



Sr. Estella Hoyos, Presidente y
Ponente

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunido en Zamora el día 1 de febrero de 2007, ha examinado el *expediente relativo al anteproyecto de ley de aprobación del proyecto regional "Ciudad de Medio Ambiente"*, 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 22 de enero de 2007 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al anteproyecto de ley de aprobación del proyecto regional "Ciudad del Medio Ambiente"*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 23 de enero de 2007, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 31/2007, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Estella Hoyos.

Primero.- El anteproyecto de ley.

El anteproyecto consta de una exposición de motivos, un artículo único, una disposición adicional, dos disposiciones finales y un anexo.



La exposición de motivos contiene la referencia al marco normativo en el que se encuadra el anteproyecto de ley, a la justificación del interés social e incidencia supramunicipal del proyecto regional, así como a las razones de excepcional relevancia para el desarrollo social y económico de Castilla y León que fundamentan su aprobación como proyecto de ley. Finalmente, expone el procedimiento seguido para su aprobación.

El artículo único dispone la aprobación del proyecto regional "Ciudad del Medio Ambiente", integrado por la memoria, la normativa y los planos de información y ordenación relacionados en el anexo.

La disposición adicional establece la incidencia del proyecto regional sobre el planeamiento urbanístico de Garray y de Soria.

La disposición final primera habilita a la Junta de Castilla y León para la modificación, mediante decreto, de las determinaciones urbanísticas contenidas en el proyecto regional.

La disposición final segunda aborda la cuestión relativa a la entrada en vigor de la ley.

En el anexo se inserta la siguiente documentación: memoria, normativa, planos de información y planos de ordenación. Se declara expresamente que la totalidad de esta documentación es de aplicación plena, salvo los artículos 7 y 43 de la normativa que son de aplicación básica.

Segundo.- El expediente remitido.

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

- Estatutos del Consorcio para la promoción, desarrollo y gestión de la "Ciudad del Medio Ambiente".

- Escrito, de fecha 23 de junio de 2006, en el que dicho Consorcio solicita el inicio del procedimiento para la aprobación del proyecto regional "Ciudad del Medio Ambiente".



- Orden FOM/1094/2006, de 28 de junio de 2006, por la que se inicia el procedimiento y se acuerda la apertura de un periodo de información pública y audiencia a las Administraciones Públicas.

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

- Alegaciones e informes presentados por muy diversos interesados: Administraciones locales, órganos de la Administración del Estado, determinadas Consejerías y órganos y unidades administrativas de la Administración autonómica, colegios profesionales, partidos políticos, organizaciones sindicales y colectivos sociales, entre otros.

- Informe del Consorcio para la promoción, desarrollo y gestión de la Ciudad del Medio Ambiente, sobre las alegaciones formuladas durante el trámite de información pública.

- Acuerdo del Consejo de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León, de fecha 13 de septiembre de 2006.

- Informes de los municipios afectados.

- Declaración de impacto ambiental, de 10 de noviembre de 2006.

- Anteproyecto de ley, de fecha 17 de enero de 2007.

- Memoria explicativa del anteproyecto, de igual fecha, en la que se contiene el estudio del marco normativo, el informe sobre la necesidad y la oportunidad, y el estudio económico, concluyendo, respecto a este último aspecto, que la aprobación del proyecto regional "Ciudad del Medio Ambiente" no producirá costes directos inmediatos para las Administraciones Públicas de Castilla y León.

- Informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, de 17 de enero de 2007, al que se adjunta el texto informado.

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



II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

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

El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.c) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo al Pleno emitir el dictamen según lo establecido en el artículo 19.2.

2ª.- Contenido del dictamen.

El proyecto regional sometido a dictamen se tramita como anteproyecto de ley, al amparo del artículo 24.6, inciso final, de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, y, como tal, debe contar preceptivamente con el dictamen del Consejo Consultivo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 4.1.c) de su norma reguladora.

Ahora bien, es preciso analizar previamente la naturaleza del proyecto regional que se pretende aprobar y el procedimiento legalmente previsto para su aprobación, pues es determinante para delimitar el contenido del dictamen, es decir, las cuestiones que han de ser analizadas por este Consejo.

