

INFORME SOBRE EL DECRETO LEGISLATIVO X/2021, DE X DE X, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA.

Se ha recibido en este Gabinete Jurídico consulta de la Secretaría General de Fomento relativa al asunto de referencia.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.1.a) de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de Ordenación del Servicio Jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, corresponde al Gabinete Jurídico la emisión del presente informe.

Para la elaboración del informe se han tenido en cuenta los siguientes documentos:

- Consulta pública previa sobre el proyecto de Decreto Legislativo X/2021, de X de X, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.
- Informe de resultados
- Resolución del Consejero de Fomento por la que se autoriza la iniciación del expediente de elaboración del proyecto de Decreto Legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística.
- Borrador de Decreto Legislativo X/2021, de X de X, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.
- Memoria de análisis de impacto normativo del proyecto
- de Decreto Legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística.
- Informe de impacto de género de 12 de mayo de 2022



- Informe de adecuación a la normativa vigente sobre racionalización y simplificación de procedimientos y medición de cargas administrativas, de 12 de mayo de 2022.
- Informe de la Asesoría Jurídica de la Secretaría General de 13 de mayo de 2022.
- Certificado de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo
- Certificado del Consejo Regional de Municipios.
- Informe del Servicio de Patrimonio del Suelo y Apoyo Urbanístico, de 23 de septiembre de 2022, sobre error en la redacción del artículo 158 el texto del borrador antes citado, consistente en haber suprimido los subapartados c) y d) del apartado 2 de dicho precepto en la redacción dada por la Ley 1/2021, de 12 de febrero, de Simplificación Urbanística y Medidas Administrativas.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. MARCO COMPETENCIAL Y NORMATIVO

El artículo 82.1 de la Constitución reconoce la posibilidad de que las Cortes Generales deleguen en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley, con sujeción a determinados requisitos.

Se contempla así la figura denominada “delegación recepticia”, una de las modalidades de delegación legislativa, en cuya virtud la ley no sólo autoriza al reglamento para que regule materias que en principio le estarían vedadas, sino que, además, atribuye ab initio a esa regulación posterior el rango formal de ley (siempre que se cumplan los requisitos de la delegación).

Por su parte, el artículo 31 1.2ª del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, aprobado por Ley Orgánica 9/1982 de 10 de agosto, atribuye a la Junta de



Comunidades competencia exclusiva en materia de “Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”.

El artículo 9 2.a) del Estatuto de Autonomía prevé la posibilidad de que las Cortes de Castilla-La Mancha puedan delegar la potestad legislativa en el Consejo de Gobierno “en los términos que establecen los artículos 82 83 y 84 de la Constitución, para el supuesto de delegación legislativa de las Cortes Generales al Gobierno de la Nación y en el marco de lo establecido en el presente Estatuto”. También se refiere a la misma el artículo 37.1.a) de la Ley 11/2003 de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, al señalar que las decisiones del Consejo de Gobierno adoptarán la forma de Decretos-Legislativos cuando se dicten en ejercicio de la delegación conferida por las Cortes Regionales.

Los requisitos materiales y formales que se contienen en los artículos 82 a 85 de la Constitución constituyen, por tanto, el *ius commune* de las delegaciones legislativas llevadas a cabo tanto a nivel estatal como autonómico, lo cual se explica, conforme señaló el Consejo de Estado en su Memoria de 1984 “*no por aplicación directa de la Constitución, sino porque tales condiciones definen los principios básicos que informan el Derecho español en la materia*”.

Tales requisitos y condiciones, de acuerdo con las previsiones constitucionales (artículos 82 y siguientes), en particular por lo que se refiere al proyecto de texto refundido sometido a informe, pueden resumirse en el sentido de que la delegación:

- Debe otorgarse de manera expresa, excluyéndose de antemano cualquier posibilidad de interpretar que se ha concedido implícitamente.
- Sólo puede conferirse al gobierno, en este caso a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha quien, a su vez, tiene prohibida la subdelegación a una autoridad distinta.
- Debe versar sobre una materia concreta, determinándose el ámbito normativo al que se refiere la delegación.



