”, al poder quedar amparadas tales circunstancias, en algunas ocasiones, por la autonomía local), sin riesgo de que dicha autonomía sea conculcada.

Artículo 78.- Normas e instrucciones técnicas urbanísticas.

En este precepto se desarrolla parte del contenido de la Disposición Adicional Cuarta de la Ley de Urbanismo, en lo referente a las Normas Técnicas Urbanísticas y a las Instrucciones Técnicas Urbanísticas.

Así, la citada Ley conceptúa las primeras como normas “de rango reglamentario, que desarrollen aspectos de esta Ley que precisen de aclaración, o que señalen requisitos de calidad, claridad y homogeneidad de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística, así como criterios para la clasificación del suelo, la determinación de reservas para sistemas generales y otras dotaciones urbanísticas y, en general, para la concreción de las determinaciones de los instrumentos de planeamiento urbanístico, y para la autorización de usos excepcionales en suelo rústico”.

Sin embargo, el apartado 1 del artículo que se analiza señala que “pueden aprobarse Normas Técnicas Urbanísticas que desarrollen con carácter vinculante lo establecido en la Ley de Urbanismo y en este Reglamento en cuanto a: a) Aspectos de la Ley de Urbanismo y de este Reglamento, o de su relación con la legislación sectorial (...)”. Esta previsión evidencia que se ha producido una clara extralimitación, puesto que al amparo de lo dispuesto en la disposición adicional cuarta de la Ley de Urbanismo, una Norma Técnica Urbanística podrá desarrollar algún aspecto de ésta que precise de aclaración, pero no “Aspectos de la Ley de Urbanismo y de este Reglamento o de su relación con la legislación sectorial”, sin ningún tipo de restricción.



La observación contenida en los párrafos anteriores 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”.

Por otro lado, desde el punto de vista de la técnica normativa, carece de sentido que el Reglamento de Urbanismo pueda ser desarrollado en cualquiera de sus aspectos por otra norma de idéntico rango, pues ello llevaría a una excesiva multiplicidad de normas con la consiguiente dificultad de su manejo para los operadores jurídicos, y a una situación contraria a la Directriz nº 3 del Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, según la cual “En la medida de lo posible, en una misma disposición deberá regularse un único objeto, todo el contenido del objeto y, si procede, los aspectos que guarden directa relación con él. En este sentido, en los supuestos de reglamentos de ejecución de una Ley, se procurará que sean completos y no parciales”.

Artículo 84.- *Catalogación.*

El apartado 2 de este artículo establece que para cada uno de los elementos catalogados en el Plan General de Ordenación Urbana, ha de establecerse su grado de protección, que puede ser integral, estructural o ambiental.

Este Consejo Consultivo, aunque reconoce que es terminología usual, recomienda la inclusión de una breve definición de cada uno de estos tres grados de protección en la disposición final primera, junto con las demás que se recogen, con el fin de facilitar la aplicación práctica del precepto.

Artículo 98.- *Usos fuera de ordenación.*

En este artículo se señala que “deben declararse fuera de ordenación de forma expresa los usos emplazados en terrenos que hayan de ser objeto de cesión o expropiación”.

En este orden de cosas y como se ha señalado con anterioridad en el comentario a los artículos 41 y 48 del proyecto, se considera que, con la finalidad de lograr una mayor seguridad jurídica, debería precisarse la verdadera naturaleza de la “cesión”, por las consecuencias jurídicas de diversa índole que de ello pudieran derivarse.

Artículo 108.- *Delimitación de unidades de actuación.*



En relación con la utilización del término “aprovechamiento lucrativo” en la letra d) del apartado 2 del artículo, se advierte que puede generarse cierta confusión, al haber desaparecido este concepto del artículo 107.

Artículo 130 ter.- *Determinaciones.*

En este artículo se señala que las Normas Urbanísticas de Coordinación establecerán, para cumplir su función coordinadora y armonizadora, determinaciones de ordenación general y detallada de alcance total o parcial respecto de las previsiones del planeamiento municipal, así como modificar las determinaciones del planeamiento municipal que estuvieran vigentes, en función de intereses y competencias de ámbito supralocal.

Como ya ha señalado la Asesoría Jurídica de la Consejería de Fomento, resultan de especial importancia las relaciones entre las distintas normas reglamentarias que surgen tras la aprobación de Normas Urbanísticas de Coordinación. Ello porque éstas despliegan sus efectos en un ámbito territorial ya regulado por instrumentos de planeamiento general existentes con anterioridad, que habrán de convivir en ocasiones con las determinaciones de ordenación general y detallada de alcance parcial o con las determinaciones modificativas de la Norma Urbanística de Coordinación aprobada.

Así, se echa en falta la previsión de reglas análogas a las contenidas en los artículos 109 y 129 del proyecto analizado, dedicados a regular las relaciones entre las nuevas determinaciones y el planeamiento previo.

Por otro lado, el apartado 4 del precepto establece que “Las determinaciones citadas en los dos apartados anteriores se establecerán con el grado de detalle que sea conveniente en función de las necesidades y características del ámbito. En caso necesario se aplicarán los estándares señalados para las Normas Urbanísticas Municipales, salvo en los ámbitos donde esté previamente en vigor un Plan General de Ordenación Urbana”.

Ahora bien, refiriéndose “los dos apartados anteriores” a las determinaciones que habrán de o que podrán establecer las Normas Urbanísticas Territoriales, no se entiende lo dispuesto en el párrafo segundo de este apartado 4, ya que las Normas Urbanísticas Territoriales tienen por objeto establecer las determinaciones de planeamiento urbanístico que sean necesarias en los municipios que no cuenten con Plan General de Ordenación



Urbana o Normas Urbanísticas Municipales, en tanto se mantenga esa circunstancia.

Artículo 157.- *Trámite ambiental.*

Este precepto acoge el desarrollo reglamentario del artículo 52 bis de la Ley de Urbanismo. Los apartados 1 y 2 es una reproducción de éste, mientras que el apartado 3 constituye una novedad.

Respecto al contenido de los apartados 1 y 2, cabe realizar idéntica consideración a la que se contiene en el Dictamen de este Consejo Consultivo 133/2008, de 27 de marzo, en el que se indica:

“Entiende este Consejo Consultivo, al igual que otros órganos, entidades y asociaciones que han tenido la oportunidad de presentar alegaciones a lo largo del procedimiento de elaboración del proyecto de ley que examinamos, que el contenido del precepto analizado incumple el mandato recogido en el artículo 15 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, al no ajustarse a las previsiones de la Ley 9/2006, de 28 de abril.

»De este modo, el artículo 3 de esta última norma somete a evaluación ambiental los planes y programas, así como sus modificaciones, que al margen de otros requisitos, tengan efectos significativos sobre el medio ambiente, considerándose comprendidos en esta categoría aquellos que establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental en materia de ordenación del territorio urbano y rural y uso del suelo, así como los que requieran una evaluación conforme a la normativa reguladora de la Red Ecológica Europea Natura 2000.

»Además, se prevé que se someterán a evaluación ambiental los planes y programas que establezcan el uso de zonas de reducido ámbito territorial, las modificaciones menores de planes y programas, y otros instrumentos diferentes, cuando el órgano ambiental considere que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente, lo que se determinará bien caso por caso, bien especificando tipos de planes y programas, bien combinando ambos métodos.

»Es decir, salvo en el caso de los tres supuestos contemplados en el párrafo anterior, la Ley 9/2006 de 28 de abril, determina expresamente qué



se entiende por planes y programas que tienen efectos significativos en el medio ambiente, no pudiendo por lo tanto las Comunidades Autónomas, amparándose en sus competencias de desarrollo legislativo y ejecución, efectuar una regulación de supuestos diferente, o restringir el ámbito de aplicación del precepto estatal, que es lo que sucede en el artículo 52 bis que pretende introducir en nuestra normativa autonómica el proyecto de ley objeto del presente dictamen.

»Por ello, este Consejo Consultivo observa que se está haciendo un uso incorrecto de la facultad que al órgano ambiental atribuye el artículo 4.2 de la Ley 9/2006, de 28 de marzo, de determinar cuándo un plan o programa puede tener efectos significativos en el medio ambiente, ya que esta facultad de determinación se encuentra circunscrita tan sólo a los supuestos contemplados en el artículo 3.3 de dicha norma.

»Cabe traer a colación la doctrina del Tribunal Constitucional, plasmada en sentencias como la de 30 de marzo de 2000, según la cual "Respecto a la legislación básica del estado en materia medioambiental hemos precisado que si lo básico consiste en el común denominador normativo para todos en un sector determinado, en esta materia lo básico cumple más bien función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que puede permitir que las Comunidades Autónomas con competencia en la materia establezcan niveles de protección más altos, como ya se dijo en la STC170/1989". Agregándose que "la legislación estatal básica tiene aquí simultáneamente carácter mínimo, como patrón indispensable para la protección del medio ambiente, fuera de cuyo núcleo entran en juego las normas que lo complementan y lo desarrollan, con la ejecución, sin fisura alguna de este entero grupo normativo.

»En consecuencia, la Comunidad de Castilla y León podrá ampliar la enumeración de supuestos en los que resultará preceptiva la evaluación ambiental regulada en la Ley 9/2006, de 28 de abril, pero en ningún caso restringir el ámbito de aplicación de los preceptos básicos estatales, que es lo que sucede en el artículo 52 bis".

Esta observación concreta 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".



Por lo que respecta al apartado 3, que contiene una serie de disposiciones complementarias a lo dispuesto en la legislación ambiental, aplicables al procedimiento y, más en concreto, en lo referente a lo dispuesto en su letra a), se observa que no se respeta lo previsto en el apartado 3 del artículo 3 y en el artículo 4 de la ya citada Ley 9/2006, de 28 de abril, ya que ésta sólo permite que el órgano ambiental (bien caso por caso, bien especificando tipos de planes y programas, bien combinando ambos métodos) determine en los supuestos previstos en el artículo 3.3, si un plan o programa, o su modificación, debe ser objeto de evaluación ambiental. Es decir, sólo en los supuestos de los planes y programas que establezcan el uso de zonas de reducido ámbito territorial y de las modificaciones menores de planes y programas, pero no en el de cualquier instrumento de planeamiento urbanístico, o de su revisión o modificación, que es lo que parece desprenderse de la redacción del proyecto que se examina.

