



Sr. S. de Vega, Presidente y
Ponente

Sr. Ramos Antón, Consejero
Sra. Ares González, Consejera
Sr. Herrera Campo, Consejero

Sr. Píriz Urueña, Secretario

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunido en Zamora el día 20 de mayo de 2021, ha examinado el *anteproyecto de ley por la que se modifica la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de Castilla y León*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 112/2021

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El 11 de marzo de 2021 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el anteproyecto de ley por la que se modifica la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de Castilla y León.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 17 de marzo de 2021, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 112/2021, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por la Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. S. de Vega.

Primero.- El anteproyecto.

El anteproyecto de ley consta de una exposición de motivos, un artículo único modificativo de la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación,

DICTAMEN CONSEJO
Número: 2021-0179 Fecha: 21/05/2021





Servicios y Gobierno del Territorio de Castilla y León, tres disposiciones adicionales y ocho disposiciones finales.

El artículo único modifica los siguientes artículos y disposiciones de la citada Ley: el artículo 1 (objeto); el título I (artículos 3 a 9); el capítulo I del título II (artículos 10 a 13); el apartado 1 del artículo 14; los apartados 1 y 4 del artículo 37; las letras a) y b) del artículo 38; los apartados 1 y 2 del artículo 39; los artículos 40, 41 y 42; el apartado 1 del artículo 43; el apartado 1 del artículo 45; el artículo 51; el apartado 6 del artículo 53; el apartado 1 del artículo 58; el artículo 61; las disposiciones adicionales primera, segunda, tercera, quinta y decimotercera y el anexo. Asimismo, añade un nuevo apartado 3 al artículo 63 y suprime la disposición adicional octava.

La disposición adicional primera prevé cambios de referencias en la legislación vigente para adaptarlas a la nueva regulación. La segunda se refiere a la mancomunidad de interés general rural en el espacio geográfico de un área funcional urbana. Y la tercera impone un plazo de seis meses, desde la entrada en vigor de la ley, a las diputaciones provinciales para elaborar un estudio de zonificación para la delimitación de las áreas funcionales rurales de sus respectivas provincias.

Las disposiciones finales primera a sexta modifican, respectivamente, la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, la Ley 3/2008, de 17 de junio, de aprobación de las Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de Castilla y León, la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León, la Ley 7/2018, de 14 de diciembre, por la que se regula la Conferencia de titulares de Alcaldías y Presidencias de Diputación, el estatuto de los miembros de las entidades locales y la información en los Plenos, y la ley 9/2018, de 20 de diciembre, de transporte público de viajeros por carretera de Castilla y León. La disposición final séptima autoriza a la Junta de Castilla y León para refundir en el plazo de un año, y en un solo texto, la Ley 7/2013, de 27 de diciembre, de Ordenación, Servicio y Gobierno del Territorio, y sus posteriores modificaciones, comprendiendo la refundición la regularización, aclaración y armonización de las disposiciones. La disposición final octava dispone la entrada en vigor de la ley a los 20 días de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León.

DICTAMEN CONSEJO

Número: 2021-0179 Fecha: 21/05/2021



Cod. Validación: 6T23T99CY5R4NK7XDD6CXKME | Verificación: <https://consejoconsultivocastillayleon.sedelectronica.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 2 de 26



Segundo.- El expediente remitido.

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

- Documentación relativa al trámite de consulta pública previa para la elaboración del anteproyecto de ley, de acuerdo con el artículo 75.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, en relación con el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC). Se fijó un plazo para la realización de aportaciones a través del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León entre 27 de diciembre de 2019 y el 24 de enero de 2020, durante el cual se han formulado algunas sugerencias.

- Orden de 29 de enero de 2020, del Consejero de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior, por la que se inicia el procedimiento para la elaboración del anteproyecto de ley.

- Borrador de anteproyecto de ley, carente de fecha y de firma, sometido a los trámites de audiencia y participación pública.

- Documentación acreditativa de haberse sometido el anteproyecto al trámite de participación ciudadana a través del Portal de Gobierno Abierto en el que el anteproyecto de ley permaneció publicado desde el 5 de febrero al 2 de marzo de 2020. Se realizan diversas alegaciones y sugerencias.

- Documentación acreditativa de haberse realizado los trámites de información pública y de audiencia, este último a la Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores; Confederación Sindical de Comisiones Obreras; Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos; Colegio Oficial de Geógrafos, Delegación de Castilla y León; Confederación de Organizaciones Empresariales de Castilla y León; Consejo Comarcal de El Bierzo; Consejo Regional de Cámaras Oficiales de Comercio e Industria de Castilla y León; Federación de Municipios y Provincias de Castilla y León; Unión General de Trabajadores; y Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos.

DICTAMEN CONSEJO
Número: 2021-0179 Fecha: 21/05/2021





- Borrador de anteproyecto de ley, carente de fecha y de firma, sometido a informe de las consejerías.

- Observaciones formuladas por las consejerías de la Presidencia (que adjunta informe de la Dirección de Administración Local); de Economía y Hacienda; de Empleo e Industria; de Sanidad (que adjunta informes de la Dirección General de Salud Pública de la Consejería y de la Dirección General de Planificación y Asistencia Sanitaria de la Gerencia Regional de Salud); de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; de Familia e Igualdad de Oportunidades (que adjunta informes de la Dirección General de Familias, Infancia y Atención a la Diversidad, de la Dirección General de Personas Mayores, Personas con Discapacidad y Atención a la Dependencia y de la Dirección General de la Mujer); de Educación, y de Cultura y Turismo; y escrito de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente en el que indica que no formula observaciones.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Economía y Hacienda, de 11 de noviembre de 2020.

- Borrador de anteproyecto de ley, carente de fecha y de firma, remitido para conocimiento del Consejo de Cooperación Local de Castilla y León.

- Certificado del secretario del Consejo de Cooperación Local de Castilla y León de 23 de diciembre de 2020, en el que se hace constar que dicho órgano, en sesión celebrada el 14 de diciembre anterior, ha tomado conocimiento del anteproyecto de ley, y se detallan las intervenciones y debates producidos.

- Borrador de anteproyecto de ley, carente de fecha y de firma, remitido para informe de los Servicios Jurídicos.

- Informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de 12 de enero de 2021, en relación con el "anteproyecto de ley por la que se crea y regula la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunidad de Castilla y León y se establece el estatuto de las personas denunciantes", en el que se realizan numerosas observaciones.

- Borrador de anteproyecto de ley, carente de fecha y de firma, remitido para informe del Consejo Económico y Social.

DICTAMEN CONSEJO

Número: 2021-0179 Fecha: 21/05/2021





- Informe Previo 3/21, de 1 de marzo de 2021, del Consejo Económico y Social, sobre el anteproyecto de ley.

- Borrador de anteproyecto de ley, carente de fecha y de firma, sometido a dictamen de este Consejo Consultivo.

- Memoria final del anteproyecto de ley, firmada por el Secretario General de la Consejería de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior el 11 de mayo de 2021, que aborda los siguientes aspectos: estudio del marco normativo, disposiciones afectadas y tabla de vigencias; informes y estudios sobre su necesidad y oportunidad; estructura y contenido del anteproyecto; impacto económico y presupuestario; evaluación del impacto de género; evaluación del impacto en la infancia, en la adolescencia, en la familia y en la discapacidad; evaluación del impacto en relación con la sostenibilidad y la lucha y adaptación contra el cambio climático; impacto en "pymes" y "pymel"; impacto en la competencia, competencia, competitividad y unidad de mercado; impacto sobre la demografía; evaluación del impacto administrativo; y tramitación del procedimiento de elaboración del anteproyecto.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

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

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

2ª.- Contenido del expediente.

El artículo 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo dispone que la solicitud de dictamen se acompañará del expediente administrativo foliado y deberá incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así

DICTAMEN CONSEJO
Número: 2021-0179 Fecha: 21/05/2021





como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de documentos.

A) En cuanto a la memoria que debe acompañar al proyecto normativo, el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, establece "que, en su redacción final, deberá contener el marco normativo en el que pretende incorporarse, la motivación sobre su necesidad y oportunidad, un estudio económico con referencia al coste al que dará lugar, en su caso, así como a su financiación, un resumen de las principales aportaciones recibidas durante la tramitación y cualquier otro aspecto que exija una norma con rango de ley o que se determine reglamentariamente". (No es aplicable la nueva redacción de los artículos 75, 76 y 76 bis de la Ley 3/2001, dada por la Ley 1/2021, de 22 de febrero, de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas, porque el procedimiento de elaboración de la norma se inició con anterioridad; pero además, porque tal regulación no ha entrado aún en vigor, de acuerdo con el apartado 3 de la disposición final vigesimoprimera de la citada Ley 1/2021, de 22 de febrero).

A la vista de que los artículos 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero, este de forma limitada), 130, 132 y 133 (salvo el primer inciso del apartado 1 y el primer párrafo del apartado 4) de la LPAC, relativos a la iniciativa legislativa y a la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones, no son aplicables a la iniciativa legislativa de las comunidades autónomas (sentencia del Tribunal Constitucional de 25 de mayo de 2018, fundamento jurídico 7), ha de tenerse en cuenta el Decreto 43/2010, de 7 de octubre, por el que se aprueban determinadas medidas de mejora en la calidad normativa de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Su artículo 2 establece que "De conformidad con lo dispuesto en los artículos 5 y 42 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública, el procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley y de los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general se inspirará en los principios de actuación de la Administración Autonómica de eficiencia, economía, simplicidad y participación ciudadana y en los principios de calidad normativa, necesidad, proporcionalidad, transparencia, coherencia, accesibilidad y responsabilidad, en los términos en los que estos principios aparecen definidos en la citada Ley".

DICTAMEN CONSEJO

Fecha: 21/05/2021

Número: 2021-0179



Cód. Verificación: 6T23TD9CY5R4NK7XDD6CKNME | Verificación: <https://consejoconsultivocastillayleon.sedelectronica.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 6 de 26



El artículo 3 dispone que "La memoria que, de acuerdo con el artículo 75 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, debe acompañar a cualquier proyecto de ley o proyecto de disposición de carácter general contendrá, en un único documento, la evaluación del impacto normativo o administrativo, si fueran preceptivos y, en todo caso, cuantos estudios e informes sean necesarios para el cumplimiento de los principios y medidas regulados en los artículos 41 y 42 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, debiéndose redactar por el órgano o centro directivo proponente del proyecto normativo de forma simultánea a la elaboración de este.

»Asimismo, deberá reseñar las modificaciones introducidas en el texto originario como fruto de la participación, de informes y consultas, y justificar las razones que llevan a aceptar o, en su caso, rechazar las observaciones que se hayan presentado".

En este caso, en la memoria del anteproyecto sometido a consulta se recoge el marco normativo en el que se inserta el mismo; la necesidad y oportunidad de la norma; su estructura y contenido; impacto económico y presupuestario; evaluación del impacto de género; evaluación del impacto en la infancia, en la adolescencia, en la familia y en la discapacidad; evaluación del impacto en relación con la sostenibilidad y la lucha y adaptación contra el cambio climático; impacto en las "pymes" (pequeñas y medianas empresas) y en las "pymel" (pequeñas y medianas entidades locales); impacto en la competencia, competencia, competitividad y unidad de mercado; impacto sobre la demografía; evaluación del impacto administrativo; y tramitación del procedimiento de elaboración del anteproyecto.

Sin embargo, se advierten diversas deficiencias en la memoria, que deben subsanarse antes de la aprobación del texto como proyecto de ley. Así:

- En relación con el impacto económico y presupuestario, se indica en la memoria que "La afectación de la prestación de los servicios competencia de la Administración Autónoma en el anteproyecto es programática, y no efectiva de forma directa e inmediata". Ahora bien, pudiendo ser esto cierto, el hecho de que la nueva regulación que se propone vislumbre unos objetivos de racionalización del gasto, y la afirmación de que se producirá "un ahorro en los costes en la prestación de los servicios locales", obligaba a realizar una mínima estimación económica y presupuestaria que justificase mínimamente la iniciativa legislativa.