-Debe fijar un plazo para su ejercicio, prohibiéndose de forma específica que se conceda por tiempo indeterminado.

-Se agota por el uso que de ella haga el Consejo de Gobierno

-Puede revestir dos modalidades: una por la que se autoriza tan sólo la mera reformulación de un texto único, y otra por la que, además, se autoriza la regularización, aclaración y armonización de los textos legales que han de ser refundidos.

La finalidad de los textos refundidos ha sido expuesta por el Consejo de Estado en numerosos dictámenes; sirva de ejemplo el Dictamen 906/2008, de 19 de junio, en el que, remitiéndose a su vez al Dictamen 1.736/2007, expone que *“los reales decretos legislativos, en su modalidad de textos refundidos, tienen la finalidad de recoger en una sola norma un conjunto de disposiciones dispersas, con dos efectos distintos, a saber: uno derogatorio y otro, mantenedor o, en su caso, actualizador. El efecto derogatorio comporta que aquellas disposiciones cuyo contenido queda incorporado a la nueva norma quedan abrogadas como tales, pues su contenido queda incorporado al nuevo texto.*

El efecto conservador y, en su caso actualizador, se concreta en que las normas que son refundidas siguen formando parte plena del ordenamiento jurídico al quedar insertas en el nuevo texto.

La Constitución permite en su artículo 82.5 que, si el legislador así lo dispone, el Gobierno pueda, no ya transcribir sin más las normas que deben refundirse, sino actualizar, aclarar y armonizar las mismas, esto es, depurarlas a fin de asegurar su coherencia, de suerte que el texto refundido final que se ofrezca resulte completo y sistemático”.

Tal facultad, como ha señalado el Tribunal Constitucional (por ejemplo, Sentencia 13/1992, de 6 de febrero), permite *“introducir normas adicionales y complementarias a las que son estrictamente objeto de refundición, siempre que sea necesario para colmar lagunas, precisar su sentido o, en fin, lograr la coherencia y sistemática del texto único refundido”.* Ahora bien, el propio Tribunal



también ha insistido en la ausencia de capacidad innovadora del texto refundido, advirtiendo que éste se limita a sustituir a las normas objeto de refundición, ocupando su lugar en el ordenamiento jurídico (Sentencia 194/2000, de 19 de julio).



En el mismo sentido, el Consejo de Estado (Dictamen de 28 de octubre de 2004, expte. nº 2.515/2004) ha tenido la oportunidad de precisar que la referida facultad habilita para realizar “algunas alteraciones en el texto literal de los preceptos objeto de refundición, en la medida en que sea necesario para clarificar una redacción unitaria del texto legal unificado, si bien con el límite de no establecer nuevos preceptos jurídicos que no estén ya expresamente incluidos en los textos legales que se refunden. Se trata, como ha señalado en otras ocasiones este Consejo, de una labor técnica, que puede suponer una cierta tarea de interpretación e integración de posibles lagunas y antinomias, pero que ha de carecer de cualquier alcance innovador y que sólo se justifica en razón de la propia coherencia del texto normativo”.

En cualquier caso, merece la pena recordar que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 1.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, corresponde a este orden jurisdiccional el control de los eventuales excesos de los decretos legislativos en relación con los límites de la delegación.

Por último, ha de señalarse que el contenido de un texto refundido, en palabras del Consejo de Estado en su Dictamen 1.399/2001, de 14 de junio, debe ser legítimo, completo y fiel.

Legítimo, porque recoja tan sólo disposiciones con fuerza de ley que estén vigentes, por no haber sido derogadas ni declaradas inconstitucionales.

Completo, porque abarque toda la normativa legal vigente en la materia objeto de refundición.