Esta observación concreta 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".

Por último, se considera que la previsión contenida en la letra d) del mismo apartado 3 del precepto, que establece que "Cuando a un mismo instrumento resulten aplicables al mismo tiempo los dos apartados anteriores, sólo se someterá al procedimiento de evaluación ambiental", infringe lo dispuesto en la disposición adicional tercera de la Ley 9/2006, de 28 de abril, que literalmente señala que "La evaluación ambiental realizada conforme a esta ley no excluirá la aplicación de la legislación sobre evaluación del impacto ambiental de proyectos. La evaluación ambiental que se haya hecho a un plan o programa se tendrá en cuenta en la evaluación de impacto ambiental de los proyectos que lo desarrollen".

Téngase en cuenta esta advertencia respecto a la mención que, sobre este extremo, se recoge en el preámbulo de la norma proyectada, advertencia que, de ser aceptada, debería dar lugar a la modificación del preámbulo en este punto.

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 de Castilla y León".



Artículo 158.- *Cambios posteriores a la información pública.*

Tras la comparación de la redacción del apartado 3 de este artículo con el mismo apartado del Reglamento de Urbanismo en vigor, se observa la supresión de la garantía que se recogía en el último inciso de éste apartado, según el cual, cuando los cambios que el Ayuntamiento introdujera motivadamente, una vez concluido el periodo de información pública, no produjeran una alteración sustancial del instrumento aprobado inicialmente, este acuerdo debía "ser notificado a los afectados por los cambios"; no obstante, cuando su número fuera indeterminado, la notificación personal podía sustituirse por la publicación del acuerdo en el Boletín Oficial de Castilla y León.

No comprendiendo el motivo de esta supresión, este Consejo Consultivo considera conveniente la reincorporación de este inciso último del apartado 3 del precepto al texto del Reglamento.

Artículo 162 bis.- *Aprobación de planeamiento supramunicipal.*

En este artículo, referente a la aprobación de Normas urbanísticas Territoriales, Normas urbanísticas de Coordinación y determinados Planes Especiales, se establece una remisión a lo dispuesto en los artículos 152 a 158 del proyecto, que contienen disposiciones comunes a la aprobación de todos los instrumentos de planeamiento urbanístico, y que preceden a los artículos que conciernen a la aprobación del planeamiento general.

No obstante, en el artículo 55 bis de la Ley de Urbanismo, también dedicado a regular la aprobación del planeamiento supramunicipal, la remisión referente al procedimiento para su aprobación, se produce a las normas reguladoras del planeamiento general, lo que no se produce en el caso del planeamiento supramunicipal, contemplado en este artículo que se comenta.

Por todo lo anterior, habrá de subsanarse esta disparidad en las remisiones para lograr una aplicación lógica de ambas normas.

Artículo 168.- *Revisión.*



En el apartado 1 del artículo debería sustituirse la expresión “del ámbito”, por la de “de su ámbito”, por resultar más concreta.

Por otro lado, el apartado 3 dispone que “La revisión de los instrumentos de planeamiento general debe cumplir lo dispuesto en esta Ley para la primera aprobación de dichos instrumentos en cuanto a determinaciones, documentación y procedimiento para su elaboración. Así, por razones obvias, ha de sustituirse la expresión “esta Ley”, por la de “este Reglamento”.

Artículo 169.- *Modificaciones.*

El apartado 4 del precepto señala que “La aprobación de las modificaciones de los instrumentos de planeamiento urbanístico debe ajustarse al procedimiento establecido para la aprobación de los instrumentos que se modifican, con las excepciones señaladas en los artículos siguientes”.

Este precepto ignora en su redacción que las modificaciones de los instrumentos de planeamiento urbanístico también pueden llevarse a cabo mediante la aprobación de Normas Urbanísticas de Coordinación, conforme a lo dispuesto en el artículo 130 ter. del proyecto, por lo que esta excepción debería ser recogida.

Por otra parte, respecto a la remisión que se hace al artículo 157, habrá que tener en cuenta la observación realizada en el comentario correspondiente a dicho precepto.

Artículo 171.- *Modificaciones de los ámbitos de gestión o de los plazos para cumplir los deberes.*

A la vista del tenor del artículo que se analiza, la competencia para aprobar una modificación de cualquier instrumento de planeamiento urbanístico -cuando ésta tenga como único objeto alterar la delimitación de las unidades de normalización o de las unidades de actuación, o bien los plazos para cumplir los deberes urbanísticos- corresponde al Ayuntamiento, aunque el instrumento de planeamiento haya sido aprobado por la Comunidad Autónoma por subrogación, o se trate de un instrumento de los previstos en las letras c) y d) del artículo 76.



No obstante, este Consejo Consultivo considera que debería matizarse adecuadamente la redacción del precepto, contemplando expresamente a quién corresponde la aprobación de la modificación del instrumento en el supuesto de persistir las condiciones que dieron origen a la aprobación de aquél por la Administración de la Comunidad Autónoma.

Artículo 175.2.- *Publicación.*

El apartado 2 del precepto dispone que, a efectos del artículo 70.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, como anexo al acuerdo se publicarán en el Boletín Oficial de Castilla y León una serie de documentos, como la memoria vinculante o la normativa del instrumento aprobado entre otros.

No obstante, el artículo 70.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, establece también que “Los acuerdos que adopten las corporaciones locales se publican o notifican en la forma prevista por la Ley. Las ordenanzas, incluidos el articulado de las normas de los planes urbanísticos, así como los acuerdos correspondientes a éstos cuya aprobación definitiva sea competencia de los entes locales, se publicarán en el ‘Boletín Oficial’ de la provincia y no entrarán en vigor hasta que se haya publicado completamente su texto y haya transcurrido el plazo previsto en el artículo 65.2 salvo los presupuestos y las ordenanzas fiscales que se publican y entran en vigor en los términos establecidos en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales. Las Administraciones públicas con competencias urbanísticas deberán tener, a disposición de los ciudadanos que lo soliciten, copias completas del planeamiento vigente en su ámbito territorial”.

A la vista de ambos preceptos, este Consejo Consultivo considera conveniente recordar que la publicación de los instrumentos de planeamiento urbanístico en el Boletín Oficial de Castilla y León no empece el cumplimiento del mandato contenido en la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local, de publicación en el Boletín Oficial de la Provincia.

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 de Castilla y León”.

Artículo 182.- *Ejecutividad.*



Dado que en nuestro ordenamiento jurídico no existen las figuras de la “entrada en vigor plena” y de la “entrada en vigor no plena”, debería sustituirse la expresión “serán ejecutivos y entrarán plenamente en vigor al día siguiente”, por la de “serán ejecutivos y entrarán en vigor al día siguiente”.

Artículo 186.- *Régimen de los usos disconformes con el planeamiento.*

En lo que respecta al apartado 2 del artículo cabe señalar que, teniendo en cuenta que entre las definiciones de la palabra “homónima” contenidas en el Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española se encuentra la de “dicho de una palabra que siendo igual que otra en la forma, tiene distinta significación”, considera este Consejo Consultivo que en lugar de la expresión “situación homónima”, sería más correcto utilizar la expresión “situación así calificada por este reglamento”.

Título III: Gestión urbanística.

Artículo 193 bis.- Procedimiento de constitución abreviado.

Como se señaló en el Dictamen 133/2008 de este Consejo Consultivo, referido al Anteproyecto de Ley de Medidas sobre Urbanismo y Suelo que reformó el artículo 67.2 b) de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo, la eventual existencia de modelos normalizados y homologados de estatutos no puede en ningún caso significar la eliminación general de trámites, como los necesarios para dar la publicidad imprescindible para el nacimiento de una nueva persona jurídica, u obviar totalmente el procedimiento de aprobación municipal.

Artículo 197.- *Disolución.*

El nuevo artículo dispone que “La disolución de las entidades urbanísticas colaboradoras se produce por acuerdo municipal, previo cumplimiento íntegro de todos sus compromisos, fines y obligaciones. Este acuerdo debe notificarse a los propietarios y titulares de derechos que consten en el Registro de la Propiedad así como al Registro de Urbanismo de Castilla y León”.



Es necesario advertir que, antes del acuerdo municipal de disolución de las entidades urbanísticas colaboradoras, debe acreditarse que se ha producido el acuerdo/consentimiento de sus miembros/interesados, además del cumplimiento íntegro de todos sus compromisos, fines y liquidación de sus obligaciones.

Artículo 212.- *Iniciativa y modos de gestión.*

En el artículo 212, entre otras modificaciones, se añade una letra c) al apartado 2, que señala:

“2. Las actuaciones aisladas de urbanización pueden desarrollarse mediante gestión privada, en cuyo caso asume la condición de urbanizador el propietario, y como tal:

»(...).

»c) Financia la actuación por sus propios medios o bien como beneficiario del canon de urbanización que el Ayuntamiento imponga a los propietarios beneficiados por la actuación, en su caso, conforme al artículo 201”.

La redacción de este precepto debe precisarse, dado que el término “beneficiario” (el que realiza la actuación y cobra el canon), frente al “beneficiado” (el afectado por las obras de urbanización y, por ello, sujeto pasivo del pago del canon), no parece estar expresado correctamente, lo que se traduce en cierta confusión terminológica. Para evitarla podría sustituirse la expresión “como beneficiario del canon de urbanización” por la más adecuada “con cargo al canon de urbanización (...)”.

Los artículos 96 de la Ley de Urbanismo y 201 de su Reglamento regulan el denominado canon de urbanización como un instrumento de financiación urbanística que permite repercutir parte del coste de las obras sobre las parcelas que se han beneficiado de aquella actuación.

Esta figura se utiliza cuando es conveniente anticipar determinados gastos de urbanización, respecto de la total ejecución de una actuación urbanística. En estos casos, el Ayuntamiento puede imponer la prestación de un



canon de urbanización a los propietarios a los que correspondan dichos gastos, como mecanismo de reparto proporcional de los costes de urbanización, instado por quien tenga la condición de beneficiario, de acuerdo con lo dispuesto en la Ordenanza que lo establezca.

