

Expediente Núm. 101/2019
Dictamen Núm. 133/2019

V O C A L E S :

Sesma Sánchez, Begoña,
Presidenta
González Cachero, María Isabel
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
Menéndez Sebastián, Eva María
García García, Dorinda

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 16 de mayo de 2019, con asistencia de las señoras y el señor que al margen se expresan, emitió por mayoría el siguiente dictamen. Formuló voto particular, que se adjunta como anexo, la Consejera doña María Isabel González Cachero:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 26 de abril de 2019 -registrada de entrada el día 3 del mes siguiente-, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del proyecto

El proyecto sometido a consulta se inicia con un extenso preámbulo dividido en cinco apartados, todos ellos titulados excepto el primero. En este último se alude a la competencia del Principado de Asturias para abordar la

regulación proyectada, que se residencia en la que con carácter exclusivo le atribuye en el artículo 10.1.3 de su Estatuto de Autonomía en materia de ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda.

A continuación se menciona el texto legal de referencia actualmente vigente en la Comunidad Autónoma, el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo (en adelante TROTU), aprobado por Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, desarrollado reglamentariamente por el Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias (en adelante ROTU); norma a la que el proyecto sometido a consulta está llamado a sustituir en su integridad.

En los siguientes párrafos se deja constancia de manera genérica de la necesidad de proceder a esta nueva regulación a nivel reglamentario, comenzando por la "transformación sustancial de la actividad socio-económica acaecida en el sector inmobiliario (...), lo que ha venido a poner de manifiesto la recuperación de modelo de sostenibilidad urbana volcado en la intervención en la Ciudad Consolidada". Se invocan al respecto una serie de novedades legislativas en diversa normativa sectorial de competencia estatal que constituyen un conjunto de textos legales "conformadores de un nuevo marco legislativo inédito en las fechas de aprobación del TROTU y del ROTU", tales como la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental; la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, y el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana. Por último, se argumenta la necesidad de este nuevo reglamento con base en "la experiencia acumulada" durante la aplicación del vigente ROTU, que "ha venido a poner de manifiesto algunas insuficiencias y dificultades interpretativas", todo ello con la finalidad de "disponer de un correcto e inteligible compendio normativo en materia urbanística".

En el apartado II del preámbulo, bajo el título "Planeamiento", se explicitan los motivos que justifican la nueva regulación desde esta perspectiva,

destacándose la necesidad de dar respuesta a la demanda social existente “de abrir e implementar nuevos cauces de participación en los procesos de tramitación de los instrumentos urbanísticos”, lo que en la regulación que se propone se plasma en la introducción de “un nuevo trámite potestativo de participación ciudadana previo a la elaboración del documento de prioridades del futuro plan urbanístico, en el que la ciudadanía podrá presentar sus propuestas de modelo de ciudad”. En esta misma línea se deja constancia de las lagunas que presenta la normativa actual en materia de instrumentos de ordenación y gestión, hasta el punto de reconocer que con ella se produce una “opacidad real, a pesar su aparente publicidad”, en todo lo relativo a “las determinaciones económicas relacionadas con los costes de producción y, sobre todo con las plusvalías que esas actuaciones urbanísticas generan”. Para suplir esta carencia la regulación que se proyecta da entrada tanto a las memorias de viabilidad económica como a los denominados informes de sostenibilidad económica.

Se añade, también en relación con el planeamiento, y con el propósito de dar solución a lo que constituye “uno de los aspectos que lastran la tramitación del planeamiento”, en referencia expresa a “la formulación de los Informes Sectoriales” que “deben evacuar por causa de la tramitación de un instrumento de planeamiento” las Administraciones públicas con competencia en materias tales como “carreteras, Montes, Costas, Patrimonio, etc.”, la introducción de “la obligación de incorporar en la Memoria de los instrumentos de ordenación un resumen de los informes sectoriales solicitados y emitidos”. Con idéntica finalidad, pero desde la específica perspectiva de la “Evaluación Ambiental Estratégica del planeamiento”, la vocación de la nueva regulación se reseña en este apartado del preámbulo señalando que “el reglamento realiza un esfuerzo de síntesis y compatibilidad entre ambos procedimientos, clarificando, en primer lugar, el ámbito de aplicación de las Evaluaciones Ambientales Estratégicas en las dos modalidades previstas en la legislación estatal mediante la identificación de aquellos instrumentos de planeamiento que por su naturaleza y alcance deban someterse al procedimiento simplificado y

procediendo posteriormente, a la incardinación de los dos procedimientos aprovechando, cuando ello es posible, los mismos instrumentos de ordenación y la simultaneidad de los procesos de información pública”. En los dos párrafos finales de este apartado del preámbulo se reflejan las novedades de la nueva regulación en aspectos tales como la introducción de “aclaraciones en los criterios de delimitación de los núcleos rurales y en el régimen de usos y edificación de cada una de las categorías de suelo no urbanizable”, así como la “definición y regulación de aquellos otros sistemas de poblamiento, diferentes de los núcleos rurales delimitados”.

