



Sr. Estella Hoyos, Presidente en funciones 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 5 de julio de 2007, ha examinado el *expediente relativo al conflicto en defensa de la autonomía local presentada por el Ayuntamiento de xxxxx*, 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 6 de junio de 2007 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo relativo a la *consulta del Ayuntamiento de xxxxx sobre la posibilidad legal de que la aprobación del Proyecto Regional de la Ciudad del Medio Ambiente pudiera afectar a la autonomía local garantizada constitucionalmente*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 7 de junio de 2007, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 538/2007, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado mediante 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 Boletín Oficial de Castilla y León del día 27 de abril de 2007 publicó la Ley 6/2007, de 28 de marzo, de aprobación del Proyecto Regional «Ciudad del Medio Ambiente».



La Ley consta de una exposición de motivos, un artículo único (aprobatorio del Proyecto Regional "Ciudad del Medio Ambiente"); una disposición adicional ("modificación del planeamiento vigente"); y dos disposiciones finales ("determinaciones urbanísticas" y "entrada en vigor").

Segundo.- El Pleno del Ayuntamiento de xxxxx, en sesión ordinaria celebrada el 10 de mayo de 2007, con el voto favorable de 11 concejales, que suponen la mayoría absoluta del número legal de miembros que integran la Corporación, adoptó el siguiente Acuerdo:

"Primero.- Ratificar, una vez que se ha producido la publicación de la Ley 6/2007, de 28 de marzo, que aprueba el Proyecto Regional de la Ciudad del Medio Ambiente, en el Boletín Oficial de Castilla y León de 27 de abril de 2007, el acuerdo plenario adoptado el 12 de abril de 2007, del siguiente tenor literal:

»1º) Iniciar el procedimiento previsto en el art. 75 ter de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, con la solicitud de la emisión del dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León sobre la Ley de aprobación del Proyecto Regional Ciudad del Medio Ambiente, en cuanto podría afectar a la autonomía local garantizada constitucionalmente, con el fin de, posteriormente, interponer conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional.

»2º) Delegar para la sustanciación del presente acuerdo y solicitar el preceptivo informe al Consejo Consultivo de Castilla y León, otorgando la representación de la Corporación, en el Alcalde Presidente de la misma, facultándole para otorgar en caso de ser necesario cuantos documentos se requieran en el orden procesal para la ejecución de estos acuerdos.

»Segundo.- Solicitar del Consejo Consultivo de Castilla y León el referido dictamen, tramitándolo, como es preceptivo, a través de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial."

El Ayuntamiento entiende que la ley aprobada vulnera la autonomía local constitucionalmente garantizada, basándose en los siguientes motivos:



A) "Los artículos 3 y 19 del citado Proyecto incumplen gravemente la autonomía local en materia urbanística. El primero de ellos, por cuanto determina que (...) este PRCMA se articula y determina como modificación parcial del Plan General de Ordenación Urbana de xxxxx y de las Normas Subsidiarias del municipio de xxxxx, conteniendo determinaciones del Plan Parcial para el desarrollo de dicho ámbito; y el segundo de ellos, al determinar que la ordenación contenida en este PRCMA y aquellos Planes Especiales que el propio PRCMA define se incorporarán al Plan General de Ordenación Urbana de xxxxx y a las Normas Subsidiarias del municipio de xxxxx."

»Ambos artículos cercenan desde el principio cualquier competencia municipal en el diseño o planeamiento urbanístico de la ciudad y exceden de largo el ámbito competencial concedido constitucionalmente en materia urbanística a las Comunidades Autónomas, por cuanto la propia Comunidad planea inicial, provisional y definitivamente la materia obligando al Ayuntamiento de xxxxx a asumir sus determinaciones sin poder nada objetar (sic), a pesar de que ya en su día solicitó la Corporación su exclusión del citado Proyecto.

»Así pues resulta obvio que la Administración autonómica ha usurpado las competencias esenciales municipales en relación con el planeamiento, máxime si tenemos en cuenta que la propia Comunidad Autónoma a través de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, en sus artículos 52.1 y 54 otorga a los Ayuntamientos la aprobación inicial y provisional de los instrumentos de planeamiento urbanístico, bajo la constitucional premisa de que corresponde a los Ayuntamientos determinar las necesidades de suelo residencial, dotacional e industrial y de servicios de su municipio y que el Proyecto Regional de la Ciudad del Medio Ambiente excede de largo el ámbito singular de los proyectos regionales, para construir de manera decidida algo tan poco singular en materia urbanística como 800 viviendas."