Es pues el Ayuntamiento, a instancia del urbanizador, quien podrá imponer un canon o una garantía de urbanización para el abono de las cuotas, así como, en caso de impago, proceder a su ejecución forzosa, con los intereses de demora correspondientes.

Presupuestariamente, el canon es un ingreso con financiación afectada, dado que lo está a la ejecución de cualesquiera obras de urbanización o a la obtención del suelo, conforme a la Ordenanza municipal que lo imponga. Fiscalmente, es un ingreso público de carácter cuasi-tributario; por ello sus términos han de estar suficientemente concretados en la norma.

En este sentido es ilustrativa la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de 28 de marzo de 2008, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1.^a, según la cual “se trata de un ingreso de derecho público, y el canon de urbanización lo es sin ningún género de dudas, por lo que debe participar de todas o de casi todas las garantías de los mismos, al margen de su caracterización como tributo en sentido estricto o de prestación patrimonial de carácter público de naturaleza no tributaria, y de las que señala el art. 2.1. LGT.

»(...) no hay duda de la naturaleza cuasi tributaria del canon de urbanización, lo que presupone una relación asimismo cuasi jurídico-tributaria, con todos y cada una de las garantías de la misma: hecho imponible, sujetos pasivos u obligados y beneficiarios, señalados entre otros en el art. 8 LGT, y dentro del respeto al principio de legalidad o de reserva de ley en materia tributaria (art. 31.3 CE), sin que sea necesario entrar en las modulaciones que al respecto ha hecho el TC. Así expuesto, no hay duda de que el canon de urbanización es un ingreso de derecho público, una prestación patrimonial no tributaria, pero de exigencia coactiva (...) por lo que su regulación debe respetar las garantías que son exigibles todas y cada una de las garantías tributarias, que no son más que las de la LGT y que grosso modo alcanzan a:



»(...) Beneficiarios: Con independencia ahora de que sea el propio Ayuntamiento el que ejecute las obras, en cuyo caso el beneficiario del canon es el Ayuntamiento, lo que se suele reconocer en la distintas cuentas de liquidación del instrumento urbanístico pertinente, en ningún caso se pueden considerar que son beneficiarios 'los propietarios del (...) ' (como dice el art. 4.2 de la Ordenanza impugnada). Estos son, en su caso, o pueden ser los posibles sujetos pasivos u obligados en caso de pedir licencias o ser propietarios de solares tal y como lo exige la LRAU, y realicen el hecho imponible. El Ayuntamiento (...) incurre de nuevo en un error patente. En efecto, únicamente en un sentido lato -pero inexacto en lo que ahora se refiere- de que 'se benefician de la obra de urbanización' se puede entender el art. 4.2 de la Ordenanza, pero esto no es para lo que el legislador configura el canon. El beneficiario no es otro más que el que efectúa o financia la obra pública, sea persona física o jurídica, pública o privada, para la implantación de infraestructuras urbanísticas complementarias a las propias de la actuación que las motiva (lo que a veces determinan los Municipios bajo la caracterización de las mismas). En suma el beneficiario del canon es el destinatario de su importe".

Artículo 219.- *Proyectos de normalización.*

En este artículo se modifican las letras c), d) y f) de su apartado 3.

En concreto en la letra c) se prevé que se incluya en el proyecto la "relación de los propietarios y otros titulares de derechos sobre las fincas incluidas en la unidad, según las titularidades que consten en el Registro de la Propiedad, con indicación de los domicilios de todos ellos a efectos de notificaciones".

En la redacción anterior se hacía referencia al Registro de la Propiedad y al Catastro.

Para una mayor seguridad jurídica, debería también practicarse la notificación a los que figuren como titulares en el Catastro Inmobiliario, ante la posibilidad de que las inscripciones registrales existentes puedan ser erróneas o antiguas.



Esta reflexión, que afecta también a los artículos 241.d) y 251.3.a), relativos a la aprobación de los proyectos de actuación, fue realizada en el Dictamen de este Consejo Consultivo 133/2008, al comentar la disposición adicional quinta de la Ley de Medidas sobre Urbanismo y Suelo.

El valor probatorio de una cédula de propiedad emitida por el Catastro para acreditar el dominio de un inmueble, ha sido analizado por el Tribunal Supremo en numerosas ocasiones, llegando a la conclusión de que, por sí sola, supone un mero indicio que, si no va unido a otras pruebas, no puede configurarse como un justificante del dominio. En este sentido puede citarse la Sentencia de 2 de marzo de 1996 o la de 30 de abril de 1994, en la que se mantiene que "tales documentos carecen de la literosuficiencia exigible ya que, como dijo la Sentencia de 4 de noviembre de 1961 recogida en la de 25 de abril de 1977, la inclusión de un mueble o de un inmueble en un Catastro o Amillaramiento o Registro Fiscal, no pasa de constituir un indicio de que el objeto descrito puede pertenecer a quien figura como titular de él, en dicho registro, y lo mismo los recibos de pago de los correspondientes impuestos; y tal indicio unido a otras pruebas, puede llevar al ánimo del juzgador al convencimiento de que, efectivamente la propiedad pertenece a dicho titular; pero no puede por sí sola constituir un justificante del dominio ya que tal tesis conduciría a convertir los órganos administrativos encargados de ese registro en definidores del derecho de propiedad y haría inútil la existencia de los Tribunales de Justicia, cuya misión es precisamente la de declarar los derechos controvertidos".

No obstante, sobre esta argumentación hay que realizar una serie de matizaciones, de índole jurídica y práctica:

- Desde el punto de vista jurídico, debe tenerse en cuenta que paulatinamente se han realizado reformas en la normativa del Catastro Inmobiliario para lograr la coincidencia entre la realidad jurídica registral y la extrarregistral. Por lo que en la práctica, para conocer la realidad física, que no jurídica, de una finca puede ser más fiable el Catastro.

El artículo 3 del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 marzo, señala que "La descripción catastral de los bienes inmuebles comprenderá sus características físicas, económicas y jurídicas, entre las que se encontrarán la localización y la



referencia catastral, la superficie, el uso o destino, la clase de cultivo o aprovechamiento, la calidad de las construcciones, la representación gráfica, el valor catastral y el titular catastral. A los solos efectos catastrales, salvo prueba en contrario, y sin perjuicio del Registro de la Propiedad, cuyos pronunciamientos jurídicos prevalecerán, los datos contenidos en el Catastro Inmobiliario se presumen ciertos”.

En este sentido, el artículo 16 de la misma Ley establece una relación de hechos, actos o negocios que afectan a la descripción de los bienes inmuebles y que deben ser objeto de declaración o comunicación ante el Catastro. Por su parte, el artículo 24 del Real Decreto 417/2006, de 7 de abril, por el que se desarrolla la citada Ley, dispone que la realidad de estos hechos, actos o negocios deberá acreditarse a través de cualquier medio de prueba admitido en derecho que sea suficiente para tal fin. En particular, se hace referencia a la certificación del Registro de la Propiedad, la escritura pública o, en general, cualquier documento público, y el documento privado respecto del que conste fehacientemente la realidad de su fecha, de los intervinientes y, en su caso, de los requisitos a que se refiere el artículo 1.261 del Código Civil, documentos que, en todo caso, deben ser valorados en cuanto a su alcance probatorio por el Catastro, atendiendo a las características concretas de cada uno de ellos.

Desde el punto de vista práctico, ha de puntualizarse que la inscripción en el Registro de la Propiedad no es obligatoria y que algunas de las formas de adquisición de la propiedad (artículo 609 del Código Civil), constituyen alteraciones de una titularidad que tienen un acceso procedimentalmente complicado al Registro de la Propiedad. Por ello, ya que la inscripción sólo tiene carácter constitutivo para el derecho de superficie y para la hipoteca, existen gran cantidad de derechos y de fincas no inscritos y, por ello, sin la protección del Registro de la Propiedad. No puede olvidarse que éste describe una realidad registral, que puede ser o no coincidente con la realidad extrarregistral.

Este Consejo Consultivo considera que es conveniente mantener la exigencia de notificación tanto a los propietarios inscritos en el Registro de la Propiedad como a quienes figuren inscritos en el Catastro, como medida que amplía las garantías de los administrados y ante la eventual discordancia que pueda existir entre la realidad reflejada en el Registro de la Propiedad y la realidad



extrarregistral, circunstancia que puede paliarse a través de la notificación también a aquéllos que aparezcan en un registro público, como es el catastral.

Si de los datos contenidos en el expediente resultara la existencia de una titularidad pública y notoria diferente de la reflejada en el Registro, deducida fácilmente por tratarse de una inscripción incompleta o muy antigua, sería conveniente prever la notificación a aquéllos a quienes se refiera dicha titularidad, con el objeto de evitar que el procedimiento se tramite con una persona que, ante una eventual sentencia civil posterior, sea distinta de aquélla a quien la Administración atribuye la condición de propietario.

Iguales consideraciones cabe realizar en cuanto a la existencia de títulos contradictorios de propiedad, entendida como propiedad litigiosa, de la que se puede tener conocimiento a través del propio Registro de la Propiedad, mediante anotación preventiva de demanda (artículo 42 de la Ley Hipotecaria), o de cualquier otra vía que acredite la existencia de un tercero que discuta la titularidad reflejada en el Registro a través de cualquier diligencia o actuación judicial.

Sea cual sea la decisión que se adopte, no se considera conveniente restringir la obligación de notificación exclusivamente a los titulares que aparezcan inscritos en el Registro de la Propiedad, sino que se estima más adecuado mantener el régimen previsto hasta el momento actual, que extiende también la práctica de la notificación a quienes figuren en el Catastro. Todo ello sin perjuicio de arbitrar la posibilidad de dar cabida, a los efectos de notificación, a aquéllos cuya titularidad resulte de una forma pública y notoria y a los que presenten título contradictorio del dominio, de conformidad con lo antes expuesto.