El apartado III del preámbulo -“Régimen urbanístico del suelo y gestión urbanística”- significa que la conveniencia de la regulación pretendida parte de la necesidad de acomodar el “sistema urbanístico asturiano” al cambio operado a nivel de normativa estatal básica, a partir de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, en el sistema conceptual del suelo, que supuso pasar de un sistema basado en la mera clasificación a un “régimen estatutario vinculado con la situación del suelo y la actividad que sobre él se pueda desarrollar”. Necesidad de acomodación que presenta mayores dificultades en el caso de “los suelos clasificados como suelo urbano no consolidado”, para cuya superación la nueva normativa propone dotar de “mayor precisión a la diferenciación entre las categorías de suelo urbano consolidado y no consolidado”. Ligado a lo anterior se apunta que “la definición en la legislación estatal del estatuto básico de la promoción de las actuaciones de transformación urbanística obliga a que el reglamento aborde la reformulación de los deberes vinculados con el régimen del suelo urbano no consolidado”.

Finalmente detalla este apartado de manera pormenorizada las novedades del reglamento en todo lo relativo a la gestión de la Ciudad Consolidada, que se concretan en la incorporación al mismo de instrumentos tales como las actuaciones de dotación, los complejos inmobiliarios y la ejecución sustitutoria-concertada, cuyas líneas definitorias se reflejan a continuación.

En el apartado IV del preámbulo, dedicado a la “Disciplina Urbanística”, se esbozan las líneas generales que inspiran la nueva reglamentación en la materia conforme a las cuales lo que se pretende es completar “la regulación sobre el contenido y tramitación de la licencia urbanística”, a la vez que simplificar en la tramitación de estas “la incidencia de la normativa sectorial en el urbanismo”, disponiendo para ello la nueva reglamentación que “la falta de emisión en plazo se entenderá equivalente a un informe favorable, salvo que la legislación aplicable establezca procedimientos o efectos”.

En el apartado V, a modo de “Conclusiones”, se recoge que este nuevo reglamento adapta “la regulación autonómica a la sobrevenida normativa estatal” y que supone “una profunda y global reforma del ROTU” mediante la que se corrigen “las disfunciones y deficiente sistemática que presenta el articulado del Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, evitando de esta manera los problemas interpretativos que presenta”.

La parte dispositiva del proyecto de Decreto consta de un único artículo y de dos disposiciones adicionales, cinco transitorias, una derogatoria y tres finales.

En el artículo único se aprueba “el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias que se inserta como anexo”.

Las disposiciones adicionales se ocupan, respectivamente, del “Sistema de información sobre el medio urbano” y de los “Títulos administrativos habilitantes”.

Las disposiciones transitorias versan sobre la aplicación del nuevo Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo “al planeamiento urbanístico” en vigor”, al “planeamiento urbanístico y territorial en tramitación” y “a las actuaciones urbanísticas sistemáticas en ejecución” y sobre los “Catálogos urbanísticos” y las “Modificaciones cualificadas”.

La disposición derogatoria única, además de disponer la derogación expresa del Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias, establece la derogación a partir de su entrada en vigor de “las

disposiciones de igual o inferior rango (que) se opongan a lo previsto en el mismo”.

Por su parte, las disposiciones finales determinan la aplicación en el Principado de Asturias de “los artículos del Reglamento de Gestión Urbanística, aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, en los que se regulan materias relativas a la legislación fiscal, expropiatoria y de patrimonio de las Administraciones Públicas, en particular los artículos 130, 171, 196, 197, 198, 205, 206, 207, 208 y 210”, estableciéndose “a efectos de su interpretación” la correspondencia entre determinadas referencias que se contienen en la misma y el Principado de Asturias; asimismo, autorizan al titular de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo para el desarrollo e interpretación del Reglamento, y fijan la entrada en vigor de la norma en elaboración a los cinco meses de su publicación en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias*.

La parte dispositiva del proyecto de Reglamento consta de 349 artículos estructurados en diez títulos, precedidos de un título preliminar en el que, bajo la denominación de “Disposiciones Preliminares”, se integran un total de 7 artículos que versan sobre el “Objeto del Reglamento”, las “Referencias a la normativa territorial y urbanística”, los “Elementos vertebradores de estructuración del territorio”, las “Dotaciones urbanísticas”, los “Principios generales de la ordenación territorial y urbanística” y los “Fines” y las “Facultades” de la ordenación del territorio.

El título I -“Organización y Relaciones Interadministrativas”- comprende los artículos 8 a 17 y está formado por dos capítulos dedicados, respectivamente, a la “Administración urbanística” y a la “Colaboración y coordinación interadministrativa”.