El proyecto regional examinado es un instrumento de ordenación del territorio previsto en los artículos 5.c) y 20.1.c) de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León. Esta peculiar naturaleza de instrumento de ordenación del territorio le viene dada al proyecto no sólo porque así lo denomina y como tal lo diseña el texto que se nos presenta, sino porque su contenido se acomoda al previsto en la definición que de tales proyectos regionales se recoge en el citado artículo 20.1.c): "planificar y proyectar la ejecución inmediata de las infraestructuras, servicios, dotaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social, que se consideren de interés para la Comunidad."

La Ley 10/1998, de 5 de diciembre, detalla procedimientos concretos para la elaboración y aprobación de los instrumentos de ordenación del territorio que regula, salvo en el caso de los planes de ordenación de los recursos naturales, que se remite a su normativa específica (artículo 26).



El procedimiento de elaboración y aprobación de los proyectos regionales se regula en el artículo 24 de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre. Parte de un amplio trámite de información pública y audiencia de las Administraciones Públicas (apartados 1 y 2). Continúa con los informes del Consejo de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León, de los municipios afectados, y con el informe ambiental o declaración de impacto ambiental, según corresponda en función de que el proyecto, por su naturaleza y características, esté sometido a evaluación estratégica previa o a evaluación de impacto ambiental, respectivamente (apartados 3 y 4). A continuación, "a la vista de los informes, alegaciones y sugerencias presentados durante el período de información pública, así como del resultado de los trámites citados en el número anterior, la Consejería competente realizará las modificaciones que procedan y elevará el plan o proyecto a la Junta de Castilla y León" (apartado 5). Finalmente, la Junta de Castilla y León aprobará el proyecto regional mediante decreto que se publicará en el "Boletín Oficial de Castilla y León" y "se notificará a las Administraciones Públicas afectadas, con indicación, en su caso, de los compromisos que asume el promotor y de las condiciones específicas para la ejecución del Plan o Proyecto. Cuando se trate de un plan o proyecto regional de excepcional relevancia para el desarrollo social o económico de Castilla y León, la Junta de Castilla y León podrá aprobarlo como proyecto de ley, remitiéndolo a las Cortes de Castilla y León para su tramitación parlamentaria" (apartado 6).

La Ley 10/1998, de 5 de diciembre, regula, pues, un concreto, específico y detallado procedimiento para la elaboración y aprobación de los proyectos regionales. Más allá de las reflexiones que pudiera suscitar la peculiar naturaleza del instrumento de ordenación del territorio que se pretende aprobar, a caballo entre lo normativo y lo programático, lo cierto es que el especial procedimiento previsto para su aprobación no establece ningún trámite de consulta al Consejo Consultivo de Castilla y León. Este dato es determinante a la hora de valorar el contenido del dictamen que se nos ha solicitado.

En este sentido, cabe destacar la línea interpretativa marcada por el Tribunal Supremo en Sentencia de 27 de enero de 1995, que, aun moviéndose en el ámbito más específicamente urbanístico, puede aplicarse a este asunto por la analogía de los supuestos tratados. Refiriéndose a la alegación de falta de dictamen del Consejo de Estado, dice así:



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

Como argumento complementario, no debe olvidarse que respecto a uno de los instrumentos de ordenación del territorio, regulado junto al examinado en la Ley 10/1998, de 5 de diciembre –los planes de ordenación de los recursos naturales–, es reiterada la doctrina del Tribunal Supremo que considera no preceptivo el dictamen del Consejo de Estado en su procedimiento de elaboración. Si bien no son exactamente iguales los planes y proyectos regionales –artículo 5.c) de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre– y los planes de ordenación de los recursos naturales –artículo 5.d) de la misma–, no puede negarse que son importantes sus similitudes en cuanto a su carácter de instrumentos de planeamiento territorial, con fuerza normativa en gran medida y también con aspectos programáticos.

Por otra parte, no puede obviarse que, de acuerdo con la disposición adicional del anteproyecto de ley, la aprobación del proyecto regional comporta la directa modificación del planeamiento urbanístico de Soria y de Garray. Lo que obliga a tener en cuenta el artículo 58.3.c) de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, que exige la preceptiva intervención del Consejo Consultivo en los expedientes de modificación del planeamiento urbanístico que tengan por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o de los espacios libres en él previstos.

Los argumentos expuestos llevan a entender que la intervención del Consejo Consultivo en el expediente que nos ocupa es preceptiva, por tratarse de un anteproyecto de ley. Ahora bien, dado que la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, no prevé la consulta a este órgano en el procedimiento de elaboración de los proyectos regionales, el dictamen se limitará al análisis de los aspectos formales del expediente y, en su caso, de las modificaciones en las zonas verdes u otros espacios libres que se prevean, sin que pueda extenderse



a valoraciones de oportunidad o conveniencia, por no haber sido así solicitado por la autoridad consultante, y ello, de acuerdo con lo establecido en el artículo 4 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León.