En relación con la regla 2ª de la letra f), se recomienda la modificación de la frase “en efectivo, o bien mediante cesión de terrenos o de aprovechamiento de valor equivalente” (no está previsto en el artículo 69 de la Ley Urbanismo), y añadir los términos “con consentimiento del afectado”. Se sugiere así como posible redacción la siguiente: “en efectivo, o bien por su valor equivalente en cesión de terrenos o aprovechamiento, con consentimiento del afectado”.

Artículo 251.- *Aprobación (de los Proyectos de Actuación).*



La letra f) del apartado 3 de este precepto señala que “No será preceptiva la aprobación definitiva expresa si no se presentan alegaciones o alternativas en la información pública ni se introducen cambios tras la aprobación inicial. En tal caso la aprobación inicial quedará elevada a definitiva y deberá notificarse y publicarse como tal. Las notificaciones y publicaciones oficiales deben referirse a la certificación del secretario municipal acreditativa de la aprobación definitiva sin resolución expresa”.

No obstante, en aras de la seguridad jurídica, sería conveniente que se dictara una resolución que declare que la aprobación provisional se eleva a definitiva al no presentarse alegaciones o alternativas en la información pública ni introducidos cambios tras la aprobación inicial.

Artículo 257.- Contenido del Proyecto de Actuación.

Este artículo, referido al sistema de concierto, regula el contenido del Proyecto de Actuación. Su letra b) dispone que “Entre las determinaciones sobre urbanización, es necesario incluir la distribución de los gastos de urbanización entre los propietarios afectados” (en la redacción vigente no es necesaria la inclusión de estos gastos), y a continuación se añade el inciso “pero no su justificación ni el método de cálculo”.

El añadido de este último inciso no resulta comprensible, ya que lo lógico es procurar que se proporcione la mayor información posible. Si no se dispone de dicha información obviamente no se podrá facilitar, pero ello no debe suponer que no pueda incluirse la motivación de la distribución de los gastos llevada a cabo, si se dispone de ella.

Artículo 265.- Propuesta del sistema.

En el proyecto no se regula el derecho de prioridad o preferencia del propietario, previsto en el artículo 8.1.c del texto refundido de la Ley de Suelo.

Este apartado 1 del artículo 8, relativo al “Contenido del derecho de propiedad del suelo”, incluye como facultad “La de participar en la ejecución de las actuaciones de urbanización a que se refiere la letra a) del apartado 1 del



artículo 14 , en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas entre todos los propietarios afectados en proporción a su aportación.

»Para ejercer esta facultad, o para ratificarse en ella, si la hubiera ejercido antes, el propietario dispondrá del plazo que fije la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, que no podrá ser inferior a un mes, ni contarse desde un momento anterior a aquel en que pueda conocer el alcance de las cargas de la actuación y los criterios de su distribución entre los afectados”.

El artículo reconoce, por tanto, el derecho a participar en la ejecución de cualquier actuación urbanística. Esto es, a tenor del artículo 14 de la Ley de Suelo, tanto en las actuaciones “de nueva urbanización, que suponen el paso de un ámbito de suelo de la situación de suelo rural a la de urbanizado para crear, junto con las correspondientes infraestructuras y dotaciones públicas, una o más parcelas aptas para la edificación o uso independiente (...)”, como en “las que tengan por objeto reformar o renovar la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado”.

En la legislación urbanística de Castilla y León, el propietario conoce el alcance de las cargas de la actuación y los criterios de su distribución entre los afectados, con la aprobación del instrumento de gestión urbanística (el Proyecto de Actuación al que se refiere el artículo 240 del Reglamento), momento que aglutina en un solo acto la selección del urbanizador con las determinaciones sobre reparcelación y urbanización; incluso si las determinaciones completas sobre reparcelación o urbanización se remiten respectivamente a ulteriores Proyectos de Reparcelación y Urbanización, el Proyecto de Actuación deberá contener en todo caso las bases para esa posterior tramitación, por lo cual será siempre el instrumento apto a los efectos ahora previstos en la Ley de Suelo.

El artículo 74.2 de la Ley de Urbanismo no prevé tal posibilidad, señalando que “Aprobado definitivamente el instrumento de planeamiento que establezca la ordenación detallada (...) podrán presentarse Proyectos de Actuación (...) por quienes estén habilitados para optar a la condición de urbanizador (...)”.

La Orden FOM/1083/2007, de 12 de junio, por la que se aprueba la Instrucción Técnica Urbanística 1/2007 para la aplicación en la Comunidad



Autónoma de Castilla y León de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, (norma sustituida por el texto refundido de la Ley de Suelo, pero que contiene el mismo artículo), señalaba ante este problema:

“Conforme al apartado 1.c) del artículo 8 LS, los artículos 72 LUCyL y 265, 270 y 278 RUCyL se interpretarán en el sentido de que durante el primer mes desde la entrada en vigor del instrumento de planeamiento que establezca la ordenación detallada de un sector de suelo urbano no consolidado o suelo urbanizable, sólo están habilitados para presentar el Proyecto de Actuación que desarrolle dicha unidad, quienes tengan la condición de propietarios de los terrenos afectados”.

El plazo, mínimo, de un mes parece demasiado escaso, dado que dentro de él habría que poner de acuerdo a los propietarios y elaborar y presentar adecuadamente un Proyecto de Actuación. Como dicho plazo, establecido en la ley básica estatal, es susceptible de ampliación, bien podría ampliarlo la norma autonómica por tiempo suficiente para no entorpecer la agilidad de la ejecución urbanística.

La falta de reconocimiento del derecho contenido en el artículo 8.1.c) de la Ley de Suelo fue alegada en el amplio trámite de audiencia concedido dentro del procedimiento de elaboración del presente proyecto, puntualizando que “esta prioridad, en el sistema de nuestra Comunidad Autónoma, seguramente no hay forma de encajarla más que con referencia a la aprobación definitiva del instrumento de planeamiento que establezca la ordenación detallada”.

La Dirección General de Urbanismo y Política del Suelo no considera aplicable en la práctica el referido artículo al urbanismo de Castilla y León. Parece ser una previsión pensada para el caso de la legislación de la Comunidad Valenciana, que tantas quejas ha suscitado por parte de los propietarios afectados. (A todo ello se hizo referencia en el Dictamen 133/2008, de este Consejo Consultivo).

Esta prioridad, no plasmada en su momento en la Ley de Urbanismo por afectar al estatuto del propietario del suelo (149.1.8ª de la Constitución), debe preverse en el Reglamento, para dar cumplimiento a lo establecido por la legislación básica, ya que afecta al modelo de gestión urbanística (148.1.3ª de la Constitución). Con este fin podría incluirse un apartado 4 en el artículo 250 y



reseñar esta previsión en los artículos 265, 270 y 278. Además, para dar coherencia al texto, el derecho podría mencionarse en los artículos 40, 42, 44 y 46 de la norma proyectada.

De este modo, durante al menos el plazo de un mes (plazo a concretar por la legislación urbanística de la Comunidad), a contar desde la aprobación del Proyecto de Actuación, los propietarios deben disponer de la posibilidad de ejercer su derecho a desarrollar la actuación en régimen de distribución equitativa de beneficios y cargas.

En la legislación urbanística de Castilla y León existe un plazo, no exclusivo del propietario, en el que también pueden presentar iniciativas otras personas o Administraciones que aspiren a obtener la condición de urbanizador. De hecho, en las actuaciones integradas para desarrollar sectores de suelo urbano no consolidado y urbanizable, la aprobación del planeamiento que establezca la ordenación detallada del sector habilita a cualquier persona para la presentación de iniciativas mediante cualquier sistema. Por ello, bajo el actual modelo de gestión urbanística, tal privilegio, preferencia o derecho exclusivo (calificado de diversas maneras por la doctrina), no existe.

Advertía la doctrina más cualificada que la única posibilidad para que este apartado 1.c) del artículo 8 de la Ley de Suelo tenga algún efecto en Castilla y León, es que los artículos 72 de la Ley de Urbanismo y 265, 270 y 278 de su Reglamento se interpreten en el sentido de que durante el primer mes desde la entrada en vigor del planeamiento que establezca la ordenación detallada de una unidad de actuación, únicamente estén habilitados para presentar el Proyecto de Actuación que desarrolle dicha unidad quienes sean propietarios de los terrenos afectados (mediante los sistemas de concierto y compensación). Sólo transcurrido ese primer mes podrían presentarse iniciativas mediante los otros sistemas de actuación: cooperación, concurrencia y expropiación. Así fue considerado en la Instrucción Técnica Urbanística 1/2007, antes citada.

Por ello, de conformidad con lo dispuesto en el referido artículo 8.1.c), debería preverse en este Reglamento, para dar cumplimiento a la legislación básica, cómo los propietarios van a ejercer su derecho a participar en las actuaciones de urbanización con prioridad, es decir presentar un Proyecto de Actuación y convertirse en urbanizadores, al menos durante el plazo de un mes.



Esta observación, relativa a la no concesión a los propietarios del plazo mínimo de un mes para ejercer el derecho preferente a participar en la ejecución de las actuaciones de urbanización, 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”.

Sección 4ª del Capítulo IV del Título III (Artículos 269, 270, 273 276).- Actuaciones integradas por concurrencia y Sección 4ª del Capítulo I del Título V (artículo 378.3).-

En estos preceptos se suprime la referencia a la aplicación supletoria de la legislación de contratos al derecho urbanístico.

La aplicación de la legislación de contratos al derecho urbanístico fue una de las cuestiones analizadas en el Dictamen 133/2008 de este Consejo Consultivo, con ocasión del desarrollo de la nueva figura del agente urbanizador. En la Ley de Urbanismo no existen menciones a la aplicación de la legislación contractual, si bien en el reglamento actualmente vigente subsisten algunas referencias que pretenden eliminarse en la norma proyectada.

La Memoria del proyecto justifica la eliminación en que su introducción produciría “un claro supuesto de extralimitación de las posibilidades del Reglamento en su función de desarrollo de las determinaciones legales” y en que produciría “analogías equívocas con la contratación pública”. No obstante, este Consejo Consultivo considera que deben introducirse las referencias a la aplicación de la legislación de contratos, cuando proceda, por los motivos que se exponen a continuación:

- Aunque la Ley de Urbanismo no mencione la legislación de contratos, ello no significa que no se deba aplicar ésta supletoriamente (también se aplica, por ejemplo la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a los procedimientos administrativos urbanísticos y al resto del ordenamiento jurídico, hecho que no obliga a que se mencione tal aplicación repetidamente).