**CONSEJO
CONSULTIVO
DE CASTILLA Y LEÓN**
DICTAMEN
Número: 2021-0179 Fecha: 21/05/2021



Cód. Validación: 6T23TD9CY5R4NK7XDD6CKNME | Verificación: <https://consejoconsultivocastillayleon.sedelectronica.es>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 7 de 26



La insuficiencia de un estudio económico y presupuestario se pone de manifiesto también, por ejemplo, en la omisión del análisis del coste de elaboración de estudios de zonificación, que el anteproyecto atribuye a las diputaciones provinciales, y cuyos costes no pueden ser desconocidos para la Administración autonómica, en cuanto es actualmente la competente para su elaboración (el artículo 6.2.a lo atribuye a las delegaciones territoriales).

- Llama la atención que, pese a que la regulación proyectada pretende lograr una mejor prestación de los servicios públicos (entre ellos, los educativos, los de salud o los de servicios sociales), en la memoria se afirme que "sus contenidos no afectan ni directa ni indirectamente" a niños o adolescentes, a la familia o a las personas con discapacidad, "ni influye a estos colectivos en el acceso o control de los servicios previstos en la norma".

- El contenido expuesto en la memoria referido a la "Evaluación del impacto demográfico" transcribe varios párrafos incluidos en la exposición de motivos del anteproyecto, y se limita a realizar una exposición genérica sobre la existencia del problema demográfico en Castilla y León, omitiendo cualquier análisis o estimación detallada o precisa de los efectos demográficos que puede producir la aprobación de la norma.

- No se observa en la memoria ninguna referencia expresa a la evaluación de impacto normativo. Ha de recordarse que el artículo 4.1.a) del Decreto 43/2010, de 7 de octubre, obliga a someter a la evaluación del impacto normativo los procedimientos de elaboración de anteproyectos de ley, salvo los anteproyectos de presupuestos generales de la Comunidad y de medidas financieras. Y que el artículo 4.2 dispone que "La evaluación del impacto normativo habrá de especificar detalladamente la forma en que se han seguido los principios de calidad normativa y, en particular, el efecto del cumplimiento de la futura norma en el resto de políticas públicas"; ello con el fin de lograr la efectividad del principio de coherencia de la nueva regulación con el resto de actuaciones y objetivos de aquellas políticas públicas que se recoge en el artículo 42.2.d) de la Ley 2/2010, de 11 de marzo. Exigencias estas que no figuran recogidas en la memoria remitida.

- En el apartado 2.2 ("Principio de proporcionalidad: análisis de alternativas") la justificación ofrecida para no optar por la aprobación de una nueva ley que derogue la anterior resulta insuficiente, confusa y carente de

DICTAMEN CONSEJO

Número: 2021-0179 Fecha: 21/05/2021





contenido. Se limita a señalar que "(...) se constata que esta alternativa es razonable pero pendiente de las futuras modificaciones producto del sometimiento a los restantes mecanismos de participación". En consecuencia, se opta por "aprobar una nueva norma modificadora, dejando la decisión de elaborar un texto refundido a un estudio posterior" (sic). Como se indica al analizar la habilitación normativa contenida en la disposición final séptima del anteproyecto, no cabe, en este caso, atendido el contenido de dicha disposición, la habilitación para aprobar un texto refundido, por lo que la justificación ofrecida para no optar por la elaboración de una nueva ley se considera insuficiente y debe completarse.

Por otra parte, en este mismo apartado se alude entre los objetivos para justificar la alternativa de modificar la ley el de "Fijar la participación de los agentes económicos y sociales de Castilla y León en la elaboración del futuro mapa de áreas funcionales rurales". Tal referencia a los agentes económicos y sociales no parece guardar concordancia, sin embargo, con la alusión a las entidades económicas, culturales y sociales a las que se refieren el artículo 8 (y otros, como el artículo 9). Lo que debe corregirse bien en la memoria, bien en el texto del anteproyecto.

- En el apartado 2.4 ("Principios de seguridad jurídica y coherencia") el inciso final del segundo párrafo es innecesario y debe suprimirse. Dicho párrafo señala que: "El conjunto de obligaciones, promoción y mandatos que alberga el anteproyecto de ley están expresados con la claridad necesaria para garantizar el principio de seguridad jurídica, y así se espera que sea confirmado por los informes preceptivos que hayan de emitirse en el curso de su tramitación, en especial el del Consejo Consultivo de Castilla y León".

- En el apartado 3 ("Estructura y contenido") la descripción del número de apartados del artículo, del número de disposiciones adicionales y finales es erróneo y parece responder a borradores anteriores del texto sometido a dictamen de este Consejo. Asimismo, se advierte que la descripción del contenido del anteproyecto adolece de imprecisiones y omisiones.

- Finalmente, se aprecia una escasa justificación de los motivos por los que se han aceptado o rechazado las alegaciones y observaciones formuladas durante el procedimiento por los diferentes órganos que han informado.



B) En cuanto al procedimiento de elaboración del anteproyecto de ley, regulado en el artículo 75 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, cabe señalar lo siguiente:

- Se ha dado cumplimiento a los trámites de consulta pública previa, de participación ciudadana y de audiencia e información pública, en los que se han recibido diversas sugerencias y observaciones.

- El proyecto ha sido objeto de examen por todas las consejerías, algunas de las cuales han formulado alegaciones.

En todo caso, a modo de recordatorio, deben incorporarse al expediente los informes de los órganos colegiados adscritos a las consejerías que, en su caso, resulten preceptivos de acuerdo con las respectivas normas sectoriales, sin que resulte admisible una simple certificación de los acuerdos que no refleje su contenido (sentencia de 2 de febrero de 2015, de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León).

- El Consejo de Cooperación Local ha conocido el anteproyecto de ley, tal y como exige el artículo 97.a) de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León.

- El proyecto se ha informado por los Servicios Jurídicos, como exigen la Ley 3/2001, de 3 de julio, y el artículo 4.2.b) de la Ley 6/2003, de 3 de abril, de Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León.

- El informe de la Secretaria General de la consejería proponente, previsto en el artículo 39.1.g) de la Ley 3/2001, de 3 de julio, se entiende cumplido al haber firmado aquel la memoria justificativa del anteproyecto de ley.