Teniendo en cuenta las aclaraciones realizadas, en el presente dictamen se abordarán las siguientes cuestiones:

a) Competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas, en general, y a la de Castilla y León, en particular, en materia de ordenación del territorio. Esta cuestión es analizada en la consideración jurídica 3^a.

b) Instrumentos de los que pueden disponer las Comunidades Autónomas para llevar a cabo la ordenación del territorio, incidiendo de manera especial en los proyectos regionales, a lo que se dedica la consideración jurídica 4^a.

c) Contenido del proyecto regional y procedimiento de elaboración, lo que es objeto de la consideración jurídica 5^a.

d) Modificaciones de las zonas verdes y otros espacios libres, cuestión expuesta en la consideración jurídica 6^a.

Todo ello sin perjuicio de las observaciones concretas que se realizarán, en las consideraciones jurídicas 7^a y 8^a, en relación con el texto del anteproyecto de ley y con algunas determinaciones del proyecto regional.

3^a.- Distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del territorio.

La Comunidad de Castilla y León, con base en el artículo 148.1.3^a de la Constitución, asume en el artículo 32.1.2^a del Estatuto de Autonomía competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

No obstante, a pesar de la amplitud del reconocimiento de la competencia a favor de las Comunidades Autónomas por la Constitución y, en particular, por el Estatuto de Autonomía, es evidente que aquéllas no ostentan la totalidad de las competencias sobre ordenación del territorio, ya que no es



posible obviar una serie de competencias del Estado que inciden sobre el territorio; competencias estatales previstas en el artículo 149.1 de la Constitución, de entre las que cabe destacar:

- Aquellas que inciden en el territorio al desarrollarse sobre el mismo (por ejemplo, ferrocarriles y transportes terrestres que atraviesan el territorio de varias Comunidades Autónomas, apartado 21; aprovechamientos hidráulicos, apartado 22; obras públicas de interés general o que afecten a más de una Comunidad Autónoma, apartado 24; aprovechamientos forestales y vías pecuarias, apartado 23).

- Competencias de carácter económico, pero que inciden sobre el territorio (planificación de la actividad económica, apartado 13; régimen minero y energético, apartado 25).

- Competencias en materia de defensa (apartado 4) y seguridad pública (apartado 29); patrimonio artístico y cultural (apartado 28); sanidad (apartado 16).

- Competencia sobre legislación básica en materia de medio ambiente (apartado 23).

- Competencia para regular las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (siendo uno de ellos el derecho de propiedad, artículo 33 de la Constitución).

Además, han de tenerse en cuenta otras materias que, sin tener la consideración de regla para la distribución de competencias (por ejemplo, el dominio público estatal, artículo 132 de la Constitución) inciden sobre el territorio.

De acuerdo con las competencias estatales señaladas, es criterio consolidado por la doctrina del Tribunal Constitucional que la competencia autonómica sobre ordenación del territorio no puede desapoderar al Estado de las competencias previstas en el artículo 149 de la Constitución.



A la vista de este conflicto, la cláusula de prevalencia del Derecho del Estado (artículo 149.3 de la Constitución) inclina su solución a favor de las competencias exclusivas del Estado, por su valor constitucional superior (competencias que son de carácter sectorial, en su mayoría).

En este sentido, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 77/1984, de 3 de junio, señala: "La atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en ese espacio como ya ha declarado el Tribunal (STC 113/1983). Esa concurrencia es posible cuando recayendo sobre el mismo espacio físico las competencias concurrentes tienen distinto objeto jurídico".

Y en la Sentencia 149/1991, de 4 de julio, se añade: "La ordenación del territorio es, efectivamente, más una política que una concreta técnica y una política, además, de enorme amplitud. La Carta Europea de Ordenación del Territorio, aprobada por la CEMAT (Conferencia Europea de Ministros de Ordenación del Territorio) el 23 de mayo de 1983, (...), la define como «expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad».