- Se produciría una laguna normativa que dificultaría la observancia del principio de libre concurrencia, de los derechos y deberes de los interesados en los concursos, de las prohibiciones de contratar o de los



criterios objetivos de adjudicación. Además, en el caso de las prohibiciones de contratar, constituyen restricciones a derechos que deberían plasmarse en una norma legal.

- La aplicación de la legislación contractual justificaría las potestades de la Administración de interpretación, revisión y modificación del proyecto de actuación (artículo 276).

La omisión de las remisiones a la legislación contractual no evita en realidad confusiones, sino todo lo contrario, al poderse determinar con la remisión los supuestos en los que se prevé la aplicación de aquélla, siquiera supletoriamente. Por otra parte, los criterios y principios a aplicar en la gestión urbanística quedarían así más claros, al estar amparados en una normativa tan completa y consolidada como es la reguladora de la contratación administrativa.

Ha de tenerse en cuenta que existen supuestos de aplicación de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, que responden a motivos objetivo-funcionales y no de índole subjetivo-funcional. O lo que es igual, hay casos en que se aplica la norma a quien no tiene la consideración de poder adjudicador, por realizar una gestión indirecta de un servicio público. En dichas condiciones, estando en presencia de un modelo concurrencial de la gestión urbanística, la adjudicación de los Programas de Actuación ha de respetar las disposiciones de la Directiva de contratos públicos, ya que aquélla reúne todos los elementos propios de los contratos de obras públicas en el sentido del Derecho Comunitario vigente.

El Estado, sin embargo, sólo ha previsto la liberalización de la gestión urbanística en la Ley de Suelo, por causa de la disociación competencial entre urbanismo y derecho de propiedad que contiene la Constitución, dejando sin regular los procedimientos de adjudicación en los sistemas de concurrencia, al considerar que ésta compete a las Comunidades Autónomas, dado que de haberlo hecho hubiera asumido una parte importante de la competencia para regular la ejecución del planeamiento. El legislador estatal no puede entrar, por razones de alcance de las competencias autonómicas, a detallar procedimientos relativos a los modelos de gestión urbanística (esta situación y no otra pone de manifiesto el texto del profesor Parejo contenido en la Memoria del presente proyecto). Por ello, la Comunidad de Castilla y León, que no tiene competencia



para el desarrollo de la legislación de contratos públicos, deberá, para la completa regulación jurídica del urbanismo, en especial de la gestión y de la ejecución del planeamiento, mantener un equilibrio entre la legislación de contratos (149.1.18ª), de aplicación imprescindible, y el urbanismo, de igual manera que se hace entre el estatuto jurídico de la propiedad (149.1.8ª), y el urbanismo (148.1.3ª). Esta opción legal y su concreto modo de formalizarse, es la única forma de encaje con la doctrina constitucional en la materia, máxime si se atiende a cómo se acotaron las competencias en relación con los preceptos equivalentes, referidos al régimen jurídico de la propiedad y al urbanismo (Sentencias del Tribunal Constitucional 61/1997 y 164/2001).

Como ha quedado patente tras la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (asunto *Scala Milan*), "La circunstancia de que la disposición de Derecho nacional que prevé la realización directa de las obras de urbanización forme parte de un conjunto de reglas en materia de urbanismo que tiene características propias y que persigue una finalidad específica, distinta de la de la Directiva, no basta para excluir la realización directa del ámbito de aplicación de la Directiva, cuando se cumplen los requisitos exigidos para incluirla en dicho ámbito".

Bajo esos principios y siguiendo la mencionada doctrina, las obras de urbanización pueden ser perfectamente calificadas de obras públicas debido, por una parte, a sus características funcionales aptas para satisfacer las exigencias de urbanización que van más allá de la simple vivienda individual y, por otra parte, a que la Administración competente tiene el control de tales obras mientras disponga de un título jurídico que le asegure su disponibilidad, con el fin de garantizar su disfrute por todos los usuarios de la zona.

En resumen, se trata de un contrato público, pues en ningún caso la Administración pierde su condición de titular y controladora de la actividad a realizar (obras), habida cuenta de que el objeto del contrato es la ejecución de una obra pública (la urbanización), de carácter oneroso (pago de una retribución como compensación), que va a realizar un particular contratista que responderá ante la Administración de la calidad y ejecución de las obras de urbanización llevadas a cabo.

La referida Sentencia (*Scala Milan*) confirma la naturaleza contractual de la adjudicación a un particular de un plan de urbanización para la ejecución directa



de una obra pública (el proyecto preveía la realización de las obras de acondicionamiento del Teatro de la Scala de Milán, la reforma de diversos edificios municipales y la construcción de un nuevo teatro en la zona urbanizada), entendiéndose que se trata de un contrato de obra que debe respetar, en cualquier caso, la normativa comunitaria sobre contratación administrativa.

Esta misma doctrina se sigue por la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de 18 de enero de 2007 (asunto "Roanne"), y la carta de emplazamiento y el dictamen motivado de la Comisión (IP/05/1.598, de 14 de diciembre de 2005) remitido al Reino de España en relación con la Ley 6/1994, reguladora de la actividad urbanística de Valencia, estimando que la adjudicación de Programas de Actuación Integrada (PAI) en el marco de la legislación urbanística valenciana constituye un contrato de obras públicas y debe cumplir las disposiciones de las Directivas 93/37/CEE y 92/50/CEE de la Unión Europea en materia de contratación pública (modificadas actualmente por la Directiva 2004/18/CE), así como los principios generales del Tratado CE.

En el escrito de contestación fechado el 25 de mayo de 2005, las autoridades españolas indicaban que las adjudicaciones de los Programas de Actuación Integrada no necesitan respetar las disposiciones de las Directivas 93/37/CEE y 92/50/CEE, ya que no son contratos sujetos a dichas Directivas, al faltar el carácter oneroso necesario para poder identificar un contrato público en el sentido del artículo 1.b) de las Directivas citadas.

No obstante, compartiendo los argumentos de la Comisión, se constata que las directivas comunitarias de contratación pública se aplican a la adjudicación de los Programas de Actuación Integrada, en cuanto que son contratos onerosos para la realización de una prestación coincidente con las previstas en la Directiva.

Según la doctrina, la controvertida onerosidad se manifiesta en diversos caracteres de estos contratos, tales como que la Administración Urbanística puede comprometer, al aprobarse un Programa, el gasto público necesario para financiar infraestructuras de apoyo a la actuación, o detalles como que la ejecución de las Actuaciones Integradas es siempre pública y la Administración decide si la gestión de dichas actuaciones es directa o indirecta. El hecho de que el urbanizador sea compensado por los propietarios por los costes de la urbanización, no modifica dicha apreciación. De hecho, existen numerosos



casos en el ordenamiento jurídico en el que el contratista no es directamente retribuido por el órgano de contratación, sino que obtiene de éste el derecho a recibir el pago por la construcción de las obras realizadas, como -por ejemplo- en las concesiones de autopistas de peaje o en el contrato de corretaje por la aseguradora de la Administración.

Por último, debe hacerse una referencia a que el pasado 11 de febrero de 2009 el Parlamento Europeo aprobó el informe de la Comisión 2008/2248 (InI), coloquialmente conocido como informe "Auken", sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho Comunitario, con fundamento en determinadas peticiones recibidas. En el mismo se expone:

"3.-Considera que las autoridades regionales competentes deben declarar, suspender y revisar todos los planes urbanísticos nuevos que no respetan los criterios rigurosos de sostenibilidad medioambiental y responsabilidad social, y que no garantizan el respeto por la propiedad legítima de los bienes adquiridos legalmente, y que detengan y anulen todos los desarrollos urbanísticos en curso que no han respetado o aplicado los criterios establecidos por el Derecho Comunitario, principalmente por lo que se refiere a la adjudicación de contratos urbanísticos y al cumplimiento de las disposiciones en materia de agua y medio ambiente.

»(...) La Comisión pide a las autoridades españolas competentes que revisen y modifiquen, cuando proceda, la legislación, a fin de garantizar los derechos contenidos en el Tratado en relación con los propietarios, y que cancelen las promociones que no respeten o apliquen las leyes comunitarias. Los nuevos proyectos urbanísticos que no observen la sostenibilidad medioambiental, la responsabilidad social y los derechos de los propietarios legítimos deberían suspenderse y revisarse. La función de los agentes urbanísticos y las condiciones en que las autoridades locales les han adjudicado los contratos públicos han sido objeto de muchas peticiones y actualmente, son objeto de procedimientos de infracción ante el Tribunal Europeo de Justicia. Por este motivo, la ponente no realizará más observaciones al respecto, salvo que la comisión ha apoyado totalmente a la Comisión Europea en lo relativo a esta actuación, al igual que muchos peticionarios.



Por otro lado y en ámbito estrictamente español, es doctrina consolidada del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, por todas la Sentencia de 27 enero 2009 (referida a legislación urbanística de Castilla La Mancha), que “a las adjudicaciones de Programas de Actuación Urbanística les es aplicable la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. Así lo hemos señalado, con cita de sentencias anteriores, en la de 8 de Abril de 2008 (...) con estas palabras:

»En nuestras Sentencias de fechas 4 de enero de 2007 (...) y 5 de febrero de 2008 (...) hemos tenido ocasión de indicar que los preceptos legales y reglamentarios autonómicos han de interpretarse en armonía con la legislación estatal básica, pero, en cualquier caso, en esas mismas sentencias y en las de fechas 28 de diciembre de 2006 (...), 27 de marzo de 2007, 6 de junio de 2007 (...), 27 de diciembre de 2007 (...) y 27 de febrero de 2008 (...), hemos declarado que es aplicable a las adjudicaciones de actuaciones urbanísticas contempladas en la Ley autonómica valenciana 6/1994, de 15 de noviembre (...) , lo dispuesto en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas 13/1995, de 18 de mayo (...) , y en el Texto Refundido de la misma, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio (...), dado que estos textos legales constituyen legislación básica sobre contratos administrativos de acuerdo con el artículo 149.1.18ª de la Constitución (...) y han incorporado a nuestro ordenamiento interno el propio de la Unión Europea, entre otras la Directiva 93/37/CEE (...) en materia de contratos de obras”.