B) "Se produce una segunda y más grave ingerencia o agresión en el ámbito competencial del Ayuntamiento de xxxxx, por cuanto (...) la Consejería de Medio Ambiente, en fecha 10 de noviembre de 2006, informó favorablemente la Declaración de Impacto Ambiental sobre el proyecto denominado "Proyecto Regional de la Ciudad del Medio Ambiente", determinando en el apartado destinado a la descripción del proyecto



(infraestructuras relacionadas) que el abastecimiento de agua se realizará a partir de la planta potabilizadora y del depósito regulador desde el que se abastece la ciudad de xxxxx.

»Del mismo modo, (...) entre los diversos informes emitidos por los técnicos municipales del Excmo. Ayuntamiento de xxxxx, obra en el expediente informe de los Servicios Técnicos municipales de fecha 19 de octubre de 2006, en el que se afirma que para el suministro a la Ciudad del Medio Ambiente sería necesario ampliar la E.T.A.P. de xxxxx para poder garantizar los suministros de la propia ciudad de xxxxx.

»A nadie puede serle ajeno que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, el Ayuntamiento de xxxxx deberá prestar en todo caso el servicio de abastecimiento de agua potable a sus ciudadanos, constituyendo dicha obligación uno de los núcleos esenciales en materia competencial de las Corporaciones Locales.

»Partiendo pues de estas dos premisas expuestas, a nadie puede escapársele que se ha producido una agresión indudable de la autonomía local por parte de la Comunidad de Castilla y León al obligar al Ayuntamiento de xxxxx a abastecer a la Ciudad del Medio Ambiente de agua potable en otro término municipal, sin tener garantizado el suministro de sus propios ciudadanos.”

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 dictamen versa sobre un eventual conflicto en defensa de la autonomía local, a plantear por el municipio de xxxxx, de la Comunidad de Castilla y León, frente a determinados preceptos de la Ley 6/2007, de 28 de marzo, de aprobación de Proyecto Regional de la Ciudad del Medio Ambiente.



La consulta al Consejo Consultivo de Castilla y León se efectúa conforme a lo previsto en el artículo 75.ter.3 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (en adelante, LOTC), en la redacción dada por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril.

El artículo 24 del Estatuto de Autonomía prevé que el Consejo Consultivo de Castilla y León es el superior órgano consultivo de la Junta y de la Administración de la Comunidad, encomendando al legislador autonómico la regulación de su composición y competencias.

La Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo, establece en su artículo 6 que las Corporaciones Locales de Castilla y León solicitarán el dictamen del Consejo Consultivo, a través de la Consejería competente en materia de Administración Territorial, cuando preceptivamente así venga establecido en las leyes, reservando esta competencia para el Pleno, por analogía con lo previsto en el artículo 19.2 del citado texto legal.

2ª.- El cumplimiento de los requisitos exigidos por la LOTC para que pueda plantearse el conflicto.

La LOTC requiere el cumplimiento de determinados requisitos para el planteamiento de los conflictos en defensa de la autonomía local, afectando unos a su objeto y otros a la existencia de una determinada legitimación y al cumplimiento de ciertos trámites procedimentales:

1.- El primer requisito exigido por la LOTC en su artículo 75.bis.1 es que se trate de "normas del Estado con rango de ley" o de "disposiciones con rango de ley de las Comunidades Autónomas que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada".

En este caso, el objeto del eventual conflicto son determinados preceptos de la Ley 6/2007, de 28 de marzo, por lo que, en principio, se cumple dicha exigencia. La presunta lesión de la autonomía local se examinará más adelante.

2.- En segundo lugar, el artículo 75.ter.1 de la LOTC determina que están legitimados para plantear los conflictos:



“a) El municipio o provincia que sea destinatario único de la Ley.

»b) Un número de municipios que supongan al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente.

»c) Un número de provincias que supongan al menos la mitad de las existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo la mitad de la población oficial”.