»Esa enorme amplitud de su ámbito propio evidencia que quien asume, como competencia propia, la ordenación del territorio, ha de tomar en cuenta para llevarla a cabo la incidencia territorial de todas las actuaciones de los poderes públicos, a fin de garantizar de ese modo el mejor uso de los recursos del suelo y del subsuelo, del aire y del agua y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo. Cuando todas esas actuaciones sobre un mismo territorio corresponden a una sola Administración, o en términos más generales, a un solo ente público, la ordenación del territorio planteará siempre problemas de organización, pero no originará más problemas jurídicos en sentido estricto que aquellos que surjan de la relación entre las potestades de la Administración (o los poderes del ente público) y los derechos de los particulares. Este supuesto se da raras veces, sin embargo, en la realidad. La idea de «ordenación» (o de «planificación», que es el término utilizado en otras lenguas europeas) del territorio nació justamente de la necesidad de coordinar o armonizar, desde el punto de vista de su proyección territorial, los planes de actuación de distintas Administraciones. Cuando la función ordenadora se atribuye a una sola de estas Administraciones, o como entre nosotros sucede, a entes dotados de autonomía política constitucionalmente garantizada, esa atribución no puede entenderse en términos tan absolutos que elimine o



destruya las competencias que la propia Constitución reserva al Estado, aunque el uso que éste haga de ellas condicione necesariamente la ordenación del territorio”.

Por su parte, la Sentencia 40/1998, de 19 de febrero, reitera que el Estado ostenta diversas competencias que le posibilitan incidir sobre el territorio, aunque las mismas han de coexistir con las que corresponden a las Comunidades Autónomas, al decir que “por lo que a la coexistencia de las competencias autonómicas sobre ordenación del suelo y de las competencias estatales de carácter sectorial se refiere, debe tenerse en cuenta, en primer lugar, que la competencia sobre ordenación del territorio tiene, precisamente, la finalidad de que su titular pueda formular una política global para su territorio, con lo que se trata de coordinar las actuaciones públicas y privadas que inciden en el mismo y que, por ello, no pueden ser obviados por las distintas Administraciones, incluida la estatal”.

Y la Sentencia 149/1998, de 2 de julio, añade que la integración de las competencias autonómicas y estatales requiere la utilización de fórmulas de cooperación y coordinación, de manera que el competente en materia de ordenación del territorio, “al ejercer su actividad ordenadora, estableciendo los instrumentos de ordenación territorial, deberá respetar las competencias ajenas que tienen repercusión sobre el territorio, coordinándolas y armonizándolas desde el punto de vista de su proyección territorial”.

Por tanto, a la vista de lo expuesto, es necesario tener en cuenta que el proyecto elaborado, en ejercicio de la competencia que en materia de ordenación del territorio tiene asumida la Comunidad Autónoma, ha de respetar la existencia de otros títulos competenciales que corresponden al Estado, con incidencia territorial, sean de carácter general (planificación económica, dominio público...) o sectorial (medio ambiente...).

4ª.- Instrumentos de ordenación del territorio: en particular, los proyectos regionales.

En ejercicio de la competencia prevista en el artículo 32.1.2ª del Estatuto de Autonomía se dictó la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, que establece los principios y objetivos de la ordenación del territorio en la Comunidad y regula los



instrumentos necesarios para el ejercicio por la Junta de Castilla y León de sus competencias en la materia.

El artículo 5 de dicha ley dispone que “la actividad de la Junta de Castilla y León en materia de ordenación del territorio se ejercerá a través de los siguientes instrumentos:

- »a) Directrices de ordenación del territorio de Castilla y León.
- »b) Directrices de ordenación de ámbito subregional.
- »c) Planes y proyectos regionales.
- »d) Planes de ordenación de los recursos naturales”.

Los planes y proyectos regionales se encuentran regulados en los artículos 20 a 25 de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre. El artículo 20.1 los define como los instrumentos de intervención directa en la ordenación del territorio de la Comunidad, y distingue, en función de su naturaleza y objeto, entre:

“a) Planes regionales de ámbito sectorial, que tienen por objeto ordenar y regular las actividades sectoriales sobre el conjunto o partes de la Comunidad.

»b) Planes regionales de ámbito territorial, que tienen por objeto planificar la ejecución de actuaciones industriales, residenciales, terciarias, rotacionales o de implantación de infraestructuras, que se consideren de interés para la Comunidad.

»c) Proyectos regionales, que tienen por objeto planificar y proyectar la ejecución inmediata de las infraestructuras, servicios, dotaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social, que se consideren de interés para la Comunidad”.