Finalmente, el contenido del texto refundido debe responder fielmente al tenor literal de las disposiciones que se refunden, sin perjuicio de ligeros retoques en algunos preceptos para adaptarse a la situación actual o al rigor conceptual, debiendo tenerse presente que la elaboración de un texto refundido, aunque se trate de lo que la Constitución llama “texto único”, no es una tarea puramente mecánica, sino que requiere a veces algún ajuste para mantener la unidad, corregir errores o rectificar términos.

En definitiva, el decreto legislativo es, por expresa voluntad constitucional, una norma con fuerza de Ley y que goza de ella desde su publicación, pero sólo en aquello en lo que no se sobrepase el límite de la delegación; si se superase tal límite, o se regulase ex novo alguna materia, la norma quedaría reducida a un simple reglamento que, como tal, no puede oponerse a la ley y, por tanto, queda sometido al control de la potestad reglamentaria a través de las técnicas que para tal control se establecen en nuestro ordenamiento jurídico y que son ejercitables ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa (por todas, Sentencias del Tribunal Supremo, Sala 3ª, de 9 de abril de 1997 y de 10 de febrero de 2000), como se ha recogido expresamente en el artículo 1.1, último inciso, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: “Los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones públicas sujeta a Derecho Administrativo, con las disposiciones generales de rango inferior a la Ley y con los Decretos Legislativos cuando excedan los límites de la delegación”.

Además, el efecto derogatorio de la nueva regulación está subordinado a la fidelidad de la refundición, como ponen de manifiesto las Sentencias del Tribunal Supremo, Sala 3ª, de 12 de marzo y 22 de enero de 2001, pues no puede entenderse la derogación cuando la tarea refundidora introduzca modificaciones que puedan implicar una limitación o supresión de derechos reconocidos por las normas objeto de la refundición, pues nos encontraríamos con una extralimitación de la delegación legislativa (*ultra vires*).



SEGUNDO.PROCEDIMIENTO

Pasando al examen del procedimiento desarrollado en la elaboración del referido proyecto de Decreto Legislativo, procede señalar, primeramente, que, a falta de una regulación específica en la Ley 11/2003 de 25 de septiembre, que determine qué trámites han de seguirse en la elaboración de los proyectos de legislación delegada, ha entendido el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha desde su dictamen 130/2002 de 29 de octubre, relativo al Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha, que, tratándose de normas emanadas del Consejo de Gobierno y propias de éste, aunque elaboradas por delegación, resulta adecuado seguir los mismos trámites previstos en el artículo 36 de la citada Ley 11/2003 de 25 de septiembre, para el ejercicio de la potestad reglamentaria.

Con este referente formal, la documentación que integra el proceso de elaboración del proyecto del Decreto Legislativo permite constatar que se ha procurado dar satisfacción a los trámites referidos en dicho artículo, obrando al efecto en el comienzo del expediente, tanto la Memoria explicativa de la conveniencia de la norma, como la Orden autorizatoria del inicio de las actuaciones dictada por el titular de la Consejería competente, previstas ambas en el apartado 2 del mismo.

En cuanto a los trámites contemplados en el apartado 3 del artículo aludido, constan en el expediente el informe de los servicios jurídicos de la Consejería promotora de la iniciativa, y el certificado del Consejo Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo y del Consejo Regional de Municipios con el que, además de darse cumplimiento a las previsiones de su normativa reguladora - artículo 3.1.a) de la Ley 2/1994 de 26 de julio-, se atiende a la exigencia de información pública indirecta, articulada en este caso a través de los órganos consultivos de la Administración regional, prevista en el inciso final del apartado referido.

No consta en el expediente el informe del Consejo Asesor de Medio Ambiente, cuya preceptividad derivaría de lo dispuesto en el artículo 5.1 f) del Decreto



Decreto 4/2019, de 22 de enero, por el que se establece la composición, funciones y el régimen de funcionamiento del Consejo Asesor de Medio Ambiente de Castilla-La Mancha.