El municipio de xxxxx está legitimado para plantear el conflicto en defensa de la autonomía local, al ser el ámbito territorial de aplicación de la ley impugnada el de los términos municipales de xxxxx y de xxxxx y representar el municipio de xxxxx más de la sexta parte de la población oficial de dicho ámbito territorial.

3.- Finalmente, el artículo 75.ter.2 de la LOTC exige, para iniciar la tramitación de los conflictos en defensa de la autonomía local, el acuerdo del órgano plenario de las corporaciones locales con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las mismas, requisito éste que concurre en el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de xxxxx adoptado el 10 de mayo de 2007.

3ª.- La solicitud del dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León.

El artículo 75.quater.1 de la LOTC establece que la solicitud de dictamen (al Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma) deberá formalizarse dentro de los tres meses siguientes al día de la publicación de la ley que se entienda lesiona la autonomía local. La Ley 6/2007, de 28 de marzo, se publica el 27 de abril, y el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de solicitar el dictamen se adoptó el 10 de mayo de 2007, es decir, dentro del plazo de tres meses citado.

La solicitud del referido dictamen a través de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, da cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 6 de



la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León.

4ª.- El principio de autonomía local.

El problema de fondo planteado es si los artículos 3 y 19 del Proyecto Regional, y, consiguientemente, la disposición adicional de la Ley 6/2007, de 28 de marzo, inciden o no en la esfera competencial del Ayuntamiento de xxxxx en materia de planeamiento urbanístico hasta el punto de vulnerar su autonomía local constitucionalmente garantizada. Éste constituye el canon específico del conflicto en defensa de la autonomía local (arts. 75.bis.1 y 75.quinqués.5 LOTC) que debe aplicarse para enjuiciar las normas impugnadas a fin de declarar si existe o no vulneración de aquélla. Resulta obligado, pues, delimitar el contenido y la extensión de este canon.

El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de recoger la doctrina en esta materia, en su Sentencia 240/2006, de 20 de julio, al resolver un conflicto en defensa de la autonomía local planteado por la ciudad de Ceuta. Se trata de la primera ocasión en la que el Alto Tribunal se pronuncia mediante sentencia sobre este proceso constitucional, creado por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. Dicha sentencia señala en su fundamento de derecho 8º lo siguiente:

“La Ley Orgánica 7/1999 no contiene ningún precepto relativo al parámetro de control que debe aplicarse en los conflictos en defensa de la autonomía local, aun cuando el correspondiente canon o criterio valorativo puede ser deducido de la doctrina jurisprudencial contenida en las resoluciones en las que este Tribunal ha abordado el alcance de la garantía que la Constitución otorga a la autonomía municipal y provincial (arts. 137, 140, 141, 142 CE).

»Para determinar el contenido y la extensión de la ‘autonomía local constitucionalmente garantizada’, objeto de protección en este proceso (art. 75.bis.1 LOTC), debe partirse de nuestra reiterada doctrina según la cual la autonomía local reconocida en los arts. 137 y 140 de la Constitución: `se configura como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta, básicamente, en el "derecho de la



comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto les atañe, los órganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible" (STC 32/1981, FJ 4) (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39). Tal como declaramos en la STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 5, se trata de una noción muy similar a la que luego fue acogida por la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985 (ratificada por España en 1988), cuyo art. 3 («Concepto de la autonomía local») establece que «por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes».

»Más allá de este límite de contenido mínimo que protege la garantía institucional la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite configuraciones legales diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional. Por tanto en relación con el juicio de constitucionalidad sólo cabe comprobar si el legislador ha respetado esa garantía institucional (STC 170/1989, de 19 de octubre, FJ 9). La misma idea ha sido desarrollada con más precisión en la ya citada STC 159/2001: «la autonomía local consagrada en el art. 137 CE (con el complemento de los arts. 140 y 141 CE) se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno. En la medida en que el constituyente no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local, el legislador constitucionalmente habilitado para regular materias de las que sea razonable afirmar que formen parte de ese núcleo indisponible podrá, ciertamente, ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, pero no podrá hacerlo de manera que establezca un contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado en los arts. 137, 140 y 141 CE. So pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, el legislador tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su



interés que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno (STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 4; reproducido después en las recientes SSTC 51/2004, de 13 de abril, FJ 9, y 252/2005, de 11 de octubre, FJ 4).