El carácter normativo de los proyectos regionales se desprende de los artículos 6.3, 7, 21.1 y 24.6 de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre.



El contenido mínimo de los proyectos regionales se recoge en el artículo 23 de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, que exige que contengan los documentos que reflejen adecuadamente las siguientes determinaciones:

- Organismo, entidad o persona promotor del proyecto.
- Descripción de los objetivos y características funcionales, espaciales, temporales y económicas del proyecto, con justificación de su utilidad pública o interés social y de su incidencia supramunicipal.
- Adecuación del proyecto a los instrumentos de ordenación del territorio vigentes, así como a otros planes, programas de actuación y proyectos que les afecten, y, en su caso, determinaciones u otros aspectos de estos últimos que se modifiquen directamente para permitir la ejecución del proyecto.
- Documentación necesaria para la realización de la evaluación estratégica previa o de la evaluación de impacto ambiental aplicable en función de la naturaleza y características del proyecto.
- Descripción del emplazamiento propuesto, evaluando la incidencia económica y ambiental del proyecto sobre el entorno afectado, y las posibilidades y medios de corrección de los efectos negativos predecibles, en los términos exigidos por la legislación ambiental aplicable.
- Ordenación del ámbito del proyecto, incluyendo cuando proceda la clasificación del suelo y demás determinaciones reguladas en la legislación urbanística.

En cualquier caso, y de acuerdo con el artículo 20.2, será necesaria la justificación del interés general de las actuaciones previstas, bien porque a causa de su magnitud o características la influencia del proyecto trascienda el ámbito local, bien por la necesidad de satisfacer la demanda de viviendas con protección pública.

Finalmente, los proyectos regionales se aprobarán mediante decreto de la Junta de Castilla y León, salvo cuando se trate de un proyecto regional de excepcional relevancia para el desarrollo social o económico de Castilla y León, en cuyo caso, la Junta de Castilla y León podrá aprobarlo como proyecto de ley,



remitiéndolo a las Cortes de Castilla y León para su tramitación parlamentaria (artículo 24.6, *in fine*). Conforme a la disposición transitoria de la Ley 14/2006, de 4 de diciembre –que introduce esta modificación–, esta disposición es de aplicación a los instrumentos de ordenación del territorio en tramitación a la entrada en vigor de la modificación indicada, cualquiera que sea la fase en la que se encuentren, y, por tanto, al proyecto regional examinado.

5ª.- Contenido del proyecto regional y procedimiento de elaboración.

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

En cuanto al contenido del proyecto regional, la documentación integrante del anexo del anteproyecto de ley –memoria, normativa, planos de información y planos de ordenación– tiene por objeto reflejar las determinaciones previstas en el artículo 23 de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, y la justificación del interés general exigida por el artículo 20.2. No obstante, dado el carácter eminentemente técnico de algunas de dichas determinaciones –sobre las cuales no se pronuncia este Consejo–, ha de afirmarse que aquellas cuestiones que deban integrar el contenido mínimo exigido y no estuvieran contempladas en el texto sometido a dictamen, deberán incluirse en el mismo. De igual forma, las determinaciones urbanísticas recogidas en el proyecto regional deben respetar las previsiones normativamente establecidas.

Respecto al procedimiento de elaboración, es necesario analizar, por un lado, si se han seguido los trámites establecidos por la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, para la elaboración y aprobación de un proyecto regional, y por otro, si se han cumplido las previsiones que, con carácter general, establece la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, para la elaboración de anteproyectos de ley.



Así, en cuanto a la elaboración del proyecto regional, el procedimiento se ha ajustado a lo establecido en el artículo 24 de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre.

En efecto, se ha cumplido el trámite de información pública y se ha concedido audiencia a diferentes organismos públicos y entidades interesadas. Se han recabado, asimismo, el informe del Consejo de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León, los informes de los Ayuntamientos y entidades locales menores afectados, y se ha formulado la declaración de impacto ambiental. Finalmente, se ha elevado el proyecto regional a la Junta de Castilla y León para su aprobación como proyecto de ley, por considerar que se trata de un proyecto regional de excepcional relevancia para el desarrollo social o económico de la Comunidad.