No consta en el expediente el informe del impacto demográfico exigido por el artículo 8 de la Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha, que dispone:

“1. En los procedimientos de elaboración de proyectos de ley y de disposiciones reglamentarias que las desarrollen, así como en la elaboración de planes y programas que se tramiten por la Administración Regional, se deberá incorporar un informe sobre impacto demográfico, teniendo en cuenta la perspectiva de género, que analice los posibles efectos sobre las zonas rurales con problemas de despoblación y establezca medidas para adecuarla a la realidad del medio rural y para luchar frente a la despoblación...”

El artículo 54 apartado 2 de la Ley 11/2003 de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, establece la preceptividad del dictamen de este último órgano respecto de los “*Proyectos de legislación delegada*”.

TERCERO. FONDO

El objeto del Proyecto de Decreto Legislativo sometido a informe del Gabinete Jurídico, según consta en la memoria es el de refundir en varias leyes, que han venido modificando el actual texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, aprobado mediante el Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, en este sentido cabe citar:

- Ley 1/2013, de 21 de marzo, de medidas para la dinamización y flexibilización de la actividad comercial y urbanísticas en Castilla-La Mancha.
- La Ley 8/2014, 20 noviembre, por la que se modifica la Ley 2/2010, de 13 de mayo, de Comercio de Castilla-La Mancha.



- La Ley 3/2016, 5 mayo, de Medidas Administrativas y Tributarias de Castilla-La Mancha.
- La Ley 3/2017, de 1 de septiembre, en materia de gestión y organización de la Administración y otras medidas administrativas.
- La Ley 5/2020, 24 julio, de Medidas Urgentes para la Declaración de Proyectos Prioritarios en Castilla-La Mancha.

Así mismo, se incorporan las innovaciones llevadas a cabo tanto por la Ley 1/2021, de 12 de febrero, de Simplificación Urbanística y Medidas Administrativas, como por la Ley 1/2022, de 14 de enero, de Medidas Tributarias y Administrativas de Castilla-La Mancha.

Finalmente, conforme se señala en la memoria, se incorporan los acuerdos alcanzados en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha en relación con la Ley 5/2020, de 24 de julio, de Medidas Urgentes para la Declaración de Proyectos Prioritarios en Castilla-La Mancha (DOCM nº 65 de 7 de abril) y de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha en relación con la Ley 1/2021, de 12 de febrero, de Simplificación Urbanística y Medidas Administrativas (DOCM nº 243 de 21 de diciembre).

La disposición final primera de la Ley 1/2021, de 12 de febrero, de Simplificación Urbanística y Medidas Administrativas, autoriza al Consejo de Gobierno para que, en el plazo de un año desde su entrada en vigor, elabore y apruebe un texto único del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística que incorpore las modificaciones introducidas en él por esta Ley. Asimismo, la Ley 1/2022, de 14 de enero de Medidas Tributarias y Administrativas amplía dicha autorización a las modificaciones introducidas en el citado texto refundido por la esa ley y su plazo se prorroga por 12 meses adicionales.



A lo anterior, debe hacerse una observación y es que mantener como objeto principal del nuevo texto, la introducción de modificaciones que ya se habían introducido y que constan en el texto consolidado del Decreto Legislativo 1/2010 es incorrecto y es una argumentación débil que no tendría justificación para un nuevo texto refundido.

Se introduce en el art. 48 2.c. in fine (y sin perjuicio de su consideración como *suelos en situación de suelo rural a los efectos previstos en la legislación de suelo estatal*) la modificación acordada en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha en relación con la Ley 1/2021, de 12 de febrero, de Simplificación Urbanística y Medidas Administrativas y publicada mediante Resolución de 14 de diciembre de 2021 de la Viceconsejería de Relaciones Institucionales (DOCM 21 dic 2021).

En el art. 66, referido a las condiciones legales mínimas y la vigencia y la caducidad de las licencias municipales (Título IV, relativo al régimen urbanístico de la propiedad del suelo, y en concreto, al régimen de las distintas clases de suelo, suelo rústico -Capítulo II Sección 2-, desaparecen los dos últimos párrafos de la letra c) del apartado 2, cuya redacción era la siguiente:

“Cuando las licencias, debiendo fijarlo, no contengan determinación del plazo de su vigencia, éste será de diez años.