En este punto, conviene recordar que la observancia del procedimiento de elaboración de las normas constituye un aspecto de singular importancia si se tiene en cuenta que el procedimiento, tanto en su vertiente formal como material, opera como una garantía para la legalidad, acierto y oportunidad de la disposición de que se trate.

Por otra parte, a pesar de que la tramitación del procedimiento se ha iniciado con anterioridad a la vigencia de la Resolución de 20 de octubre de 2020,

CONSEJO CONSULTIVO DE CASTILLA Y LEÓN
NUMERO: 2021-0179 Fecha: 21/05/2021

CONSEJO CONSULTIVO DE CASTILLA Y LEÓN
NUMERO: 2021-0179 Fecha: 21/05/2021



de la Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno, por la que se concretan las condiciones para la publicación de la huella normativa, se constata que se ha dado cumplimiento a las previsiones que en ella se contienen.

Finalmente, en el procedimiento deberá observarse lo dispuesto en el artículo 7, apartados b) y d), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, conforme al cual, "Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, publicarán: (...)

»b) Los Anteproyectos de Ley (...) cuya iniciativa les corresponda, cuando se soliciten los dictámenes a los órganos consultivos correspondientes. [publicación que no consta en el Portal de Gobierno Abierto]. (...).

»d) Las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos, (...)"

3ª.- Marco competencial y normativo.

Tal y como se indica en la exposición de motivos del anteproyecto de ley, la Comunidad de Castilla y León elabora la norma proyectada en virtud de las competencias que ostenta en materia de ordenación del territorio, estructura y organización de la Administración Autonómica y régimen local. Sobre el marco competencial y normativo ya se pronunció este Consejo en su Dictamen 199/2013, de 27 de marzo, emitido en relación con el anteproyecto de ley de la actual Ley 7/2013, de 27 de septiembre. Por lo que solo cabe en este momento reiterar los argumentos expuestos en aquel momento.

A) En materia de ordenación del territorio, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León atribuye a la Comunidad de Castilla y León competencia exclusiva en materia "Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda" (artículo 70.1.6º).

A pesar de la amplitud del reconocimiento de la competencia a favor de las Comunidades Autónomas por el artículo 148.1.3 de la Constitución y, en particular, por el Estatuto de Autonomía, es evidente que aquellas no ostentan la totalidad de las competencias sobre ordenación del territorio, ya que no es posible obviar una serie de competencias del Estado que inciden sobre el territorio; lo que ha llevado al Tribunal Constitucional a declarar que la

Dictamen Consejo
Número: 2021-0179 Fecha: 21/05/2021



Cód. Validación: 6T23TD9CY5R4NK7XDD6CKNME | Verificación: <https://consejoconsultivocastillayleon.sedelectronica.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 11 de 26



competencia autonómica sobre ordenación del territorio no puede desaparecer al Estado de las competencias previstas en el artículo 149 de la Constitución.

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

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

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

DICTAMEN CONSEJO
Número: 2021-0179 Fecha: 21/05/2021



Cód. Validación: 6T23TD8CY5R4N4K7XDD6CXKNVE | Verificación: <https://consejocconsultivocastillayleon.sedelectronica.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 12 de 26



Por su parte, la Sentencia 40/1998, de 19 de febrero, reitera que el Estado ostenta diversas competencias que le posibilitan incidir sobre el territorio, aunque estas han de coexistir con las que corresponden a las Comunidades Autónomas, al decir que "por lo que se refiere a la coexistencia de las competencias autonómicas sobre ordenación del suelo y de las competencias estatales de carácter sectorial, debe tenerse en cuenta, en primer lugar, que la competencia sobre ordenación del territorio tiene, precisamente, la finalidad de que su titular pueda formular una política global sobre su territorio, con lo que se trata de coordinar las actuaciones públicas y privadas que inciden en el mismo y que, por ello, no pueden ser obviados por las distintas Administraciones incluida la estatal". Añade que la integración de las competencias autonómicas y estatales requiere la utilización de fórmulas de cooperación y coordinación, de manera que el competente en materia de ordenación del territorio, "al ejercer su actividad ordenadora, estableciendo los instrumentos de ordenación territorial, deberá respetar las competencias ajenas que tienen repercusión sobre el territorio, coordinándolas y armonizándolas desde el punto de vista de su proyección territorial".

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

En el ejercicio de esas competencias exclusivas, la Comunidad de Castilla y León promulgó la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, que tiene por objeto establecer los principios y los objetivos de la ordenación del territorio en la Comunidad de Castilla y León y regular los instrumentos necesarios para el ejercicio por la Junta de Castilla y León de su competencia en la materia. Asimismo, cabe citar la Ley 3/2008, de 17 de junio, de aprobación de las Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de Castilla y León, que ocupan un lugar central en la ordenación del territorio en la Comunidad, cuya finalidad es la ordenación conjunta de la Comunidad mediante la definición de un modelo territorial que pueda utilizarse como marco de referencia para los demás instrumentos de ordenación del territorio, así como de orientación general para la política territorial de la Junta de Castilla y León.

DICTAMEN CONSEJO

Número: 2021-0179 Fecha: 21/05/2021



Cod. Validación: 6123TD9CY5R4NK7XD6CXXNME | Verificación: <https://consejoconsultivocastillayleon.sedelectronica.es>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 13 de 26



La referencia a tales normas, sin embargo, se omite en la memoria, por lo que debe incluirse la mención a ellas.

B) En cuanto a la competencia sobre la estructura y organización de la Administración de la Comunidad (artículo 70.1.2º del Estatuto de Autonomía), aunque la norma pretende ampararse en dicha competencia, lo cierto es que, como señala la Dirección de los Servicios Jurídicos en su informe, la habilitación competencial viene más bien delimitada por los concretos ámbitos competenciales sectoriales sobre los que la norma incide (sanidad, servicios sociales, etc.).

C) Con respecto al régimen local, el ámbito competencial del Estatuto de Autonomía se delimita en el artículo 149.1.18ª de la Constitución, en relación con el artículo 148.1.2ª del mismo texto y con lo establecido en los Estatutos de Autonomía.