El título II -“Información urbanística y territorial”- lo componen los artículos 18 a 33 ordenados en tres capítulos, titulados “Información, publicidad y participación ciudadana”; “Registro de planeamiento y gestión urbanística del Principado de Asturias”, y “Cédula y certificados urbanísticos”, dividiéndose el

segundo, a su vez, en cuatro secciones denominadas "Disposiciones generales", "Organización", "Procedimiento de inscripción" y "Régimen jurídico".

El título III -"Del planeamiento territorial y urbanístico"- está constituido por los artículos 34 a 182 que se integran en catorce capítulos en los que se abordan: las Disposiciones generales; las Directrices de Ordenación del Territorio; los Planes Territoriales Especiales; el Catálogo de Núcleos Rurales del Principado de Asturias; los Instrumentos complementarios de la ordenación territorial; la Formación y aprobación de los instrumentos de la ordenación territorial. Vigencia, revisión y modificación; los Planes Generales de Ordenación; el Planeamiento de desarrollo; Otros instrumentos de la ordenación urbanística; la Ordenación de las áreas sujetas a actuaciones urbanísticas concertadas; la Ordenación especial de áreas con destino a viviendas protegidas, y la Formación y aprobación, la Revisión y modificación y la Suspensión y efectos de la aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística.

A su vez, el capítulo V de este título III -Instrumentos complementarios de la ordenación territorial- se divide en dos secciones denominadas Programas de Actuación Territorial y Evaluación Ambiental Estratégica y Evaluación de Impacto Ambiental. El capítulo VI -Formación y aprobación de los instrumentos de la ordenación territorial. Vigencia, revisión y modificación- está integrado por seis secciones tituladas Disposiciones Generales, Directrices de ordenación territorial, Planes territoriales especiales, Catálogo de núcleos rurales del Principado de Asturias, Programas de actuación territorial y Evaluación ambiental estratégica. El capítulo VII -Planes Generales de Ordenación- se compone de cinco secciones que llevan por nombre Objetivos y determinaciones, Determinaciones relativas a la ordenación general, Determinaciones relativas a la ordenación detallada, Régimen específico de las actuaciones sobre el medio urbano y Documentación. Por su parte, las secciones segunda y tercera de este capítulo se subdividen en tres subsecciones cada una. El capítulo VIII -Planeamiento de desarrollo- está formado por tres secciones tituladas Planes Parciales, Planes Especiales y

Estudios de Detalle. El capítulo IX -Otros instrumentos de la ordenación urbanística- consta de tres secciones bajo la rúbrica Estudios de implantación, Catálogos urbanísticos y Ordenanzas municipales de edificación y urbanización. Por último, el capítulo XII de este título -Formación y aprobación de los instrumentos de la ordenación urbanística- está integrado por siete secciones denominadas Disposiciones comunes a la formación y tramitación, Suspensión de licencias y otros títulos administrativos, Planes generales de ordenación (que consta de dos subsecciones), Planeamiento de desarrollo y otros instrumentos de ordenación, Planeamiento de las actuaciones urbanísticas concertadas, Tramitación de la ordenación especial de áreas con destino a viviendas protegidas e Iniciativa privada en la elaboración de los instrumentos de ordenación urbanística y proyectos de urbanización.

El título IV -"Régimen urbanístico del suelo"- lo componen los artículos 183 a 214 y se divide en cinco capítulos en los que se abordan las Disposiciones generales, el Suelo urbano, el Suelo no urbanizable, el Suelo urbanizable y las Disposiciones comunes.

El título V -"Gestión urbanística"- lo constituyen los artículos 215 a 295 integrados, a su vez, en cuatro capítulos que versan sobre la Actuación mediante polígonos, unidades de actuación y ámbitos de ejecución; la Edificación de solares y la rehabilitación de los edificios; la Gestión urbanística en suelo no urbanizable, y los Convenios urbanísticos. A su vez, el capítulo I de este título V -Actuación mediante polígonos, unidades de actuación y ámbitos de ejecución- aparece dividido en cinco secciones denominadas, respectivamente, Ejecución del suelo urbano no consolidado y de los sectores no prioritarios del suelo urbanizable (con cuatro subsecciones), Ejecución de los sectores prioritarios del suelo urbanizable, La reparcelación urbanística (con cuatro subsecciones), La expropiación por razones urbanísticas (con dos subsecciones) y La ocupación directa. El capítulo II -Edificación de solares y la rehabilitación de los edificios- se compone de dos secciones tituladas Disposiciones generales y Régimen de ejecución forzosa.

El título VI -"Intervención pública en el mercado de suelo"- está formado por los artículos 296 a 310 integrados en dos capítulos denominados Patrimonios públicos de suelo y Otros instrumentos de intervención en el mercado del suelo. Este último se divide, a su vez, en tres secciones en las que se tratan las Áreas sujetas a los derechos de tanteo y retracto, las Reservas regionales de suelo y Otros instrumentos de intervención en el mercado del suelo.