»Ahora bien, en nuestra jurisprudencia (SSTC 32/1981, de 28 de julio, FJ 4; 76/1983, de 5 de agosto, FJ 19; 27/1987, de 27 de febrero, FJ 2; 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 2) también hemos afirmado la conexión entre la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 141 y 142 CE) y la competencia que ostenta el Estado sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18 CE), de tal forma que debe ser el legislador estatal, con carácter general y para todo tipo de materias, el que fije unos principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias locales, con cobertura en el art. 149.1.18 CE, siendo esa la doctrina que ha inspirado el sistema que articula la Ley reguladora de las bases del régimen local.

»De acuerdo con los principios expuestos el Tribunal ha precisado el valor atribuible como canon de enjuiciamiento a las normas dictadas por el legislador estatal (LBRL) y su relación con la garantía constitucional de la autonomía local (art. 137 CE), cuestiones que han sido abordadas en distintas resoluciones (principalmente en las SSTC 27/1987, de 27 de febrero, FJ 4; 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 5; 109/1989, de 21 de mayo (sic), FJ 12; 11/1999, de 11 de febrero; y 159/2001, de 5 de julio, FJ 4). Los pronunciamientos efectuados, sin embargo, no permiten extraer conclusiones definitivas sobre el valor de la Ley de las bases del régimen local como canon de enjuiciamiento, y en todo caso no son trasladables al conflicto en defensa de la autonomía local.

»Tal conclusión se impone, en primer lugar, porque todos ellos han recaído en procesos de declaración de inconstitucionalidad en los cuales se enjuiciaba la conformidad o disconformidad de leyes autonómicas, o de la misma Ley de las bases del régimen local, con la Constitución esencialmente por motivos competenciales. De ahí que el Tribunal haya podido acudir en alguna ocasión a la idea de bloque de constitucionalidad (art. 28.1 LOTC) para decidir si una concreta disposición se adecua o no al orden constitucional de distribución de competencias en materia de régimen local, entendido como



régimen jurídico de las Administraciones Locales (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 2), lo cual no equivale a autonomía local (art. 137 CE). Y ello porque los imperativos constitucionales derivados del art. 137 CE, por un lado, y del 149.1.18 CE, por otro, no son coextensos (STC 11/1999, de 11 de febrero, FJ 2).

»En segundo lugar la referida doctrina no es trasladable a este proceso porque, a pesar de reconocer puntualmente la singular y específica naturaleza y posición de [la Ley de las bases del régimen local] en el Ordenamiento jurídico (STC 259/1988, de 22 de diciembre, FJ 2), de la jurisprudencia examinada no se concluye que la Ley reguladora de las bases del régimen local constituya siempre canon de validez de la ley, estatal o autonómica, a la hora de enjuiciar normas que desarrollen aspectos concretos de la autonomía local. De la ley estatal no lo constituye porque la Ley de las bases del régimen local, más allá de la referida naturaleza singular, y de su carácter básico ex art. 149.1.18 CE, no ocupa en nuestro Ordenamiento una posición distinta a las demás leyes ordinarias del Estado, que pueden por tanto establecer disposiciones contrarias a la Ley de las bases del régimen local, las cuales deberán ser consideradas modificaciones legislativas pero no leyes inconstitucionales. De la ley autonómica sólo podría ser canon de validez la Ley de las bases del régimen local en aquellos aspectos enraizables directamente en los arts. 137, 140 y 141 CE. En efecto, tal como declaró la STC 159/2001, de 5 de julio, sólo aquellos extremos de la LBRL que puedan ser cabalmente enraizados de forma directa en los arts. 137, 140 y 141 CE, de cuyo contenido no representen más que exteriorizaciones o manifestaciones, forman parte del contenido de la autonomía local constitucionalmente garantizada, mientras que los que se refieran a aspectos secundarios o no expresivos de ese núcleo esencial en el que consiste la garantía institucional, que son mayoría en el seno de la LBRL y que se incardinan, desde el punto de vista competencial, en el art. 149.1.18 CE, tienen una distinta naturaleza desde el punto de vista constitucional y ordinamental (FJ 4).