El Tribunal Constitucional ha consagrado la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en esta materia en una interpretación del contenido y alcance del artículo 149.1.18ª de la Constitución, al señalar que corresponde al Estado "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, encontrando cobertura a esa encomienda estatal en el concepto mismo de "bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas", por cuanto dicha expresión engloba a las Administraciones Locales" y todo ello, al considerar que "el orden de distribución de competencias se funda en el reconocimiento de tres ámbitos normativos correspondientes a la legislación básica del Estado (artículo 149.1.18 de la Constitución), la legislación de desarrollo de las Comunidades Autónomas según los respectivos Estatutos y la potestad reglamentaria de los municipios inherente esta última a la autonomía que la Constitución garantiza en su artículo 140" (Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre).

La legislación básica comprende, fundamentalmente, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, y el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, sin perjuicio de otras disposiciones de rango legal y reglamentario en materia de contratación, haciendas locales, patrimonio, etc.

**DICTAMEN
CONSEJO**

Número: 2021-0179 Fecha: 21/05/2021



Cód. Validación: 6T23TD8CY5R4NK7XD6CXKXME | Verificación: <https://consejiconsultivocastillayleon.sedelectronica.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 14 de 26



El Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad competencia exclusiva en materia de "Organización territorial de la Comunidad. Relaciones entre las instituciones de la Comunidad y los entes locales y regulación de los entes locales creados por la Comunidad, en los términos previstos en el presente Estatuto" (artículo 70.1.4), y competencia de desarrollo normativo y ejecución de la legislación del Estado en materia de régimen local (artículo 71.1.1).

En el título III del propio Estatuto, ("De la Organización Territorial"), el artículo 49, titulado "Regulación del gobierno y la Administración Local de Castilla y León", establece lo siguiente:

"1. En el marco de la legislación básica del Estado y del presente Estatuto, la Comunidad Autónoma establecerá por ley de Cortes la regulación del gobierno y la administración local de Castilla y León. En dicha regulación se contemplarán las entidades locales menores, así como las comarcas, áreas metropolitanas, mancomunidades, consorcios y otras agrupaciones de entidades locales de carácter funcional y fines específicos. La creación en cada caso de áreas metropolitanas se efectuará mediante ley específica de las Cortes de Castilla y León.

»2. Se preservarán y protegerán las formas tradicionales de organización local, por su valor singular dentro del patrimonio institucional de Castilla y León".

En virtud de estas competencias, se aprobó la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León.

Pues bien, al amparo de los títulos competenciales expuestos, se aprobó la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de Castilla y León, posteriormente modificada por la Ley 9/2014, de 27 de noviembre, de declaración de las áreas funcionales estables y modificación de la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio, por el Decreto-ley 1/2018, de 24 de mayo, por el Decreto-ley 2/2018, de 23 de agosto (ninguna de estas modificaciones fue sometida a dictamen de este Consejo), y más recientemente por la Ley 1/2021, de 22 de febrero, de medidas tributarias, financieras y administrativas.

DICTAMEN CONSEJO

Número: 2021-0179 Fecha: 21/05/2021



Cód. Validación: 6T23TD9C5Y5R4NK7XDD6CXKME | Verificación: <https://consejocosultivocastillayleon.sedelectronica.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 15 de 26



El anteproyecto de ley objeto del presente dictamen aborda una nueva modificación de la Ley 7/2013, de 27 de septiembre.

Por último, resulta conveniente reiterar, como ya se indicó en el Dictamen 199/2013, de 27 de marzo, que el texto ha de acomodarse al orden competencial establecido, sin que pueda, en ningún caso, invadir las competencias del Estado que tengan repercusión sobre el territorio (generales y sectoriales) ni aquellas que le corresponden en materia de régimen local.

4ª.- Consideración general.

Resulta evidente la estrecha relación entre la normativa de ordenación del territorio de la Comunidad (Ley 10/1998, de 5 de diciembre) y la relativa a la ordenación, servicios y gobierno del territorio (Ley 7/2013, 27 de septiembre), cuya modificación es objeto del presente anteproyecto de ley.

Es por ello que el anteproyecto sometido a consulta debe coordinar su contenido con el de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, norma que regula los instrumentos de ordenación del territorio. Así, el artículo 8 de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, establece que las Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León "son el instrumento para la ordenación del conjunto de la Comunidad, y tendrán como objetivos fundamentales definir el modelo territorial de la misma, establecer el marco de referencia para los demás instrumentos regulados en esta Ley y orientar la política territorial de la Junta de Castilla y León". Y su artículo 10.1.c) exige que incluya entre sus determinaciones, la "Delimitación de los ámbitos geográficos funcionales de Castilla y León, como unidades elementales para la Ordenación del Territorio".

Por otra parte, de acuerdo con la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, las Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León deben formalizarse en dos documentos: por un lado, las Directrices Esenciales (aprobadas por la Ley 3/2008, de 17 de junio, y cuya revisión debía haberse iniciado antes de transcurrir ocho años) y, por otro, las Directrices Complementarias (que deben aprobarse por decreto y que no han sido objeto de aprobación).

Tal y como se indica en el anteproyecto, las áreas funcionales van a ser ámbito funcional básico para la ordenación del territorio ("referencia espacial y parámetro básico para el desarrollo de la ordenación del territorio de Castilla y

**CONSEJO
CONSULTIVO
DE CASTILLA Y LEÓN**
DICTAMEN
Número: 2021-0179 Fecha: 21/05/2021



Cód. Validación: 6T23TD9CY5R4NK7XDD6CXK1NME | Verificación: <https://consejoconsultivocastillayleon.sedelectronica.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 16 de 26



León"). Por ello, dado que las Directrices de Ordenación del Territorio deben "delimitar" (es decir, "Determinar o fijar con precisión los límites de algo", según la acepción del Diccionario de la lengua española) los ámbitos geográficos funcionales, el principio de seguridad jurídica y una adecuada técnica normativa aconsejan que la modificación legislativa que se propone tenga en cuenta y se coordine con lo previsto en la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, en lo relativo a los instrumentos de ordenación del territorio que puedan tener incidencia o puedan verse afectados por la modificación proyectada. Y ello porque, en caso contrario, la reforma parcial de la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, que se acomete con el anteproyecto sometido a dictamen puede no colmar las previsiones de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, u ocasionar disfunciones con esta.