Además de ello, no puede existir ninguna duda respecto a que la urbanización es un servicio público. La Exposición de Motivos de la Ley de Suelo establece en el apartado IV que “si bien la edificación tiene lugar sobre una finca y accede a su propiedad -de acuerdo con nuestra concepción histórica de este instituto-, por lo que puede asimismo ser considerada como una facultad del correspondiente derecho, la urbanización es un servicio público, cuya gestión puede reservarse la Administración o encomendar a privados, y que suele afectar a una pluralidad de fincas, por lo que excede tanto lógica como físicamente de los límites propios de la propiedad. Luego, allí donde se confíe su ejecución a la iniciativa privada, ha de poder ser abierta a la competencia de terceros, lo que está llamado además a redundar en la agilidad y eficiencia de la actuación”.

Por ello, de acuerdo con lo expuesto, debería precisarse en el texto del reglamento cuándo se considera aplicable la legislación de contratos, (por



ejemplo, claramente para las prohibiciones de contratar), para evitar que la omisión produzca el efecto de que se considere que pueda aplicarse en su totalidad o en partes no deseadas del procedimiento urbanístico. Por ello, carece de sentido rechazar las alegaciones realizadas en el trámite de audiencia, referidas fundamentalmente al concurso y su sujeción a la legislación de contratos, bajo la idea de que la referencia a tal legislación crearía confusión, cuando lo que en realidad se produciría sería el efecto contrario, al configurarse como procedimientos que se sustanciarían observando los principios de publicidad y concurrencia garantizados por la Ley de Contratos del Sector Público y demás normativa sobre contratación administrativa.

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 de Castilla y León”.

Artículo 295.- *Modelo normalizado de solicitud.*

Se modifica el primer párrafo del artículo 295, que queda redactado en los siguientes términos:

“Los Ayuntamientos con población igual o superior a 20.000 habitantes o que cuenten con Plan General de Ordenación Urbana deben regular modelos normalizados de solicitud de licencia urbanística para simplificar la tramitación del procedimiento y facilitar a los interesados la aportación de los datos y la documentación requerida (...)”.

Con la reforma se ha sustituido la expresión “puede regular” por “deben regular”, obligación que puede afectar a la autonomía local, dado que las Entidades Locales tienen competencia propia para configurar peculiaridades en sus procedimientos administrativos o hacer uso de determinadas facultades dentro del respeto a la legislación básica. Por ello se recomienda que se conserve la expresión contenida en la norma vigente.

Título VI.- Organización y coordinación administrativa.

Artículo 402.- *Información interadministrativa.*



En el apartado 1 de este precepto se suprime la obligación de la Administración de la Comunidad Autónoma de notificar sus acuerdos sobre ordenación del territorio. En relación con esta cuestión debe tenerse en cuenta el comentario realizado al artículo 3 del proyecto examinado.

Por otra parte, se regula con mayor detalle la obligación de los Ayuntamientos de remitir a las correspondientes Comisiones Territoriales de Urbanismo, para su incorporación al Registro de Urbanismo de Castilla y León, un ejemplar en soporte digital de todos los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística que aprueben definitivamente, señalándose que, en caso de aprobación por silencio, la obligación corresponderá a los promotores.

Sería sin embargo conveniente regular la forma de acreditación del cumplimiento de estas obligaciones.

Artículo 410.- Composición (de las Comisiones Territoriales de Urbanismo).

El precepto modifica la composición de estas Comisiones Territoriales de Urbanismo como consecuencia de la reestructuración de las Consejerías llevada a cabo por el Decreto 2/2007, de 2 de julio, del Presidente de la Junta de Castilla y León, de Reestructuración de Consejerías, y el Decreto 75/2007, de 12 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente.

En cuanto a la designación del Secretario, se permite su elección por el Director General de Urbanismo y Política de Suelo entre el personal funcionario de la Administración de la Comunidad Autónoma licenciado en derecho, frente a la anterior regulación, en que se consideraba necesario que se tratase de un funcionario de la Consejería. Habida cuenta que entre las funciones que competen al Secretario se encuentra la de asesorar jurídicamente a la Comisión, no se alcanza a comprender que aquél pueda ser designado entre cualquier funcionario de la Administración licenciado en derecho, ya que parece lógico que quien sea designado tenga suficientes conocimientos en relación con los asuntos que se tratan en dicha Comisión.

Por otra parte, desaparece la determinación de quién actuará como ponente, lo que se estima poco acertado ya que esta omisión genera la



incertidumbre acerca de quién ejercerá esa función y si puede ejercerla cualquiera de sus miembros.

Artículo 420.- *Composición (de las Comisiones Territoriales de Valoración).*

No parece acertado que uno de los vocales de la Comisión Territorial de Valoración actúe como ponente. Con el fin de garantizar la imparcialidad de este órgano, se recomienda que se mantenga la redacción sobre este particular en el Reglamento vigente.

Título VII.- Información urbanística y participación social.

Artículo 425.- *Publicidad de los instrumentos urbanísticos.*

Reiterando lo manifestado a propósito del artículo 175.2 del proyecto, el apartado 4 del artículo que se comenta establece que "Será gratuita la publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León de anuncios y acuerdos concernientes a cualquier tipo de instrumento de planeamiento urbanístico o de gestión urbanística, cuando resulte obligatoria conforme a la normativa vigente".

En este sentido cabe recordar que el artículo 18 del Decreto 111/2004, de 21 de octubre, regulador de la organización y funcionamiento del Boletín Oficial de Castilla y León establece:

"Artículo 18. Anuncios Oficiales.

»Los anuncios oficiales serán siempre de inserción obligatoria y gratuita. Tendrán tal carácter:

»a) Los expedidos por órganos o autoridades competentes en cumplimiento de precepto que así lo prescriba, salvo en aquellos que deriven de expedientes que se refieran, afecten o beneficien particularmente a una persona física o jurídica de carácter privado, o se refieran a procedimientos de contratación administrativa. En todo caso estarán exentos los actos de adjudicación definitiva.



»b) Las inserciones procedentes de las Entidades Locales de la Comunidad Autónoma relativas a tramitación y planes urbanísticos de iniciativa municipal.

»c) Los anuncios de la Administración de Justicia cuya publicidad gratuita, esté legalmente prevista.

»En estos supuestos, corresponderá al solicitante de la inserción probar su gratuidad, a cuyo efecto hará constar en la casilla prevista para ello en la solicitud de publicación, el precepto que la establezca, y acreditará dicha circunstancia, requisitos sin los cuales se entenderá como de pago obligatorio”.

De conformidad con el tenor del precepto, no estarían incluidos en él los instrumentos de gestión urbanística, ni, como señala la Asesoría Jurídica, aquellos otros supuestos en que dicha publicación deba promoverse a iniciativa particular.

En la Memoria del proyecto de decreto la Consejería disiente de las advertencias formuladas por la Asesoría Jurídica, al señalar: “discrepamos en lo demás del criterio de la Asesoría Jurídica, por entender que el Decreto de modificación del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León podrá tener efectos modificativos sobre la regulación del Boletín Oficial de Castilla y León, igualmente aprobado por Decreto”.

Este Consejo Consultivo no puede compartir el criterio mantenido por la Consejería, ya que, de acuerdo con los criterios de técnica normativa, debe evitarse que pervivan en el ordenamiento jurídico normas diversas con el mismo ámbito de aplicación y con un contenido contradictorio; además, desde la perspectiva de su aplicación práctica, podrían generarse conflictos motivados por la negativa -procedente de los órganos competentes de gestionar el Boletín Oficial de Castilla y León- a la publicación gratuita de conformidad con su Decreto regulador. Por ello se aconseja que, de mantenerse el citado precepto, se produzca la correlativa modificación del Decreto 111/2004, regulador del Boletín Oficial de Castilla y León.

Artículo 426.- *Consulta Urbanística.*



El artículo 4 del Texto Refundido de la Ley de Suelo establece el derecho de todos los ciudadanos a: "d) Ser informados por la Administración competente, de forma completa, por escrito y en plazo razonable, del régimen y las condiciones urbanísticas aplicables a una finca determinada, en los términos dispuestos por su legislación reguladora".

Tal y como se expuso en el Dictamen de este Consejo Consultivo 133/2008, relativo a la modificación de la Ley de Urbanismo: "(...) no se establecen los efectos de dicha validez (del informe emitido), si bien en todo caso alcanzará, de un lado, a la posible responsabilidad de carácter indemnizatorio que se pueda deducir conforme al artículo 6.b) de la Ley de Suelo, posibilidad que ya venía siendo reconocida por la jurisprudencia, ya que el contenido de los informes puede mover al peticionario a adoptar decisiones en función de la información ofrecida por la Administración; y de otro, a la exención de responsabilidad del particular que hubiera ajustado su actuación al contenido de la información facilitada.

»Igualmente deberían también establecerse, de manera expresa, los efectos de la falta de emisión del informe dentro del plazo recogido en el citado artículo, que es de dos meses, evitando así acudir al régimen general del procedimiento administrativo.

»Por último y como consideración general referida al artículo en su conjunto, se ha de manifestar que, debido a que las competencias urbanísticas se ejercen no sólo por el Municipio, sino también por otros entes como la Comunidad Autónoma o la Diputación Provincial, el ejercicio del derecho por el particular y la obligación de responder de la Administración puede suponer que no sea sólo la Entidad Municipal la encargada de dar respuesta a las consultas formuladas".

Artículo 440.- Eficacia y publicidad (de los convenios urbanísticos).

En relación con este precepto procede remitirse al comentario realizado al artículo 175.2 del proyecto analizado.

Disposición adicional única.- Conceptos.



Por lo que se refiere a la letra b), número 7º, del precepto, relativo al término "Parcelación", se sugiere que la última parte de la definición se redacte conformando una frase u oración independiente, con el fin de dar mayor claridad al concepto que pretende establecerse.