El título VII -"Intervención de la edificación y el uso del suelo y del subsuelo"- está compuesto por los artículos 311 a 339, que se organizan en tres capítulos dedicados a los títulos habilitantes de naturaleza urbanística, las órdenes de ejecución y la situación legal de ruina. El primero de ellos se divide, a su vez, en cuatro secciones tituladas Modalidades, Concurrencia con otras intervenciones administrativas, Procedimiento de declaración responsable y comunicación previa y Otorgamiento, efectos y caducidad de las licencias.

El título VIII -"Protección y defensa de la legalidad urbanística y restauración de la realidad física alterada"- lo componen los artículos 340 y 341.

El título IX -Régimen sancionador- está integrado por los artículos 342 a 347 que se organizan en tres capítulos en los que se abordan las infracciones urbanísticas, las sanciones y el procedimiento sancionador.

Por último, el título X -"Inspección urbanística"- está integrado por los artículos 348 y 349.

2. Contenido del expediente

El inicio del procedimiento para la elaboración de la disposición general objeto del presente dictamen se remonta al 11 de julio de 2017, día en el que el titular de la Consejería de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, a propuesta de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, ordena el inicio del procedimiento para la elaboración y aprobación de lo que en aquel momento se consideraba una modificación -la segunda- del

Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias.

En el expediente remitido figura documentación que pone de manifiesto que con carácter previo a la firma por parte del titular de la Consejería instructora de la resolución de inicio del procedimiento de elaboración de la norma proyectada se evacuó, por parte del centro directivo proponente -concretamente, el día 21 de junio de 2017-, consulta pública sobre esta iniciativa; trámite en el que solo consta la presentación el día 2 de agosto de 2017 de una sugerencia formulada por la Asociación Asturiana de Empresarios Forestales, de la Madera y del Mueble.

Dispuesto -como hemos señalado- por el titular de la Consejería instructora el inicio del procedimiento el día 11 de julio de 2017, la documentación incorporada al expediente revela que no es hasta el 21 de junio de 2018 cuando se incorporan al mismo, provenientes de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, una memoria justificativa de la iniciativa, una memoria económica, una tabla de vigencias, un informe de impacto de género, en la infancia y la familia y una "propuesta de revisión".

Con idéntica fecha, el Jefe del Servicio de la Secretaría de la CUOTA adjunta al expediente un informe sobre la incidencia de esta iniciativa reglamentaria sobre la competencia y la unidad de mercado.

Consta en él, asimismo, una comunicación de la Directora General de Finanzas y Economía en la que se deja constancia de que, "expuesto en el sistema de intercambio electrónico de información previsto en el artículo 23 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de Unidad de Mercado", el proyecto en elaboración "no se han presentado por esta vía alegaciones u observaciones al texto remitido".

Mediante Resoluciones de 19 de julio de 2018, el titular de la Consejería instructora acuerda someter el proyecto de Decreto a los trámites de información pública y de audiencia de la totalidad de los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma, la Federación Asturiana de Concejos, la Delegación del Gobierno en Asturias, la Federación Asturiana de Empresarios y los Colegios

Profesionales de Arquitectos, de Arquitectos Técnicos, de Abogados y de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.

El trámite de información pública se lleva a cabo para general conocimiento, previa publicación en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias* de 27 de julio de 2018, a través del portal web del Principado de Asturias. Mediante Resolución del titular de la Consejería instructora de 10 de agosto de 2018, publicada en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias* de 17 de agosto de 2018, se dispone la ampliación del plazo para la presentación de alegaciones.

Dentro del referido plazo de información pública han presentado alegaciones, además de tres particulares, las siguientes organizaciones, entidades y colectivos: la Dirección General de Vivienda; el Colegio de Abogados de Oviedo; Hidrocantábrico Distribución Eléctrica, S. A.; Podemos Asturias; la Asociación de Vecinos San Emiliano de Vega; el Colectivo de Vega en Defensa del Medio Rural; la Confederación Asturiana de la Construcción-Asprocon; el Colegio Oficial de Geólogos de Asturias; Izquierda Unida de Asturias; la Federación Asturiana de Concejos; el Ayuntamiento de Siero; la Agrupación de Vecinos y Amigos de Llanes; Ciudadanos -Partido de la Ciudadanía-; el Colegio Oficial de Arquitectos de Asturias; la Federación de Asociaciones de Vecinos de la Zona Rural "Les Caserías"; el Servicio de Evaluación Ambiental de la Consejería instructora; la Asociación Profesional de Explotaciones Forestales, Aserradores y Almacenistas de Madera de Asturias; el Ayuntamiento de Gozón; el Grupo Parlamentario Foro Asturias; el Grupo Municipal de Ciudadanos en Oviedo; la Mancomunidad del Cabo Peñas; OTEA Hostelería y Turismo en Asturias; SOGEPSA; los Ayuntamientos de Gijón, de Carreño y de Oviedo, y el Servicio de Montes de la Consejería instructora.