Finalmente, el procedimiento para la delimitación de las áreas funcionales rurales no puede ser ajeno al establecido en los artículos 11, 12 y 13 de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, para las Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León, una de cuyas determinaciones es precisamente la "delimitación de los ámbitos funcionales de Castilla y León como unidades elementales para la Ordenación del Territorio": impacto ambiental (artículo 11); información pública y audiencia a las Administraciones Públicas, informe de las consejerías sobre la incidencia en las materias de su competencia; informes de la Dirección de los Servicios Jurídicos, del Consejo Económico y Social, de la Federación de Municipios y Provincias; resolución del trámite ambiental y dictamen del Consejo de Medio Ambiente, Urbanismo y Ordenación del Territorio (artículo 12).

5ª.- Observaciones al texto del anteproyecto.

A) Exposición de motivos.

El contenido de la exposición de motivos responde, desde el punto de vista formal, a lo previsto en el apartado I.4, de las "Instrucciones para la elaboración de los documentos que se tramitan ante los órganos colegiados de Gobierno de la Comunidad de Castilla y León", aprobadas por Resolución de 20 de octubre de 2014, del Secretario General de la Consejería de la Presidencia.

Sin embargo, se alude en la exposición de motivos al cumplimiento de los principios de buena regulación normativa recogidos en el artículo 129 de la LPAC. Sobre ello, debe tenerse en cuenta que la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo, declaró que tal precepto, salvo los párrafos segundo y

DICTAMEN CONSEJO

Número: 2021-0179 Fecha: 21/05/2021



Cód. Verificación: 6T23TD9CY5R4NK7XDD6CXKME | Verificación: <https://consejoconsultivocastillayleon.sedelectronica.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 17 de 26



tercero del apartado 4, es contrario al orden constitucional de competencias en los términos de su fundamento jurídico 7.b, y que, por ello, no es de aplicación a la Inicitiva legislativa de las Comunidades Autónomas.

Por ello, si bien es loable que el anteproyecto se acomode a los citados principios de buena regulación, su inaplicación a los anteproyectos de ley de las Comunidades Autónomas hace innecesaria la mención a la LPAC, por lo que debe hacerse referencia a los principios recogidos en la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de Castilla y León.

Finalmente, la mención de que el anteproyecto se ha sometido al dictamen de este Consejo Consultivo no debe figurar en el texto de la ley que finalmente se aprueba (como ha ocurrido en alguna de las leyes recientemente publicadas), ya que durante la tramitación parlamentaria puede alterarse el texto dictaminado y que este sea distinto del dictaminado por este Consejo.

B) Articulado.

Observaciones generales.

1.- El anteproyecto modifica en varios preceptos la referencia a "la consejería competente en materia de administración local" por "la consejería competente por razón de la materia" (artículos 7.1, letras b y c, 8.1.a), 10.3, 61.1 y apartado 2 de la disposición adicional segunda; y en línea similar, el artículo 38.b) y recoge la misma previsión en el apartado 7 de la disposición adicional primera en relación con todas las referencias contenidas en el capítulo II del Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Mancomunidades de Interés General, aprobado por el Decreto 30/2015, de 30 de abril.

Sobre esta misma cuestión ya se pronunció este Consejo en el Dictamen 381/2020, de 19 de noviembre, emitido en relación con el anteproyecto de ley de medidas tributarias, financieras y administrativas, al analizar las modificaciones proyectadas en la misma Ley 7/2013, de 27 de septiembre. Se señaló que "El principio de seguridad jurídica, unido a la necesidad de utilizar una adecuada técnica normativa, obliga a especificar la materia a la que se refiere la competencia, ya que la mera referencia a la consejería competente por razón de la materia, sin especificar esta, hace innecesaria e inútil tal mención".



2.- Se advierte que la modificación propuesta incluye diversos supuestos en los que es preciso el previo informe del Consejo de Cooperación Local.

Si bien dichas funciones se encuadran dentro de las funciones generales de dicho órgano previstas en las letras h) e i) del artículo 97 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León ("h) Informar cuantos asuntos administrativos relacionados con las entidades locales le sean sometidos por la Administración Autonómica"; "i) Cualesquiera otras que se le atribuyan por las disposiciones legales y reglamentarias, (...)), la relevancia de dichas funciones en el ámbito del régimen local de Castilla y León, así como la necesidad de evitar la dispersión normativa, aconsejaría modificar el artículo 97 de la citada Ley 1/1998, de 4 de junio, a fin de contemplar la función de informe que se atribuye al Consejo de Cooperación Local en la Ley 7/2013, de 27 de septiembre.

3.- Por último, como cuestión formal, se recomienda realizar una última revisión de texto a fin de corregir errores de redacción y diversas erratas advertidas, y se advierte de la necesidad de unificar el uso de mayúsculas y minúsculas a lo largo del texto (por ejemplo, "Administraciones Públicas" o "administraciones públicas").

Nueva redacción del artículo 1.- *Objeto.*

La nueva redacción del precepto, a diferencia de la actual, suprime cualquier referencia a la "ordenación" territorial y la sustituye por "organización territorial", pese a que el título de la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, alude a la Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio; aspectos estos últimos, el de servicios y el de gobierno, que sí se contemplan en el artículo 1.

A pesar de ello, otros preceptos (como el artículo 3.1 o el 5.1) sí recogen, de forma más adecuada, menciones a la ordenación del territorio en el contexto de la norma.

Por ello, se considera necesario mantener en el artículo 1 la alusión a la "ordenación" dado que es el objeto que se infiere del propio título de la ley que se modifica.

DICTAMEN CONSEJO

Número: 2021-0179 Fecha: 21/05/2021



Cod. Validación: 6T23TD9CY5R4NK7XDD6CXKXME | Verificación: <https://consejocomconsultivocastillayleon.sedelectronica.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 19 de 26



Nueva redacción del artículo 4.- *Área funcional rural.*

El apartado 3 establece los criterios a los que habrá que atender, "entre otros", para la delimitación del área funcional rural, y enumera la población, la existencia de uno o varios municipios prestadores de servicios, la prestación de unos servicios generales mínimos y la isocronía entre lugares determinados.