»Las anteriores consideraciones permiten concluir que el canon que este Tribunal deberá aplicar para resolver los conflictos en defensa de la autonomía local promovidos frente a leyes estatales se ciñe a los preceptos constitucionales (arts. 137, 140 y 141 CE) que establecen ese contenido mínimo que protege la garantía institucional y que hemos considerado definitorios de los elementos esenciales o del núcleo primario del



autogobierno de los entes locales territoriales. También el legislador básico estatal ha de respetar la garantía institucional de la autonomía local (STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 2), puesto que los destinatarios del art. 137 CE `son todos los poderes públicos, y más concretamente todos los legisladores´ (STC 11/1999, de 11 de febrero, FJ 2). Pero la legislación básica sobre régimen local no se integra en el `bloque de la constitucionalidad´ ni constituye canon de validez respecto de otras leyes estatales. Tal como sostiene el Abogado del Estado no puede pretenderse de este Tribunal que enjuicie una norma estatal utilizando como parámetro otra norma estatal (configuradora de la autonomía local constitucionalmente garantizada) pues, lógicamente, si no se ha vulnerado la Constitución debe interpretarse como una nueva opción del legislador. Por otra parte tampoco en este proceso puede discutirse el carácter básico de la norma estatal, ya que ésta es una cuestión que afecta al régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas que, consiguientemente, no puede ser suscitada en este proceso constitucional por las entidades locales legitimadas para promoverlo. (...)

Cabe por último, citar la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de febrero de 1998 -que cita otras como la de 25 de febrero de 1992, 18 de mayo de 1992 y 21 de febrero de 1994-, en la que se declara que "la CE atribuye a los municipios autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, lo que desde un punto de vista positivo significa el derecho de las Corporaciones locales a la participación en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos - Sentencia del TC 32/1981 de 28 de julio- y desde un punto de vista negativo indica que tal autonomía no se garantiza por la CE, para incidir de forma negativa sobre los intereses generales nacionales o comunitarios distintos de los propios de la entidad local".

5ª.- La Ley 6/2007, de 28 de marzo, y las posibles vulneraciones del principio de autonomía local.

Entrando ya en el examen de la Ley 6/2007, de 28 de marzo, frente a la que se pretende suscitar el conflicto, la consulta efectuada considera que el Proyecto Regional aprobado vulnera la autonomía local en materia urbanística y en materia de abastecimiento de agua potable a la Ciudad del Medio Ambiente. Es preciso analizar separadamente los dos aspectos.



A) La eventual vulneración de competencias municipales en materia de urbanismo.

El Ayuntamiento considera que los artículos 3 y 19 del Proyecto Regional –que determinan que se articula como modificación de los planeamientos urbanísticos de xxxxx y de xxxxx- “cercenan desde el principio cualquier competencia municipal en el diseño o planeamiento urbanístico de la ciudad y exceden de largo el ámbito competencial concedido constitucionalmente en materia urbanística a las Comunidades Autónomas, por cuanto la propia Comunidad planea inicial, provisional y definitivamente la materia obligando al Ayuntamiento de xxxxx a asumir sus determinaciones sin poder nada objetar (sic), a pesar de que ya en su día solicitó la Corporación su exclusión del citado Proyecto”. Entiende por tanto que la Comunidad Autónoma, al aprobar el proyecto regional, ha usurpado las competencias esenciales municipales en relación con el planeamiento -aprobación inicial y provisional de los instrumentos de planeamiento urbanístico que les atribuyen los artículos 52.1 y 54 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León-.

El artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LBRL), atribuye al municipio competencias en materia de ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Competencias que se ejercerán, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas.

El artículo 32.1.2ª del Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad de Castilla y León la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. Y en desarrollo de estas competencias, se aprobaron la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, y el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 22/2004, de 29 de enero.

La Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, 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. Su exposición de motivos señala que, para los Planes y Proyectos Regionales, “la Ley plantea una regulación mínima de contenidos y



procedimiento, centrada en su aprobación como tales Planes y Proyectos Regionales, potestad de la Junta de Castilla y León que se justificará por la incidencia supramunicipal del Plan o Proyecto, con efectos como la innecesariedad de ordenación urbanística previa, la vinculación sobre otros planes y programas y la simplificación de trámites”.

El artículo 5 de dicha ley enumera entre los instrumentos ordenación del territorio los proyectos regionales, cuya regulación concreta se desarrolla en los artículos 20 a 25.