El día 13 de febrero de 2019, el Responsable del Área Técnica y el Jefe de Servicio de la Secretaría de la CUOTA incorporan al expediente un informe sobre las alegaciones y observaciones presentadas en el trámite de información pública en el que se razona la estimación o desestimación de las mismas, generando, a la vista de las admitidas, un nuevo proyecto de Decreto.

Mediante oficios de 19 de febrero de 2018, el Secretario General Técnico de la Consejería instructora remite el proyecto en elaboración a las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias con el objeto de que formulen las observaciones que estimen oportunas. Dentro del referido trámite plantean observaciones al texto las Consejerías de Servicios y Derechos Sociales y de Presidencia y Participación Ciudadana, que son valoradas, a efectos de su admisión o rechazo, en un informe que el día 21 de marzo de 2019 suscriben el Responsable del Área Técnica y el Jefe de Servicio de la Secretaría de la CUOTA, dando como resultado un nuevo proyecto de Decreto en el que se incluyen las admitidas.

El día 14 de marzo de 2019 emite informe la Dirección General de Presupuestos, sin realizar observaciones desde el punto de vista presupuestario.

Obra igualmente incorporado al expediente el cuestionario para la valoración de propuestas normativas.

Con fecha 4 de abril de 2019, el Secretario General Técnico de la Consejería instructora suscribe un informe en el que concluye que la norma cuya aprobación se pretende “no suscita objeciones de legalidad ni en cuanto a sus aspectos competenciales, ni en cuanto a su tramitación, ni en cuanto a su contenido”.

Finalmente, el proyecto de Decreto es informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos en la reunión celebrada el 8 de abril de 2019.

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 26 de abril de 2019, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

ÚNICA.- Objeto del dictamen, contenido del expediente y tramitación del procedimiento

El expediente remitido se refiere a un proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias. El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra e), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra e), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

Solicitado el dictamen por el procedimiento de urgencia para su emisión en el plazo de 15 días, este Consejo debe poner de manifiesto que la labor consultiva no se compasa con el apremio consustancial al examen en ese plazo de un proyecto normativo de la entidad y complejidad del sometido a consulta; máxime cuando no se justifica adecuadamente la urgencia, la entrada en vigor de la norma se posterga "a los cinco meses" de su publicación oficial y la propia finalidad del proyecto -que el preámbulo condensa en la necesidad de "disponer de un correcto e inteligible compendio normativo en materia urbanística" ante las "insuficiencias y dificultades interpretativas" de la regulación vigente- pugna con un análisis somero o precipitado del texto considerando tan breve plazo.

Deteniéndonos en el procedimiento de elaboración de la disposición, se repara en que ese cauce se encuentra regulado en el título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), cuyo artículo 129.1 en particular dispone que "En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los

principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia”, así como en los artículos 32 a 34 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias (en adelante Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias), sin perjuicio de la normativa común que subsiste tras el pronunciamiento del Tribunal Constitucional.

Previo al inicio formal del procedimiento de elaboración de la norma, la iniciativa ha sido objeto de consulta previa. Asimismo, en el curso de su tramitación ha sido sometida al trámite de información pública en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias* y en el Portal AsturiasParticipa, evacuándose el trámite de audiencia directamente con todos los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma, con la Administración estatal y con diversas asociaciones y entidades representativas de intereses colectivos, si bien se han efectuado algunas quejas en relación con el momento y el limitado plazo para formular alegaciones a un texto de la relevancia y entidad del examinado. Al término de estos trámites las numerosas alegaciones recibidas han sido objeto de valoración en un pormenorizado informe en el que se razona su admisión o rechazo.

Junto con el texto en elaboración se ha incorporado al expediente la memoria justificativa, además de los informes que analizan el impacto de la norma en distintos ámbitos, observando los mandatos establecidos en diversas normas sectoriales; concretamente, en el artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de Modificación Parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil; en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, y en el artículo 4 de la Ley del Principado de Asturias 2/2011, de 11 de marzo, para la Igualdad de Mujeres y Hombres y la Erradicación de la Violencia de Género. Además se ha seguido el procedimiento de intercambio electrónico de información previsto en el artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado.

Obran igualmente en el expediente una memoria económica, la pertinente tabla de vigencias y el cuestionario para la valoración de propuestas normativas que incluye la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias de 2 de julio de 1992.

Figura, asimismo, en aquel el pertinente informe en materia presupuestaria, necesario en todos los proyectos de decreto a tenor de lo establecido en el artículo 38.2 del Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario, aprobado por Decreto Legislativo del Principado de Asturias 2/1998, de 25 de junio.

Constan en él también los sucesivos borradores de la norma en tramitación.