La delimitación de áreas funcionales rurales, en cuanto "referencia espacial básica para la ordenación del territorio y la organización de los servicios públicos autonómicos en el ámbito rural", debe atender a criterios perfectamente definidos y delimitados por la Ley, sin que sea posible, por razones de seguridad jurídica, fijar criterios distintos por vía reglamentaria desatendiendo los previstos en la ley. Por ello, la expresión "entre otros", referida a los criterios, debe suprimirse a fin de evitar una indeseable inseguridad jurídica en cuanto a los parámetros que deben tenerse en cuenta para delimitar estas áreas funcionales. (En este sentido, los criterios para delimitar las áreas funcionales urbanas gozan de mayor certeza y concreción, sin permitir la valoración de criterios no previstos en la ley).

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León".

Por otra parte, dado que se trata de una norma de general aplicación, se sugiere la conveniencia de utilizar términos de uso común y evitar términos que, si bien son cultos, no son de uso habitual (como ocurre con "isocronía", en el apartado 3.d).

Finalmente, la referencia en el apartado 4.e) a "territorios sin jurisdicción municipal" resulta en exceso ambigua, ya que no se trata de ninguna categoría prevista en la normativa de régimen local, aun cuando puedan referirse a los supuestos de territorios no incluidos en la división provincial y municipal a los que alude el informe de los Servicios Jurídicos.

Nueva redacción del artículo 6.- *Mapa de áreas funcionales.*

La nueva redacción de este precepto elimina la mayoría reforzada prevista en el actual artículo 6 de la Ley.

DICTAMEN CONSEJO
Número: 2021-0179 Fecha: 21/05/2021



Cód. Validación: 6T23TD9CY5R4N4K7XDD6CXKXNME | Verificación: <https://consejoconsultivocastillayleon.sedelectronica.es>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 20 de 26



Las leyes de mayoría reforzada en el ordenamiento jurídico autonómico constituyen una excepción, más cuando no derivan de una previsión estatutaria. las leyes de mayorías reforzadas son más refractarias a los cambios, por lo que constituyen actos normativos con mayor horizonte temporal, por lo que se ha dicho que poseen una fuerza de ley pasiva superior a otras leyes autonómicas. ha de entenderse que esta es la razón por la que Ley contempló tal mayoría reforzada, dado que los efectos de la ordenación afectan a la ordenación de los servicios autonómicos y locales y sus objetivos comprometen ambas Administraciones en plazos y exigencia de estabilidad que exceden con mucho el límite de una legislatura.

Ahora bien, la eliminación de dicha mayoría reforzada en el anteproyecto sometido a dictamen en una opción admisible sobre la que este Consejo no plantea objeción.

Nueva redacción del artículo 7.- Procedimiento de delimitación de las áreas funcionales rurales.

El apartado 1, letra c), establece en su párrafo segundo que "En los supuestos previstos en el artículo 4, apartado 4, cuando proceda, será necesario el informe de cada una de las diputaciones provinciales interesadas".

Dado que la ley remite a los supuestos del artículo 4.4, sería conveniente concretar en este párrafo segundo del artículo 7.1.c) los casos concretos en los que es preciso dicho informe, en lugar de incluir la expresión "cuando proceda".

Por otra parte, tras señalar el apartado 1.e) que la declaración de las áreas funcionales rurales se realizará mediante ley, el apartado 3 establece que "Las modificaciones posteriores de las áreas funcionales rurales se aprobarán mediante decreto de la Junta de Castilla y León, dictado a propuesta de la consejería competente por razón de la materia, previo informe de las diputaciones provinciales afectadas, salvo que dicha modificación afecte a todo el territorio de la Comunidad Autónoma o, como mínimo, a más de las dos terceras partes de las áreas funcionales rurales de una provincia, en cuyo caso será necesaria su aprobación por ley".

Se trata de una deslegalización de las sucesivas modificaciones que puedan realizarse de las áreas funcionales rurales, cuando estas no tengan

DICTAMEN CONSEJO
Número: 2021-0179 Fecha: 21/05/2021



Cod. Validación: 6T23TD9CY5R4NK7XDD6CXKNME | Verificación: <https://consejoconsultivocastillayleon.sedelectronica.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | P.ágina 21 de 26



carácter sustancial, según se infiere de las excepciones que se contemplan (que afecten al todo el territorio de la Comunidad Autónoma o a más de las dos terceras partes de las áreas funcionales rurales de la provincia). Y el propio apartado sugiere incluso una tramitación muy simplificada: informe de las Diputaciones Provinciales y propuesta de la Consejería competente.

Si bien es cierto que la aprobación por decreto tiene por finalidad agilizar la aprobación de las modificaciones de las áreas funcionales rurales que puedan resultar precisas, ello no debe ser obstáculo para obviar el cumplimiento de los mismos trámites exigidos para su declaración en el apartado 1 del mismo artículo 7, esto es, estudio de zonificación, informe de las delegaciones territoriales, propuesta de la consejería, informes de las diputaciones, audiencia, e informe del Consejo de Cooperación Local; trámites todos ellos previos a la aprobación mediante decreto. (Al igual que se prevé en el artículo 8.2 para la modificación de las áreas funcionales urbanas).

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León".

Nueva redacción del artículo 8.- *Procedimiento de delimitación de las áreas funcionales urbanas.*

Debe advertirse, en primer lugar, sobre la falta de rigor jurídico al aludir a la "manifestación favorable del municipio de mayor población", ya que la ley deberá precisar en qué consiste esta manifestación y si se exige acuerdo de Pleno de conformidad con lo previsto en el artículo 22.2.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local ("Los acuerdos relativos a la participación en organizaciones supramunicipales").

Por otra parte, en el apartado 1, letra c) se prevé que las áreas funcionales urbanas se declararán mediante una ley. Por razones de técnica legislativa, y teniendo en cuenta que dicho apartado regula el procedimiento administrativo para la aprobación del correspondiente proyecto de ley, debe incluirse en este apartado 1, al igual que se recoge en el artículo 7.1.e), que la Junta de Castilla y León aprobará el correspondiente proyecto de ley.

