

INFORME PREVIO SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE CASTILLA Y LEÓN

El Anteproyecto de Ley arriba reseñado fue remitido al Consejo con fecha 1 de agosto de 1997 (fecha de registro de entrada) por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

VISTO que la citada Consejería, en su oficio de remisión, solicita informe sin pedir la aplicación del procedimiento de urgencia, previsto en el artículo 36 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social aprobado por Decreto 2/1992, de 16 de enero, procede su tramitación por el procedimiento ordinario regulado en el artículo 35 de la norma.

La Comisión de Inversiones e Infraestructuras en su sesión de 15 de septiembre de 1997 emitió su dictamen en plazo legal, que fue aprobado en sesión plenaria de fecha 29 de septiembre de 1997.

INTRODUCCIÓN

La Carta Europea aprobada el 20 de mayo de 1983 define la "Ordenación del Territorio" como la expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad. Igualmente constituye una política específica y una técnica, estableciendo como objetivos fundamentales de la ordenación del territorio:

- a) La mejora de la calidad de vida que entre otras cosas, se concreta en una mayor accesibilidad de la población a los equipamientos colectivos de todo tipo y en la mejora de las infraestructuras.
- b) La gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente que haga compatible la satisfacción de las necesidades crecientes de recursos y su conservación.
- c) La utilización racional y equilibrada del territorio, mediante la definición de usos compatibles o a potenciar, la creación de infraestructuras y la preservación de actividades. Todo ello acompañado de una más completa política territorial que permita conseguir objetivos de interés general.

La política de Ordenación del Territorio debe tratar de corregir los desequilibrios territoriales e intentar asimismo, orientar espacialmente la política socio-económica.

La Ordenación del Territorio es necesariamente una competencia compartida entre el Estado Central, las Comunidades Autónomas y los Municipios. De ahí la relevancia de los conceptos de coordinación y colaboración.

ANTECEDENTES

La Constitución Española, en su artículo 40, confía a los poderes públicos la promoción de las condiciones que sean favorables para el progreso social y económico de la colectividad, para la distribución más equitativa de la renta regional y personal y la búsqueda del pleno empleo.

La misma Constitución, en su artículo 148.1.3. permite a las CC.AA. asumir competencias en materia de Ordenación del Territorio.

El Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en su artículo 26.1.2) establece la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda como competencia exclusiva de la Comunidad de Castilla y León; sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149 de la Constitución.

El Documento "Hipótesis de Modelo Territorial" editado por la Junta de Castilla y León en 1996 es el punto de partida para la elaboración de las Directrices de Ordenación Territorial previstas en el Anteproyecto de Ley.

En este documento la Administración Regional fija cuatro objetivos básicos:

- Conseguir un territorio más equilibrado y atractivo.
- Poner en valor nuestro entorno natural y nuestro patrimonio cultural.
- Mejorar la competitividad de nuestra región en el contexto internacional.
- Favorecer el desarrollo de los pueblos y comarcas de Castilla y León.

OBSERVACIONES GENERALES

En la mayoría de las CC.AA la legislación urbanística y de ordenación del territorio presentan regulaciones separadas.

En la regulación de fondo existen dos modelos diferentes: uno que pretende una regulación detallada y exhaustiva en relación con cada instrumento que diseñan; y otro en el que predomina una visión más formal, limitándose a prever los instrumentos y sus mutuas relaciones, así como el procedimiento de su elaboración y revisión, dejando para cada instrumento la determinación de su contenido.

Este último modelo parece ser el elegido por la Administración Regional y responde al deseo de no prejuzgar las necesidades futuras de organización territorial y de establecer un

marco legal lo suficientemente flexible para que perdure aunque se produzca alguna modificación en la organización administrativa de nuestra Comunidad.

El Anteproyecto que se informa se estructura en tres Títulos, cuatro Disposiciones Adicionales, tres Disposiciones Transitoria y dos Disposiciones Finales.

El Título I establece el Objeto y Principios Generales.

El Título II establece los instrumentos de Ordenación del Territorio.

El Título III se dedica a la coordinación administrativa y la concertación social.

El Anteproyecto establece unos objetivos a largo plazo, programas a medio plazo y posibilidad de revisión y adaptación a corto plazo (Directrices de Ordenación, Planes Directores y Proyectos de interés regional y Planes de ordenación de recursos naturales).

Las Directrices van a fijar las líneas maestras para la ordenación del espacio y fuertemente vinculadas a ellas estarán las políticas sectoriales, la programación económica y la planificación urbanística.

Merece ser destacada, con carácter general, una característica: el respeto máximo a la autonomía municipal y la garantía de que el planeamiento urbanístico esté coordinado con las actividades territoriales supramunicipales.

OBSERVACIONES PARTICULARES

PRIMERA.- En la Exposición de Motivos se alude al concepto de ordenación del territorio elaborado por la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 23 de mayo de 1983 - aunque no la cita expresamente- sin que pueda afirmarse que asuma dicho concepto.

SEGUNDA.- El artículo 2 fija los principios y objetivos de la ordenación del territorio.

El apartado 3 establece el carácter enunciativo y no limitativo de los objetivos mencionados, ajustándose al espíritu de flexibilidad que emana de la norma en su conjunto.

TERCERA.- El artículo 4, "Participación Social", recoge un aspecto muy relevante de la ley, cual es la promoción por la Administración Regional de la participación de la sociedad castellana y leonesa en el proceso de ordenación del territorio regional.