El artículo 20.1 los define como los instrumentos de intervención directa en la ordenación del territorio de la Comunidad, 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.

Los proyectos regionales han de contener los documentos que reflejen adecuadamente las siguientes determinaciones (artículo 23):

- 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, o bien porque a causa de su magnitud o características, la influencia del proyecto trascienda el ámbito local, o por la necesidad de satisfacer la demanda de viviendas con protección pública.

En la elaboración y aprobación de los proyectos regionales ha de seguirse la tramitación específica que se prevé para estos instrumentos de ordenación del territorio, en el artículo 24 de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre. En particular, y por lo que respecta al conflicto suscitado, 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, 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.



Por su parte, la disposición final segunda, apartado 1, tanto de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, como del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, establecen que en lo no previsto por dichas normas “las relaciones entre los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística y los instrumentos de ordenación del territorio se rigen por lo dispuesto en la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de Castilla y León”. Y el artículo 62.1 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, establece la prevalencia, en su caso, de los instrumentos de ordenación del territorio sobre el planeamiento urbanístico.

Directamente vinculado con esta previsión, el apartado 2 de la disposición final segunda citada señala que cuando los proyectos regionales, en los supuestos excepcionales de interés regional previstos en la legislación sobre ordenación del territorio, incluyan todas o algunas de las determinaciones citadas en el Título II de la Ley y del Reglamento -referidos al planeamiento urbanístico-, “tendrán la consideración de instrumentos de planeamiento urbanístico, a todos los efectos. En tales casos corresponden a la Administración de la Comunidad Autónoma las competencias propias de los Municipios, sin más limitación que la obligada justificación del interés regional que habilite el ejercicio directo de la actividad urbanística por la Administración de la Comunidad Autónoma, así como el respeto a las competencias municipales en la materia”.

Ahora bien, aunque el artículo 25.2.d) de la LBRL establezca que el municipio ejercerá competencias en las materias de ordenación, gestión y disciplina urbanística, son las “Comunidades Autónomas quienes, en el ejercicio de su competencia urbanística exclusiva, determinan el nivel de participación de los municipios en la elaboración de los instrumentos de planeamiento” (Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo). Por otra parte, según el artículo 58.2 de la LBRL “las Administraciones competentes en materia de aprobación de planes deberán necesariamente otorgar a las restantes (en este caso a los entes locales) algún tipo de participación que permita armonizar los intereses públicos afectados”, pero “ni de la Constitución ni de aquellos preceptos de la legislación estatal (LBRL) que integren el bloque de la constitucionalidad se deduce cuál deba ser la intensidad o la medida concreta de las competencias que respecto de (determinados Planes) deba atribuirse en la legislación autonómica sectorial a los entes locales (redacción



inicial o fase preparatoria, audiencia previa, informe vinculante o no, participación en organismos mixtos, etc.)” (Sentencia del Tribunal Constitucional 51/2004, de 13 de abril).

Así, el hecho de que los intereses afectados excedan del ámbito competencial del municipio afectado permite afirmar que la participación concedida a los municipios en la tramitación del proyecto regional -la audiencia de los municipios afectados por un Proyecto- es, en estos casos, suficiente para garantizar el umbral mínimo de participación de las entidades locales en las decisiones que les afecten exigido por la autonomía local garantizada constitucionalmente. Debe tenerse en cuenta que la autonomía local sólo obliga a que existan competencias municipales relevantes y reconocibles en la ordenación y en el planeamiento urbanístico (Sentencia del Tribunal Constitucional 40/2006), si bien en el supuesto presente nos encontramos en una materia que excede del ámbito urbanístico municipal y afecta de lleno a la ordenación del territorio, en cuanto competencia supramunicipal.

En particular, y por lo que respecta a la participación del Ayuntamiento de xxxxx en el procedimiento de elaboración del proyecto, hay que destacar que fue consultado no sólo en el trámite de información pública – aunque las alegaciones se presentaron por los grupos políticos integrantes del Ayuntamiento-, sino que también se le solicitó informe como municipio directamente afectado –en el cual manifestó su deseo de ser excluido del proyecto-.