DICTAMEN CONSEJO
Número: 2021-0179 Fecha: 21/05/2021





Nueva redacción del artículo 13.- *Igualdad de acceso de la ciudadanía a los servicios autonómicos.*

Se prevé en el párrafo segundo que la Consejería competente para la prestación del servicio aprobará "estándares mínimos de cobertura para la cada uno de los servicios autonómicos a que se hace referencia en el artículo 11, apartado 1", esto es, a los "servicios generales de educación, asistencia sanitaria, salud pública, servicios sociales, transporte público de viajeros, así como para los de agricultura, ganadería y desarrollo rural, y empleo".

Aun cuando no se dice en el precepto, la aprobación de dichos estándares mínimos deberá realizarse mediante orden del consejero, de acuerdo con lo previsto en el artículo 71.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, disposición que tendrá efectos frente a terceros, que, por tanto, podrán exigir lo en ella previsto.

No obstante, dado que la aprobación de dichos estándares puede tener incidencia transversal y afectar los servicios que son competencia de otras consejerías, debería valorarse la conveniencia de que su aprobación correspondiera a la Junta de Castilla y León.

Nueva redacción del artículo 40.- *Reglas de adopción de acuerdos*

La redacción propuesta para este artículo es excesivamente larga y repetitiva (la expresión "ante la falta de previsión estatutaria" se repite en varias ocasiones) y de difícil comprensión. Por ello, se recomienda revisar la redacción a fin de dotarla de mayor claridad y sencillez, en consonancia con el principio de accesibilidad al que alude el punto 2.5 de la memoria ("Se ha cuidado la redacción del texto del anteproyecto para que sea lo más claro y comprensible posible, utilizando lenguaje sencillo pero con la precisión que exigen determinadas partes de su contenido").

Nueva redacción del artículo 41.- *Competencias y funciones.*

Debe corregirse en el apartado 3 el inciso "mayoría absoluta legal de miembros" por "mayoría absoluta del número legal de miembros", por ser esta la expresión empleada por la legislación reguladora de régimen local.

DICTAMEN CONSEJO
Número: 2021-0179 Fecha: 21/05/2021



Cód. Validación: 6T23T99CY5R4NK7XDD6CXKNME | Verificación: <https://consejoconsultivocastillayleon.sedelectronica.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 23 de 26



Nueva redacción del apartado 1 del artículo 43.

Debe reiterarse -al igual que se ha indicado en relación con el artículo 8- la falta de rigor jurídico al referirse a la "manifestación favorable del municipio de mayor población". La ley deberá precisar en qué consiste esta manifestación y si se exige acuerdo de Pleno de conformidad con lo previsto en el artículo 22.2.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local ("Los acuerdos relativos a la participación en organizaciones supramunicipales").

Nueva redacción del apartado 6 del artículo 53.

La expresión "actividades de carácter material, técnico o de servicios" es la terminología recogida en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, por lo que debe sustituirse por la de "actividades de carácter material o técnico", por ser esta la contenida en el artículo 11.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Anexo.-

Debe realizarse una revisión final de los conceptos recogidos en el anexo con el fin de que sean coincidentes con los recogidos en el texto del anteproyecto de ley y evitar discordancias terminológicas, como ocurre, por ejemplo, con los conceptos de área funcional, área funcional urbana o zona de especial de actuación (artículos 3, 5 y 9).

Disposición adicional segunda.- *Mancomunidades de interés general rural en el espacio geográfico de un área funcional urbana.*

El contenido de esta disposición adicional no es propio de este tipo de disposiciones, ya que no parece regular ningún régimen jurídico especial, y debe incluirse, por tanto, en el articulado de la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, esto es, formar parte del artículo único del anteproyecto.

Disposición final tercera.- *Modificación de la Ley 3/2008, de 17 de junio, de aprobación de las Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de Castilla y León.*

La modificación de este Ley se ciñe a los apartados 2.1, 2.2 y 2.3 del capítulo 2 del anexo. Sobre ello es preciso formular dos observaciones:

DICTAMEN CONSEJO
Número: 2021-0179 Fecha: 21/05/2021





- Por un lado, es preciso corregir la definición de áreas funcionales recogida en el apartado 2.1 para que sea coincidente con la prevista en el nuevo artículo 3 de la Ley 7/2013, de 27 de septiembre (observación que también se ha realizado anteriormente en relación con el anexo).

- Por otro lado, la nueva redacción propuesta para el apartado 2.2 no parece presentar modificación alguna con la redacción actual, por lo que se sugiere la supresión de tal apartado en el anteproyecto.

Disposición final séptima.- *Habilitación normativa.*

En el apartado 1 de esta disposición "Se autoriza a la Junta de Castilla y León para refundir en el plazo de un año, y en un solo texto, la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de Castilla y León y sus posteriores modificaciones. La refundición comprenderá también la regularización, aclaración y armonización de dichas disposiciones".

La refundición que se autoriza en este apartado no es tal. El artículo 25.3 del Estatuto de Autonomía establece que "3. Las Cortes podrán delegar en la Junta la potestad de dictar normas con rango de ley que a aquellas competa. La delegación deberá otorgarse de forma expresa, para materia concreta y con fijación de plazo para su ejercicio y se efectuará mediante ley de bases cuando su objeto sea la formación de textos articulados o por ley ordinaria cuando se trate de refundir varios textos legales en uno solo". Es decir, la refundición exige la preexistencia de varios textos legales que regulen la materia y que son objeto de refundición, mientras que lo que existe en este caso, según el tenor literal del anteproyecto son modificaciones posteriores de un mismo texto legal.

En este último caso la ley vigente es la resultante de las modificaciones introducidas sucesivas, por lo que no existen disposiciones dispersas en varias normas que habiliten para refundir todas ellas en un único texto.

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León".

DICTAMEN CONSEJO
Número: 2021-0179 Fecha: 21/05/2021



Cód. Validación: 6T23T9CY5RANK7XDD6CXKXME | Verificación: <https://consejocconsultivocastillayleon.sedelectronica.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 25 de 26



III CONCLUSIONES

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

Atendidas las observaciones efectuadas a la nueva redacción de los artículos 4.3 y 7.3, y a la disposición final séptima del anteproyecto, sin lo cual no resultará procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León", y consideradas las restantes, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el anteproyecto de ley por la que se modifica la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de Castilla y León.

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

En Zamora, en fecha al margen
DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE

DICTAMEN CONSEJO
Número: 2021-0179 Fecha: 21/05/2021