El proyecto de Decreto se ha remitido a las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias en trámite de observaciones, que han sido objeto de consideración por parte del centro directivo proponente.

Finalmente, se ha emitido informe por la Secretaría General Técnica de la Consejería instructora en relación con la tramitación efectuada.

Ahora bien, a la vista de la documentación incorporada al expediente remitido a este Consejo, se constata que no figura entre la misma referencia alguna al informe de la Comisión Asturiana de Administración Local al que se hace referencia en el artículo 2.2.a) de la Ley del Principado de Asturias 1/2000, de 20 de junio, por la que se crea la Comisión Asturiana de Administración Local, conforme al cual corresponde a este órgano emitir informe “sobre los anteproyectos de ley y los proyectos de reglamento que afecten al régimen local”.

Respecto a la necesidad o preceptividad del mencionado informe, en el Dictamen Núm. 64/2017 este Consejo ya ha dejado indicado que “los términos genéricos con los que se expresa la Ley dejan poco margen de interpretación, y por tanto debemos partir de la presunción general de que es preceptivo en todos aquellos supuestos en que la norma, legal o reglamentaria, afecte al

conjunto de competencias, funciones o intereses de los entes locales asturianos; interpretación que resulta coherente con lo que manifiesta el preámbulo de la Ley sobre la necesidad de su creación y los objetivos que persigue”. En efecto, tal como allí manifestamos, se afirma en dicho texto expositivo que la existencia del citado informe “resulta necesaria para atender adecuadamente las necesidades de coordinación con las administraciones locales y para potenciar fórmulas de cooperación a través de las cuales quepa encauzar las relaciones” con la Administración autonómica.

Tampoco debe obviarse que en el Protocolo para la elaboración y mejora de la calidad de las disposiciones de carácter general, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de diciembre de 2017, se puntualiza con relación a los informes de la Comisión Asturiana de Administración Local que aunque se reputaren meramente facultativos, “si se han considerado preceptivos en alguna sentencia o dictamen, por razones de seguridad jurídica, aunque no se comparta este criterio, también deben solicitarse, lo que no excluye hacerlo calificándolos de facultativos”, pues lo relevante “es acreditar la solicitud del informe”.

Aplicada esta doctrina al caso que nos ocupa, ponderadas la propia razón de ser de la Comisión Asturiana de Administración Local y las funciones que asume -como acredita su amplia y heterogénea participación en multitud de normas y disposiciones generales de directa o indirecta repercusión en el ámbito local-, así como la entidad y significación de la norma en trámite, resulta evidente que el proyecto debe someterse a informe de la misma. Tratándose de la aprobación del Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias, y siendo justamente la relativa al “Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística” la primera de las competencias propias de los municipios -competencia “nuclear” según reiterada jurisprudencia-, con la que precisamente se abre el elenco de las recogidas en el artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, no ofrece duda la necesidad e idoneidad del informe de la

Comisión Asturiana de Administración Local en el proyecto de Decreto ahora examinado.

Idéntica conclusión alcanzamos si nos situamos en la perspectiva de la norma de rango legal cuyo desarrollo reglamentario se aborda con el texto sometido a consulta al amparo de la disposición final segunda del Decreto Legislativo del Principado de Asturias 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo (TROTU); norma legal que, además de otorgar en su artículo 8.1.b) a los "concejos, mancomunidades, y demás entidades locales supramunicipales" la condición de "Administración urbanística actuante", en el apartado 2 del citado artículo establece que, "con carácter general, y como competencia propia, la actividad urbanística corresponde a los concejos, que ejercerán cuantas competencias en materia urbanística no estén expresamente atribuidas a otras Administraciones".

Todo ello nos lleva a considerar que habiéndose omitido en el procedimiento de elaboración del proyecto analizado la consulta a la Comisión Asturiana de Administración Local, establecida en el artículo 2.2.a) de la Ley 1/2000, de 20 de junio, por la que se crea dicha Comisión, procede retrotraer las actuaciones a fin de que se dé cumplimiento al referido trámite.

Por otro lado, en aplicación de los principios de buena regulación contenidos en el artículo 129 de la LPAC, y en particular el de seguridad jurídica referido a la necesidad de que la iniciativa normativa debe ejercerse "de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico (...) para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas", así como la de respetar escrupulosamente lo establecido en el artículo 32 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias, que reclama un análisis amplio de la incidencia de la disposición proyectada en el marco normativo en el que ha de insertarse, resulta conveniente anticipar una observación al texto reglamentario remitido en la medida en que se elabora sin haberse actualizado previamente la