Respecto a la letra d), se modifica el concepto de "Determinaciones", eliminando las referencias a los instrumentos de ordenación del territorio. Sobre este particular procede remitirse al comentario realizado a la modificación del artículo 3.

La letra l) de la disposición establece quiénes tendrán la consideración de "Propietarios", exclusivamente a los efectos de la tramitación de los procedimientos urbanísticos. Sobre este particular ha de hacerse una remisión al comentario a la disposición adicional quinta de la Ley de Urbanismo introducida por la Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de Medidas sobre Urbanismo y Suelo, según la cual, a los efectos de la tramitación de los procedimientos urbanísticos, las referencias a los propietarios contenidas en este Reglamento se entenderán hechas a los que consten en el Registro de la Propiedad y, en caso de fincas no inmatriculadas, a los titulares que consten en el Catastro.

A este respecto cabe hacer las mismas consideraciones que se hicieron con ocasión del Dictamen de este Consejo 133/2008, emitido sobre la mencionada Ley de Medidas sobre Urbanismo y Suelo, que han sido expuestas en el comentario realizado al artículo 219 del proyecto que se analiza.

Disposiciones transitorias.

La norma proyectada deroga el régimen de derecho transitorio del vigente Reglamento de Urbanismo de Castilla y León. Así, la disposición transitoria primera ya había sido derogada por la disposición derogatoria, letra b), de la Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de Medidas sobre Urbanismo y Suelo, y las disposiciones transitorias segunda a décima lo son en virtud de la disposición derogatoria del proyecto sometido a dictamen.

Como observación general a las disposiciones transitorias del proyecto, se recomienda que se revise su redacción, ya que surgen diversas dudas interpretativas. Así, tomando como ejemplo la disposición transitoria tercera,



(aunque también ocurre en otras), su primer párrafo resulta incongruente. En él se establece que “En los Municipios con Plan General de Ordenación Urbana o Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal que al entrar en vigor este Decreto aún no estuvieran adaptados a la Ley de Urbanismo de Castilla y León, el régimen urbanístico aplicable hasta dicha adaptación será el establecido en la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, y en el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, con las siguientes particularidades: (...)”.

Desde el punto de vista de la técnica normativa el artículo resulta difícil de entender. Lo que vendría a establecer el párrafo transcrito es que en los Municipios con Plan General de Ordenación Urbana (o Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal) que, al entrar en vigor este Decreto aún no estuvieran adaptados a la Ley de Urbanismo de Castilla y León (que es también la Ley 5/1999, de abril, de Urbanismo de Castilla y León, pues la Ley 4/2008, 15 septiembre, de Medidas sobre Urbanismo y Suelo se limita a modificar la primera), el régimen urbanístico aplicable hasta dicha adaptación será el establecido en la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, y en su Reglamento.

Por tanto, con el fin de dotar de mayor de mayor claridad a esta norma, que reviste especial trascendencia, debería ofrecerse una redacción que establezca claramente cuál será la normativa aplicable en cada uno de los supuestos que se contemplan en el régimen transitorio.

Disposición transitoria cuarta.- Vigencia de los instrumentos de planeamiento general adaptados a la Ley de Urbanismo.

La facultad concedida al Consejero de Fomento para prorrogar el plazo de aplicación de la medida contenida en la letra d) de la disposición que se comenta, deberá resultar suficientemente justificada por razón de interés público o por razones especiales debidamente acreditadas en la Orden de ampliación, con el fin de evitar que, en el ejercicio de la facultad otorgada pueda ser ejercitada de forma arbitraria.

Disposición final primera.- Modificación del Decreto 16/2005, de 10 de febrero de policía sanitaria mortuoria.



En esta disposición se modifica el apartado 5 del artículo 36 del Decreto 16/2005, de 10 de febrero. La redacción originaria establecía que “En el exterior de todos los cementerios se respetará una banda de cien metros de ancho, medidos a partir del perímetro exterior del cementerio, que no podrá ser clasificada como suelo urbano o urbanizable. En los terrenos de dicha banda que a la entrada en vigor de este Decreto no tengan la condición de suelo urbano o urbanizable, no podrá autorizarse ninguna nueva construcción, salvo las destinadas a usos funerarios”.

La regulación propuesta prevé que las edificaciones de cualquier tipo, así como las reconstrucciones o ampliaciones de edificaciones existentes, deben respetar las siguientes distancias a los cementerios: 100 metros en núcleos con población igual o superior a 20.000 habitantes; 50 metros en núcleos con población igual o superior a 5.000 habitantes; y 15 metros en núcleos con población inferior a 5.000 habitantes.

La transformación dada al artículo que se modifica es total, pasando desde una banda de 100 metros que impide la calificación como suelo urbano o urbanizable y la prohibición en otro caso de autorización de construcción nueva alguna, salvo las destinadas a usos funerarios, a permitir edificaciones a una distancia de 15 metros de los cementerios.

Este Consejo Consultivo considera que dicha reforma entra en contradicción con el apartado 4 del artículo que se comenta, no modificado, cuya redacción es la siguiente: “El emplazamiento de los cementerios de nueva construcción habrá de hacerse sobre terrenos geológicamente idóneos y alejados como mínimo cien metros del suelo urbano y urbanizable, medidos a partir del perímetro exterior del cementerio”.

Se advierte así que carece de sentido que, de acuerdo con este apartado 4, el emplazamiento de los cementerios de nueva construcción deba de hacerse en terrenos alejados a 100 metros de suelo urbano y urbanizable, y, en cambio, conforme a la modificación que se proyecta, se permitan construcciones a 50 y 15 metros de los ya existentes.

Disposición final segunda.- *Entrada en vigor y desarrollo normativo.*



Señala el texto de la disposición proyectada que el presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León. Teniendo en cuenta la finalidad pretendida con la norma y la entidad de las modificaciones operadas, parece conveniente que se demore su entrada en vigor durante un periodo de tiempo prudencial, pues de otro modo no se dejaría margen operativo a los destinatarios de la norma, Administraciones y particulares. Se recomienda por ello establecer un periodo de *vacatio legis* para permitir el adecuado conocimiento del nuevo marco normativo y las repercusiones de su aplicación a la realidad.

La finalidad de la *vacatio legis* es sabido que consiste en posibilitar el conocimiento material de la norma y la adopción de las medidas necesarias para su aplicación, por lo que la entrada en vigor en el mismo momento de la publicación de la norma en el boletín oficial impediría, en gran medida, la capacidad de reacción de los sectores afectados por la norma proyectada. En este mismo sentido, tanto el artículo 2 del Código Civil como la directriz número 42 del Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 establecen el carácter excepcional de la entrada en vigor de la norma con carácter inmediato.

Por otra parte, sólo se prevé la excepción a la entrada en vigor inmediata de la norma proyectada en el caso de determinados preceptos (aquellos relativos a la publicación en páginas web), que se demora hasta transcurrido un año desde la entrada en vigor de la Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de Medidas sobre Urbanismo y Suelo. Dicha Ley fue publicada en el Boletín Oficial de Castilla y León el 18 de septiembre de 2008 y, según su disposición final segunda, entraba en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León, salvo en lo relativo a los mandatos sobre publicación en páginas Web que se introducen en los artículos 52, 61, 142 y 144 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León, que entrarán en vigor transcurrido un año desde la fecha anterior”.

Habida cuenta de las fechas en que se emite el presente dictamen y de la previsible publicación en las páginas web de los mandatos que se contienen en los preceptos anteriormente referidos, tampoco se considera suficiente el plazo concedido para la entrada en vigor de los preceptos cuya entrada en vigor se demora.



Por último, ha de señalarse que la existencia y el mantenimiento de la vigencia temporal de la Instrucción Técnica Urbanística 1/2008 evitaría posibles perturbaciones si finalmente se decidiera ampliar el plazo para la entrada en vigor de la norma.

5ª.- Observaciones de técnica normativa.

Dentro de este apartado se hacen las siguientes observaciones:

A) Ha de sustituirse en la totalidad del texto remitido la frase “anteproyecto de decreto” por la de “proyecto de decreto”. La Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León incluye, dentro de las consultas preceptivas por parte de la Administración al Consejo, en su artículo 4.1.d), la relativa a proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones. La citada Ley reserva el término de “anteproyectos” para las leyes que se sometan a dictamen de este Órgano consultivo.

Ha de unificarse el empleo de minúsculas o mayúsculas en el conjunto del documento cuando se refiera al mismo concepto. Por ejemplo, la palabra “Reserva”, ya que es un término con el que se identifica el registro que se crea en el decreto. Asimismo se recomienda emplear la minúscula para “decreto” cuando se trate todavía de un proyecto.

B) El Consejo de Estado, en su Dictamen 2.603/2003, de 4 de diciembre, relativo al proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, ya declaró:

“(…) hay dos formas de articular el contenido de los reglamentos dictados en ejecución de las leyes. Una, primera, consistente en incluir en un único texto las previsiones legales y reglamentarias, si bien, separándolas con claridad y nitidez a fin de evitar dudas sobre el rango de cada precepto (modelo seguido con ocasión de la elaboración del Reglamento de este Consejo de Estado). Otra, segunda, ceñir el contenido de la disposición reglamentaria a lo que son previsiones de este rango; esto es, excluyendo los preceptos legales. Ambos modelos son legítimos, si bien este Cuerpo Consultivo ha mostrado últimamente su preferencia por el segundo, ya que deslinda



adecuadamente los ámbitos propios de la Ley y del Reglamento y evita confusiones sobre el rango de cada precepto.

»En el caso de que se opte por un texto único, que recoja todos los preceptos legales y reglamentarios, es preciso, como se ha indicado, separar cuáles son unos y otros, evitando cualquier duda sobre su naturaleza y rango, lo que se logra en el caso de los preceptos legales mediante la indicación, entre paréntesis, del número del artículo que incorporan. Ello tiene, además, como consecuencia que no se pueda introducir en los preceptos legales incorporados al Reglamento modificaciones.