Por otra parte, en cuanto a la elaboración del anteproyecto de ley, se ha respetado en lo sustancial el procedimiento establecido en el artículo 75 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Consta una memoria explicativa del anteproyecto en la que se recogen los extremos exigidos por el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio: estudio del marco normativo en el que pretende incorporarse la norma propuesta, el informe sobre la conveniencia y la oportunidad, el estudio económico –que concluye que la aprobación del proyecto regional “Ciudad del Medio Ambiente” no producirá costes directos inmediatos para las Administraciones Públicas de Castilla y León–, así como expresión de haberse dado el trámite de audiencia y efectuado consultas preceptivas.

El precepto citado exige, además, que el anteproyecto se envíe a las restantes Consejerías para su estudio, que los Servicios Jurídicos de la Comunidad informen sobre él y que se someta, previamente a su aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva.

En el presente caso, cabe señalar que el anteproyecto ha sido objeto de examen por varias Consejerías (no todas) durante el periodo de información pública, las cuales han tenido ocasión de formular diversas alegaciones y observaciones al mismo. Hubiera sido deseable el estudio del anteproyecto por parte de todas las Consejerías y que dicho estudio se hubiera realizado una vez



finalizado el periodo de información pública. No obstante, este Consejo considera que puede entenderse cumplimentado dicho trámite, habida cuenta que el mismo tiene por finalidad garantizar una visión global en la elaboración de la norma, objetivo que, teniendo en cuenta la amplitud de la información pública y audiencia a que ha sido sometido el proyecto regional –incluida la Delegación Territorial en Soria y algunos de los Servicios Territoriales de la misma–, parece haberse logrado.

Consta también incorporado al expediente el informe preceptivo de la Dirección de los Servicios Jurídicos, tal como exigen la citada Ley 3/2001, el artículo 4.2.a) de la Ley 6/2003, de 3 de abril, de Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León, y el artículo 2.5º.A.c) del Decreto 17/1996, de 1 de febrero, de organización y funcionamiento de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Castilla y León.

Por último, no se ha solicitado informe del Consejo Económico y Social, que el Consejo Consultivo considera en este caso no preceptivo, pues no se prevé dicho trámite de forma expresa en el procedimiento de elaboración de los proyectos regionales (artículo 24 de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre), a diferencia de lo establecido para la elaboración de las directrices de ordenación del territorio, que sí lo exige expresamente (artículo 12.5). En cualquier caso, con posterioridad a la emisión del dictamen del Consejo Consultivo no podrá ser solicitado el informe del Consejo Económico y Social (artículo 3.3 de la Ley 1/2002, de 9 de abril).

6ª.- Modificaciones de las zonas verdes y otros espacios libres.

Como ya hemos indicado anteriormente, el artículo 58.3.c) de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, exige la preceptiva intervención del Consejo Consultivo en los expedientes de modificación del planeamiento urbanístico que tengan por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o de los espacios libres en él previstos.

Este precepto se ha de poner en relación con el artículo 4.2 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, que determina que los dictámenes del Consejo no serán vinculantes salvo en los casos en que así se establezca en las respectivas leyes. Por lo tanto, en estos casos la emisión del dictamen de este Consejo Consultivo tiene carácter semivinculante, en el sentido de que no podrá aprobarse la modificación propuesta sin su



dictamen favorable. No sólo tiene el carácter de “preceptivo” en cuanto a la obligatoriedad jurídica de ser recabado, sino que además tiene naturaleza “habilitante” u “obstativa”, toda vez que el propio ordenamiento le confiere valor jurídico condicionante de la eventual decisión que pudiera recaer, siendo por tanto impeditivo de la posible aprobación de la modificación cualificada que se proyecte cuando resulte desfavorable.

En sentido similar se pronuncia el artículo 50 del texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, que recobró su vigencia por imperativo del pronunciamiento tercero del fallo de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo.

Pues bien, de la documentación analizada no se deduce la existencia de modificaciones de zonas verdes u otros espacios libres del planeamiento vigente.

Las únicas referencias al respecto, prescindiendo de los planos de información y ordenación –cuyo examen no compete a este órgano– son las contenidas en los artículos 17, 23 y 29 del documento “normativa”. Todas ellas establecen los criterios a aplicar en esas zonas, remitiéndose a la legislación general, pero no llevan a cabo modificaciones concretas de las zonas verdes u otros espacios libres, razón por la cual este Consejo no se pronuncia sobre esta cuestión.

No obstante, debe advertirse la necesidad de remitir a este Consejo Consultivo las modificaciones del planeamiento urbanístico que, como consecuencia del proyecto regional, tengan por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o de los espacios libres en él previstos.

7ª.- Observaciones al texto del anteproyecto.