disposición legal autonómica que le habilita. En efecto, como han puesto de manifiesto algunas de las alegaciones presentadas a la norma proyectada, en diversos aspectos el proyecto de Decreto o bien excede de los límites legales autonómicos previstos, o bien entra en directa contradicción con ellos, propiciando de este modo un confuso marco jurídico que en nada contribuye a la seguridad y certeza del derecho. Además, el ámbito urbanístico reclama -a la luz de la conflictividad y complejidad que revela la experiencia acumulada- una regulación inteligible y coordinada que supere las “insuficiencias y dificultades interpretativas” que se denuncian en el preámbulo del proyecto sometido a nuestra consideración. En el presente asunto, sin embargo, la elaboración de un texto reglamentario de nueva hechura sin promover al mismo tiempo la depuración o ajuste de las disposiciones de rango legal autonómico -que subsisten sin una adecuada alineación con diversa normativa estatal sectorial y básica aplicable en este ámbito (a título de ejemplo, y entre otras materias, en la regulación de las actuaciones en el medio urbano, de las dotaciones, de los núcleos rurales, en la exigencia de diversas memorias e informes, en la incorporación de los procedimientos de declaración responsable y comunicación previa o la adecuación a las situaciones básicas del suelo)- arroja importantes dosis de inseguridad jurídica en torno a aspectos nucleares y sustanciales de la norma reglamentaria. Al respecto, la Consejería proponente alude al “dictamen elaborado por la Catedrática de Derecho Administrativo” que especifica y que se dice adjuntar como anexo al informe del Responsable del Área Técnica y del Jefe de Servicio de Secretaría de la Cuota de 13 de febrero de 2019 pero que no consta en el expediente remitido. Dada la relevancia de esta observación, el Consejo Consultivo entiende, como ya manifestó en el Dictamen Núm. 54/2007 relativo a la tramitación del vigente ROTU, que deben incorporarse a las actuaciones los informes técnicos en los que se sustenta la propuesta normativa, y singularmente en este caso el dictamen antecitado, toda vez que la justificación del rechazo de las observaciones relativas a la colisión del Decreto con diversos preceptos legales aún vigentes se efectúa por remisión a ese dictamen que no obra en el expediente, por lo que, de conformidad con lo

dispuesto en el apartado 2 del artículo 42 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de este Consejo, deberá completarse el mismo.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no es posible, en el estado actual, un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión planteada, y que debe retrotraerse el procedimiento a fin de subsanar el defecto procedimental advertido y formulada nueva propuesta de Decreto, acompañada de la documentación requerida, recabar de este Consejo el preceptivo dictamen.”

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

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º
LA PRESIDENTA,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
<http://www.ccasturias.es>

ANEXO

“VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA CONSEJERA–VOCAL DEL CONSEJO CONSULTIVO DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS DOÑA MARÍA ISABEL GONZÁLEZ CACHERO AL DICTAMEN MAYORITARIO RECAÍDO EN EL EXPEDIENTE NÚMERO 101/2019

La Consejera que suscribe disiente del texto del dictamen mayoritario aprobado por el Pleno del Consejo Consultivo el día 16 de mayo de 2019, considerando que no procede retrotraer el procedimiento puesto que el informe de la Comisión Asturiana de Administración Local no es preceptivo.

PRIMERO.- Entiende el dictamen aprobado que en el expediente que se somete a consideración -el proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias- es preceptivo el informe de la Comisión Asturiana de Administración Local creada por la Ley del Principado de Asturias 1/2000 de 20 de junio. A tal efecto se indica, textualmente que *"en torno a la necesidad o preceptividad de este informe, en el Dictamen Número 64/2017 este Consejo ya ha dejado indicado que "los términos genéricos con los que se expresa la Ley dejan poco margen de interpretación, y por tanto **debemos partir de la presunción general de que es preceptivo** en todos aquellos supuestos en que la norma, legal o reglamentaria, afecte al conjunto de competencias, funciones o intereses de los entes locales asturianos, interpretación que resulta coherente con lo que manifiesta el preámbulo de la Ley sobre la necesidad de su creación y los objetivos que persigue". En efecto, tal como entonces manifestamos, se afirma en ese texto expositivo que la existencia del citado informe "resulta necesaria para atender adecuadamente las necesidades de coordinación con las administraciones locales y para potenciar fórmulas de cooperación a través de*

las cuales quepa encauzar las relaciones” con la Administración autonómica, de modo que “permita potenciar las cuotas de autonomía local hasta niveles suficientes para garantizar que las potestades públicas y las responsabilidades inherentes a su ejercicio queden radicadas -siempre que así lo demande la eficiencia de la acción administrativa- en los órganos más próximos al ciudadano, que es el destinatario efectivo de los servicios públicos. De este modo se satisfacen las exigencias del principio de subsidiariedad y se asegura el respeto a las peculiaridades e intereses locales por parte de los poderes de ámbito más amplio”.