El plazo de vigencia de la licencia podrá ser prorrogado sucesivamente, siempre antes del vencimiento del que estuviera corriendo. La primera prórroga no podrá exceder de diez años y las sucesivas no podrán superar, cada una de ellas, los cinco años.”

No aparece ninguna referencia a este extremo en la Memoria ni en el informe jurídico incorporado al expediente, por lo que no se puede valorar a qué se debe su desaparición.

En el Capítulo II del Título V, el Artículo 125.bis “Modificación de programas de actuación urbanizadora” en su apartado 1 se relacionan las circunstancias en



virtud de las cuales procede modificar los programas de actuación urbanizadora por razones de interés público, habiéndose añadido, en la redacción del subapartado d), circunstancias “sociales” a las ya recogidas en la actualidad, de tipo técnico, medioambiental, urbanísticas, de seguridad o de accesibilidad.

La adición queda debidamente justificada, por extenso, en el Informe de impacto de género de 12 de mayo de 2022 incorporado al expediente que, en síntesis, se contrae al mandato que la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, así como a las previsiones del II Plan Estratégico para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres de Castilla-La Mancha. Se trata de un enunciado abierto que permitirá la adecuación de estos instrumentos urbanísticos a la aparición de nuevas realidades, de difícil concreción desde la formulación abstracta y general de la norma, pero que deberán particularizarse en el momento de su aplicación.

En el Título VI, La expropiación forzosa, el artículo 152.3 mantiene la regulación del Jurado Regional de Valoraciones, si bien añade que en su composición “se procurará la participación equilibrada de mujeres y hombres”, lo que constituye clara aplicación de lo que disponen los artículos 4.h y 5 de la Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de igualdad entre mujeres y hombres de Castilla-La Mancha.

En lo que se refiere al Capítulo II del Título VII, el artículo 158.2), tras la corrección de errores al principio señalada, reproduce fielmente el precepto equivalente del actual Texto Refundido.

En los siguientes artículos, el borrador presenta las siguientes variaciones respecto de su actual redacción:

- Artículo 165.1 b), que añade el siguiente inciso: “salvo aquellas de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no requieran proyecto de acuerdo con la legislación vigente en materia de ordenación de la edificación”.
- Artículo 165.1 c), que añade el siguiente inciso: “que alteren los parámetros de ocupación y altura, conlleven incrementos en la edificabilidad o el número de



viviendas y requieran proyecto de acuerdo con la legislación vigente en materia de ordenación de la edificación”.

- Artículo 165.2), que añade el siguiente inciso: “salvo aquellas de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no requieran proyecto de acuerdo con a legislación vigente en materia de ordenación de edificación”.

Pero los referidos añadidos no exceden la delegación legislativa otorgada al Gobierno, toda vez que la misma permite regular, aclarar y armonizar el contenido de los textos objeto de refundición. Y el artículo 165.1 b) y c) y 165.2 quedan, con la inclusión de estos incisos, en perfecta armonía con respecto a lo dispuesto en el artículo 157, que enumera los actos sujetos a declaración responsable o comunicación previa, para los que no es necesario, por tanto, obtener licencia urbanística.

Ningún comentario merece el contenido de los capítulos III, IV, V, VI y VII, que son fiel reproducción de los equivalentes del vigente texto refundido.

CONCLUSIONES

Por lo expuesto, a la vista de la documentación remitida, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.1.a) de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de ordenación del servicio jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha se emite el presente informe favorable sobre el Decreto Legislativo X/2021, de X de X, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística

Es todo cuanto este Gabinete Jurídico tiene el honor de informar, no obstante V.I. resolverá lo que estime más acertado.



En Toledo a fecha de firma

César Aguado Martín



Letrado

Concepción González García



Letrada

Angel Quereda Tapia



Letrado

Antonia Moreno González



Letrada

VºB Belén López Donaire



Directora de los Servicios Jurídicos