En definitiva, la participación de los municipios afectados –no sólo el Ayuntamiento de xxxxx sino también el de xxxxx- ha sido la exigida por la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, para la elaboración de un proyecto regional, que, no olvidemos, se rige por lo previsto en esta Ley –asumiendo la Administración de la Comunidad las competencias propias de los municipios (competencias relativas al procedimiento de aprobación de los proyectos regionales), pero respetando las competencias municipales en la materia (competenciales materiales –autorizaciones, licencias, etc-.)

Por ello, y en virtud de lo anteriormente expuesto, cabe concluir que la tramitación del Proyecto Regional Ciudad del Medio Ambiente ha cumplido los trámites exigidos por la legislación vigente (artículo 24 de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre); y que la incidencia sobre el planeamiento



urbanístico de los municipios de xxxxx y de xxxxx encuentra su amparo en la disposición final segunda de la Ley 5/1999, de 8 de abril y del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León. Por ello, no existen motivos para apreciar la existencia de vulneración alguna de las competencias municipales en materia urbanística.

B) La eventual vulneración de competencias municipales en materia de abastecimiento de agua.

El Ayuntamiento de xxxxx considera que, constituyendo la obligación de abastecimiento de agua potable uno de los núcleos esenciales en materia competencial de las Corporaciones Locales, de acuerdo con el artículo 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, se obliga a dicho Ayuntamiento a abastecer a la Ciudad del Medio Ambiente de agua potable en otro término municipal, sin tener garantizado el suministro de sus propios ciudadanos. Con lo que se vulnera igualmente la autonomía local constitucionalmente garantizada.

De acuerdo con el artículo 25.2.I) de la LBRL: "El Municipio ejercerá en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias (...); I) Suministro de agua". Y según el artículo 26.1.a) de la misma ley, los municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes: a) En todos los municipios: (...), abastecimiento domiciliario de agua potable".

En relación con esta cuestión, este Consejo entiende que la autonomía municipal no se vulnera con la previsión de que el abastecimiento de agua potable a la Ciudad del Medio Ambiente se realice desde la planta potabilizadora y del depósito regulador desde el que se abastece la ciudad de xxxxx.

La competencia municipal en la materia no se ve afectada por cuanto no se limita la autonomía del Ayuntamiento en relación con su obligación de suministrar agua potable a la población. El proyecto prevé el suministro de agua a la Ciudad del Medio Ambiente desde dicha planta, lo que en modo alguno impide, sino al contrario, que se realicen las inversiones para que el Ayuntamiento de xxxxx pueda ejercer adecuadamente su competencia en esta materia.



Aun cuando el Ayuntamiento manifiesta que ello supondría no tener garantizado el suministro a sus propios ciudadanos, la Confederación Hidrográfica del Duero en el informe emitido durante la tramitación del proyecto regional, consideró que “en el caso de que el Ayuntamiento no pueda atender a la nueva zona urbana con los derechos de agua que posean en la actualidad, deberá solicitar una ampliación de concesión u otra nueva, en el caso de que el abastecimiento a la nueva zona urbanizable se fuera a suministrar de manera independiente del actual”.

Los proyectos regionales 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.

Por otra parte, el artículo 21.1 de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, establece el carácter vinculante de los proyectos regionales, en cuanto instrumentos de ordenación del territorio, para los planes, programas de actuación y proyectos de las Administraciones Públicas y de los particulares, en la forma prevista en el artículo 6.3; y este último precepto establece que las determinaciones de aplicación plena serán siempre vinculantes, por lo que modificarán directamente los planes, programas de actuación y proyectos vigentes a los que resulten contrarias.

El artículo 7 del documento normativa –de aplicación plena- señala que entre los documentos del proyecto regional se incluye la memoria, en la que se enumeran las infraestructuras relativas a la red de abastecimiento de agua al nuevo enclave desde la planta citada.

Por lo tanto, los argumentos ahora expuestos junto con los anteriormente recogidos sobre la materia de urbanismo, llevan a este Consejo a entender que no existe vulneración de la autonomía local del Ayuntamiento de xxxxx.

III CONCLUSIÓN

No existen fundamentos jurídicos suficientes para el planteamiento ante el Tribunal Constitucional de un conflicto en defensa de la autonomía local



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

frente a la Ley 6/2007, de 28 de marzo, de aprobación del Proyecto Regional Ciudad del Medio Ambiente.

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