Frente a dicha consideración, entiende quien suscribe que la preceptividad a un informe no la confiere un dictamen del Consejo Consultivo sino una norma jurídica. Y a efectos del carácter de los informes, la norma ya citada (Ley 1/2000, de 20 de junio), por la que se crea la Comisión Asturiana de Administración Local es muy clara puesto que **indica expresamente cuáles son los informes que debe emitir de forma preceptiva.**

En efecto, la Comisión, en virtud del artículo 1 de la norma citada, *“tendrá carácter consultivo y asesor e informará sobre cuantos asuntos derivados de las relaciones interadministrativas fuera interesada su opinión por las administraciones afectadas”.*

En el artículo 2 se regulan las funciones de dicho *órgano de colaboración* y se determinan cuáles son sus cometidos específicos:

Art. 2.2.- “Serán cometidos específicos de la Comisión Asturiana de Administración Local.

a) Emitir informe sobre los anteproyectos de ley y los proyectos de reglamento que afecten al régimen local.

b) Estudiar y proponer las medidas que crea convenientes en relación con la situación económico-financiera de los entes locales.

c) Proponer medidas de asistencia y asesoramiento a las corporaciones locales, asegurando la coordinación de los diferentes órganos de las administraciones públicas responsables de la prestación de dicho servicio.

d) Formular propuestas y sugerencias sobre la transferencia de recursos y sobre la asignación o delegación de competencias a las entidades locales y encomiendas de gestión.

e) Informar de las necesidades e insuficiencias de los concejos en materia de servicios mínimos y proponer criterios generales para acordar la dispensa de su prestación y el establecimiento de servicios comarcales.

f) Proponer criterios de colaboración y coordinación para que las diferentes administraciones públicas ejerzan sus funciones de cooperación económica, técnica y administrativa.

g) Informar con carácter preceptivo las propuestas de creación, modificación y supresión de comarcas y de áreas metropolitanas, la creación y extinción de concejos y la alteración de términos municipales.

h) En general, efectuar propuestas al Consejo de Gobierno en cuantos asuntos, no previstos expresamente en este artículo, convengan a la mejor coordinación entre ambas administraciones públicas.

i) Cualesquiera otras que le atribuya la legislación en vigor”.

Con la redacción reseñada ha de concluirse forzosamente que los informes de la Comisión Asturiana de Administración Local **solo son preceptivos en los supuestos señalados en el apartado g)** esto es, en las propuestas de creación, modificación y supresión de comarcas y de áreas metropolitanas, la creación y extinción de concejos y la alteración de términos municipales.

En los demás casos, y por aplicación del artículo 80.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, los informes serán **facultativos** y no vinculantes.

SEGUNDO.- A mayor abundamiento, se debe dejar constancia de que, efectivamente, el urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística, puede calificarse de “competencia nuclear” de los municipios y así

lo entiende el órgano instructor del proyecto de Decreto que se analiza puesto que éste ha sido sometido a trámite de audiencia de **todos los Ayuntamientos** del Principado de Asturias (página 311 y siguientes del expediente) habiendo presentado alegaciones aquél que lo consideró oportuno. El proyecto de Decreto también ha sido sometido a trámite de audiencia de la **Federación Asturiana de Concejos** (página 453 y siguientes), además de a otros colectivos (Colegio Oficial de Arquitectos de Asturias, Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos, Colegio Oficial de Abogados de Oviedo y Gijón, Colegio Oficial de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de Asturias, Federación Asturiana de Empresarios, Delegación de Gobierno, entre otros) y, por supuesto, a trámite de información pública.

En definitiva, **todos** los que forman parte del Pleno de la Comisión Asturiana de Administración Local, de conformidad con el artículo 3 de su Ley reguladora, han tenido conocimiento del proyecto de Decreto y se les ha dado la oportunidad de formular alegaciones.

TERCERO.- Por otra parte, se manifiesta en el dictamen aprobado por mayoría, que el expediente enviado al Consejo Consultivo no está completo dado que no se remite un Dictamen elaborado por una Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de Oviedo al que se refiere la Consejería proponente.

Si ello es así, considero que para solicitar a la Administración consultante que se complete el expediente no se requiere emitir un Dictamen sino que lo que procede es aplicar el **artículo 42.1** del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo que determina que si éste “estimase incompleto el expediente podrá solicitar, **por conducto de la Presidencia**, que se complete con la documentación adicional que estime necesaria. En tal caso, se suspenderá el cómputo de los plazos para la emisión del dictamen hasta la íntegra recepción de toda la documentación solicitada”.

A mi juicio, la cita por el Dictamen aprobado del artículo 42.2 del Reglamento es errónea puesto que éste hace referencia a la devolución al organismo de origen las consultas que no reúnan las condiciones formales establecidas en el artículo 41, lo que, evidentemente, no es el caso puesto que en el propio Dictamen se alude a que debe completarse el expediente.

En base a lo expuesto queda formulo el presente Voto Particular, contrario a retrotraer el procedimiento, en coherencia con lo argumentado en la sesión plenaria del Consejo Consultivo que aprobó el dictamen y con el máximo respeto a la opinión del resto de los vocales.”

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,