»El proyecto de Reglamento elaborado tiene vocación de norma completa. Esto es, ha seguido el primero de los modelos antes indicado y se han recogido en su tenor los preceptos legales de la Ley 5/1999, de 8 de abril, y los reglamentarios. Se busca con ello, y así se hace constar en alguno de los informes obrantes en el expediente remitido, facilitar su manejo. Ahora bien, al hacerlo, se mezclan de manera inadecuada preceptos de rango legal y reglamentario, sin indicar cuáles tienen un carácter y cuáles otros. Es más, en numerosas ocasiones, en los preceptos legales transcritos se introducen modificaciones que hacen dudar sobre su rango. Los casos en que esta situación se produce son prácticamente incontables en la norma elaborada. Basten como botones de muestra los artículos 2, 9, 10, 23, 25, 26, 32, 40, 41, etc. del Reglamento o las disposiciones transitorias 6ª y 7ª del Decreto de aprobación.

»Es de resaltar que, otras veces, se producen omisiones de algunas previsiones legales, tales como en el artículo 29 en el que se omite la definición legal de suelo urbanizable no delimitado; en el artículo 32, la de suelo rústico de entorno urbano, dada en el artículo 16.1.b) de la Ley 5/1999, etc.

»Así las cosas, el Consejo de Estado considera que debe distinguirse en el proyecto de Reglamento elaborado, de manera clara y terminante, evitando cualquier género de dudas sobre su rango, entre los preceptos legales y los reglamentarios. Además, en el caso de los primeros, debe depurarse su tenor a fin de ajustarlo al tenor literal de Ley”.

Asimismo, en su Dictamen 180/2008, de 21 de febrero, señaló lo siguiente:



“(…) es preciso llamar la atención acerca de la inclusión en él de diversos preceptos que constituyen meras reproducciones, a veces inexactas, de ciertos preceptos legales que se refieren a cuestiones relacionadas con la materia objeto de regulación por la norma proyectada.

»El problema de la inserción de preceptos legales en normas reglamentarias ha sido reiteradamente examinado por el Consejo de Estado en numerosos dictámenes. Sin duda pueden considerarse como criterios fundamentales que han de primar en este orden de cosas los de mayor claridad y facilidad en la aplicación de la norma y respeto debido a la ley, de suerte que en ningún momento se pierda de vista, dentro del reglamento de que se trate, el superior rango de los preceptos legales reproducidos.

»Partiendo de lo anterior, la postura del Consejo de Estado acerca de la conveniencia de reproducir o no los preceptos legales en el texto reglamentario podría resumirse como sigue: admite como válidas cualquiera de las dos técnicas posibles (no reproducir la ley; incluir los preceptos legales desarrollados), con tal de que el reglamento resulte completo, claro y de fácil manejo (en el mismo sentido, Dictamen 2303/99, de 29 de julio). Por ello, aunque, con carácter general, suele considerarse preferible el método del desarrollo sin reproducción de los preceptos legales, lo cierto es que la solución puede variar según los casos. Ello exige examinar cada disposición, sin dejar de tenerse en consideración la idea de que el objetivo a alcanzar es que el reglamento sea una norma jurídica en sí misma inteligible, para lo cual no constituye obstáculo alguno el hecho de que deba completarse con la propia ley que desarrolla.

»Pues bien, en este caso concreto, el proyecto ha optado por reproducir muchas de las previsiones de la ley, lo que, en ocasiones, puede llegar a entorpecer el correcto entendimiento de ciertas cuestiones reguladas en la ley y a oscurecer la distinción entre aquello que es una mera reproducción de los preceptos legales y aquello que pertenece al ámbito del desarrollo reglamentario. Por ello, en aras de una concisión y claridad mayores, debe valorarse la posibilidad de suprimir aquellos preceptos que se limitan a reproducir la ley y cuya inclusión en el reglamento no es imprescindible para lograr una regulación completa, coherente y sistemática”.



Esta doctrina es compartida por este Consejo Consultivo en sus Dictámenes, entre otros, 467/2005, de 30 de junio, 204/2006, de 23 de marzo, y 257/2006, de 8 de junio.

C) 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, al tratar el proyecto de decreto examinado no sólo de modificar, sino también de suprimir algunos apartados en diversos artículos del Reglamento de Urbanismo, este Consejo Consultivo recomienda la aplicación de la directriz antes mencionada y, en consecuencia, la reproducción íntegra del contenido de estos artículos.

D) Sin perjuicio de recordar nuevamente la importancia de una redacción clara y precisa en los textos normativos, deben reiterarse en este momento las observaciones que, sobre técnica normativa, se han formulado en cada uno de los artículos, así como la necesidad de corregir los errores lingüísticos, de puntuación y tipográficos advertidos en el anteproyecto de ley.

Igualmente sería conveniente adoptar un criterio uniforme respecto al uso de guarismos o letras en la identificación de los números.

E) En cuanto a observaciones que procede realizar en relación con algún precepto en concreto, se trae a colación el apartado 3 del artículo 219, que enumera los documentos que deben contener los Proyectos de Normalización, estableciendo la letra f) unas reglas sobre el contenido de los documentos de normalización en un lugar no apropiado. Este apartado, después de prever la inclusión de “(...) al menos un plano a escala 1:500, que



identifiquen con precisión las fincas normalizadas y el aprovechamiento que les corresponde, así como los terrenos a ceder al municipio”, numera con una sistemática indebida lo siguiente: “A tal efecto se seguirán las siguientes reglas, salvo cuando se aplique alguno de los sistemas de actuación integrada:

»1ª.- Deben cederse gratuitamente al municipio los terrenos necesarios para regularizar las vías públicas existentes.

»2ª.- Cuando el aprovechamiento que permita el planeamiento sobre las fincas normalizadas no coincida con el permiso sobre las fincas de origen, las variaciones deben ser compensadas en efectivo, o bienes mediante cesión de terrenos o de aprovechamiento de valor equivalente”.

La Regla 26 del Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa, señala: “Los criterios orientadores básicos en la redacción de un artículo son: cada artículo, un tema; cada párrafo, un enunciado; cada enunciado, una idea”.

Por otro lado la regla 30, referida a la “Extensión”, señala que “Los artículos no deben ser excesivamente largos. Cada artículo debe recoger un precepto, mandato, instrucción o regla, o varios de ellos, siempre que respondan a una misma unidad temática. No es conveniente que los artículos tengan más de cuatro apartados”.

»El exceso de subdivisiones dificulta la comprensión del artículo, por lo que resulta más adecuado transformarlas en nuevos artículos”.

Por ello se sugiere que se de una nueva redacción al precepto al amparo de las reglas expuestas.

F) En la modificación del artículo 409 *-Funciones (de las Comisiones Territoriales de Urbanismo)-* desaparecen del texto del artículo las letras c) y d), conservándose la numeración original, por lo que se produce el salto desde la letra b) a la letra e).

G) Disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias y finales.



Razones de sistemática y de acomodación al texto que se proyecta modificar aconsejan que se siga el mismo orden que rige dicho texto. Así, si el Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, contiene -después del artículo único- una disposición adicional y sigue con las disposiciones transitorias, la disposición derogatoria y las disposiciones finales, el texto modificado debería seguir este mismo orden. El proyecto reserva sin embargo al artículo 9 la modificación de la parte de la norma que se encuentran al principio, lo cual puede inducir a confusión así como dificultar el seguimiento de las modificaciones operadas, ya que una vez se ha llegado a la parte final del articulado, debe volverse al inicio del Decreto en vigor para conocer las modificaciones de las disposiciones adicionales y transitorias.

Por otra parte, se opta por modificar en un mismo artículo (el 9) la disposición adicional única y la disposición final segunda del Decreto, cuando tratándose de dos preceptos diferenciados, con finalidades distintas, es aconsejable que ambos se modificasen en artículos separados. Nótese que si bien dicha técnica se admite en el caso de agrupar en los diferentes artículos del texto proyectado la modificación por títulos del texto del Reglamento, en este artículo se modifican una disposición adicional ("Conceptos"), y una disposición final, la segunda, reguladora de la "Normativa sobre Ordenación del Territorio", que no guardan ninguna relación entre sí para ser modificadas en el mismo artículo.

Por último, el contenido del apartado 2 de la disposición transitoria novena no se corresponde con la finalidad que, para estas disposiciones, se recogen en las directrices de técnica normativa ya señaladas, por lo que debe procederse a encuadrarlas de conformidad con las mismas, bien como disposición adicional, bien como final.

Disposición derogatoria.

Deben de utilizarse los mismos criterios de técnica normativa en la parte final del texto: Así, si la disposición adicional del texto originario del Decreto lleva el calificativo de "única", también la nueva disposición derogatoria debería llevarlo.



A los solos efectos de su corrección formal, en la enumeración de los artículos y apartados de éstos que son objeto de derogación, se menciona antes el artículo 181 que el artículo 180, por lo que por razones de sistemática se recomienda invertir el orden de ambos: primero la modificación del artículo 180 y seguidamente la del artículo 181.

Igualmente, se derogan las letras c) y d) del artículo 409, produciéndose un salto en la ordenación de los apartados del citado artículo, pasándose de la letra b) a la letra e) sin solución de continuidad. Si bien desde el punto de vista del seguimiento de las modificaciones operadas por el proyecto se permite así una mejor localización de los apartados que se modifican, sería conveniente respetar un orden, evitando saltos. Así se ha hecho, por ejemplo, en el artículo 9, apartado 3.

Lo mismo cabría señalar en relación con la derogación de los puntos 2º y 3º de la letra j) del artículo 427, ya que el artículo queda redactado con un único apartado, por lo que podría suprimirse la numeración del mismo.

Por último, no se encuentra justificación para la alternancia en el uso de mayúsculas y minúsculas al referirse a la “Disposición Adicional Única” y a las “disposiciones transitorias segunda a décima”, debiendo utilizarse el mismo criterio, de conformidad con la letra a), número 4 de los apéndices del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa: “La parte citada de una norma se escribirá en minúscula: artículo, apartado, párrafo, disposición final primera, capítulo, sección, título, libro”.

III CONCLUSIONES

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

Atendidas las observaciones formuladas a los artículos 61 bis, 62, 78, 157 -apartados 1 y 2 y letras a) y d) del apartado 3-, 175 -apartado 2-, 265, 269, 270, 273, 276 y 378 -apartado 3-, sin lo cual no resultará procedente el



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”, y consideradas las restantes, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el proyecto de decreto por el que se modifica el Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.

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