No resulta adecuado el título de la disposición final primera (“Desarrollo Reglamentario”), por cuanto que la modificación de las determinaciones urbanísticas contenidas en el proyecto regional no puede considerarse propiamente un desarrollo reglamentario de la ley.



8ª.- Observaciones al proyecto.

Si bien, y como ya hemos señalado anteriormente, no compete a este Órgano Consultivo analizar los aspectos técnicos del proyecto regional, sino únicamente las cuestiones jurídicas, ello no obsta para que, en aras de lograr una mejora del texto, se formulen las siguientes observaciones en relación con el documento "Normativa":

- Debe guardarse la coherencia necesaria entre la memoria y la normativa. Así, por ejemplo, las finalidades recogidas en el artículo 2 o la redacción del artículo 43.3 no responden fielmente a lo previsto en la memoria.

- El artículo 2 debería recoger la definición de proyecto regional establecido en el artículo 20.1.c) de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre.

- El artículo 3 se refiere, en su párrafo primero, a proyecto regional de ámbito territorial, lo que no responde a la clasificación recogida en el artículo 20.1 de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre. Asimismo, el párrafo tercero no se ajusta a lo previsto en el artículo 20.2 de la norma, tras la modificación llevada a cabo por la Ley 14/2006, de 4 de diciembre.

- El artículo 5.2 debe mencionar también el artículo 21 de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre.

- La aplicación básica que se predica del artículo 7 no parece responder al contenido actual del precepto, sino a una redacción anterior, tal y como parece desprenderse del informe emitido por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, con fecha 18 de agosto de 2006. Debe, pues, reconsiderarse dicho grado de aplicación a la luz del artículo 6.3 de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre.

Considerando lo anterior, debería suprimirse, en su caso, la referencia a aplicación orientativa en el artículo 8.

- En el artículo 12.3 se prevé una categoría de suelo rústico ("con protección natural *de interés paisajístico y forestal*") no prevista en la legislación vigente.



- El artículo 26.2 prohíbe conceder licencia de edificación dentro de alguno de los sectores, sin especificar cuáles; por lo que debería concretarse los mismos.

- En el artículo 39 parece existir una errata, puesto que distingue entre los usos autorizables (apartado 1) y usos sujetos a autorización (apartado 2), conceptos que son sinónimos. La ley distingue entre usos permitidos y usos autorizables.

- En el artículo 40.2 se mencionan “los demás usos” sin haber hecho referencia previa a alguno.

- En el artículo 41.3 debería sustituirse la expresión “serán permitidos” por “estarán sujetos a autorización”.

En relación con la memoria, cabe manifestar que la delimitación del ámbito territorial de aplicación del proyecto regional mediante elementos naturales puede dificultar la permanencia en el tiempo de la apreciación de su posición. Por ello, este Consejo Consultivo considera conveniente acudir a técnicas más modernas –coordinadas geodésicas– al objeto de concretar con precisión absoluta los límites geográficos.

Finalmente, cabe hacer las siguientes observaciones lingüísticas:

- Debe hacerse un uso restringido y uniforme de las mayúsculas, conforme a los criterios generalmente admitidos. Así, se emplean indistintamente, entre otras, las palabras artículo-Artículo, proyecto-Proyecto.

- Es preciso reiterar la necesidad de mantener la uniformidad en las denominaciones empleadas (proyecto regional en lugar de proyecto, plan general de ordenación urbana en vez de plan general, etc.), y en la mención de las leyes (Ley 5/1999, de 8 de abril, en lugar de Ley 5/99, por ejemplo).

- Se aprecia el empleo de las siglas “LIC” y “PR” –esta última en la memoria– para referirse a “Lugar de Interés Comunitario” y a “proyecto regional” respectivamente. Aun siendo conscientes del uso cada vez más difundido de estas nomenclaturas, es conveniente determinar expresamente el significado de las mismas, siquiera en la primera ocasión en que se citan, a fin de otorgar mayor claridad al texto en el que se integran.



- En el artículo 13.2, las referencias a la "ordenación general del territorio municipal" y al "término municipal" parece que debieran ser a la totalidad del territorio incluido dentro del proyecto regional.

- Se debe, en definitiva, revisar el texto a fin de corregir errores de redacción y puntuación.

III CONCLUSIONES

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

Consideradas las observaciones formuladas, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el anteproyecto de ley de aprobación del proyecto regional "Ciudad del Medio Ambiente".

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