CUARTA.- El artículo 5 enumera los instrumentos de ordenación del territorio que la Junta de Castilla y León utilizará en el ejercicio de su competencia (Directrices de ámbito regional y subregional, Planes Directores y Proyectos de Interés Regional, y Planes de Ordenación de los Recursos Naturales).

No se recoge en la norma la figura del Plan de Ordenación del Medio Físico o Medio Natural, que tal vez podría resultar de utilidad en orden a garantizar la protección, conservación y mejora de ámbitos territoriales supramunicipales de manifiesto interés por su valor y características geográficas, morfológicas, agrícolas, ganaderas, forestales, paisajísticas o ecológicas.

QUINTA.- La referencia al grado de aplicación del artículo 6 no parece seguirse fielmente en los artículos siguientes, creando cierta perplejidad, por ejemplo cuando se refiere a “aplicación básica”, y en el artículo 8 menciona “ordenación básica”, o en el artículo 9 (a propósito de la vinculación, difícil de deslindar del grado de aplicación), dice que servirán “de base”.

SEXTA.- En el artículo 10 se establecen las determinaciones que deberán contener las Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León, con carácter no limitativo, dejando abierta la posibilidad de añadir alguna más, tal y como se anuncia en el apartado 2 de este artículo.

Entre ellas figura la delimitación de los ámbitos geográficos funcionales de Castilla y León, definidos como “elementos básicos para la ordenación del territorio”. No se define en el texto cuál o cuáles van a ser esos ámbitos geográficos (provincia, comarca funcional de síntesis, área metropolitana, zona natural, ...).

Esta circunstancia parece responder al hecho de que el modelo de organización administrativa en la Comunidad no está definitivamente implantado, y la redacción actual permitiría la futura adaptación al modelo, sea éste cual sea.

Asimismo incluye un “Programa de Actuación, con evaluación de la coherencia de las Directrices con la política económica de la Comunidad y con los programas de las restantes Administraciones Públicas y de la Unión Europea”.

Esta referencia a la Unión Europea resulta muy oportuna, ya que por el artículo 130.S.2 del Tratado de la Unión Europea, “... el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social” podrá adoptar “medidas de Ordenación Territorial y de utilización del suelo con excepción de la gestión de los residuos y las medidas de carácter general, así como medidas relativas a la gestión de los recursos hídricos”.

SÉPTIMA.- En el artículo 20 se establecen los mecanismos de seguimiento, revisión y modificación entre los que aparece la obligación de informar anualmente a las Cortes de Castilla y León sobre la aplicación de las Directrices tanto de ámbito regional como subregional, dando cuenta del cumplimiento de sus previsiones y de las modificaciones realizadas.

OCTAVA.- El artículo 28 recoge los principios rectores de las relaciones entre Administraciones Públicas afectadas por esta Ley: coordinación, cooperación y concertación.

Esta circunstancia pone de manifiesto que la norma, con buen criterio, tiene en cuenta la peculiar confluencia de competencias públicas a que da lugar la articulación en esta materia de competencia exclusiva autonómica (limitada en sentido ascendente por las competencias del Estado y en sentido descendente, por las competencias de los municipios).

NOVENA.- El artículo 31 prevé el ejercicio de la acción pública para exigir la observancia de esta Ley.

DÉCIMA.- El artículo 32 recoge la figura del Consejo Regional de Urbanismo y Ordenación del Territorio, nueva denominación de la actual Comisión de Urbanismo de Castilla y León y amplía las funciones de ésta.

DECIMOPRIMERA.- El artículo 33 crea el Centro de Información Territorial como un organismo encargado de recopilar, producir y divulgar la información sobre nuestro territorio, así como de llevar a cabo estudios y análisis previos a la elaboración de los instrumentos de ordenación del territorio.

DECIMOSEGUNDA.- Se observa una ausencia de referencias a las políticas económicas de la Junta de Castilla y León, con el deseo (expresado en la Exposición de Motivos) de no prejuzgar la vinculación presupuestaria.

Esta circunstancia llama la atención ya que también se recoge en la ley que las determinaciones de las Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León servirán de base para la formulación de las políticas sectoriales y para la programación de los recursos económicos de las Administraciones Públicas, en el ámbito de la Comunidad Autónoma (art. 9.2).

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

PRIMERA.- El Anteproyecto de Ley merece un juicio global positivo, a pesar de su retraso, por cuanto con su aprobación se dotaría a nuestra Comunidad Autónoma de un marco

jurídico propio y permitiría la plasmación de una política específica en una materia de su exclusiva competencia, máxime tras la reciente anulación por el Tribunal Constitucional de varios preceptos del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio.

SEGUNDA.- Parece adecuado incorporar en la exposición de motivos del Anteproyecto la definición completa contenida en la Carta Europea de Ordenación del Territorio, con un doble objetivo: unificar el significado del término “ordenación del territorio” y dotar a esta competencia de un contenido amplio y extenso que englobara materias relativas a la planificación económica, el medio ambiente, la cultura, etc.: todo ello desde la perspectiva de una utilización racional del territorio y de los recursos naturales y de una adecuada coordinación de las múltiples actividades sectoriales.

TERCERA.-El Consejo valora positivamente la inclusión en el Anteproyecto de la participación de la sociedad castellana y leonesa en el proceso de ordenación del territorio regional. Sin embargo se observa cierta indefinición en cómo se va a hacer efectiva la participación social.

CUARTA.- El Consejo valora positivamente la Ley que se informa al tratarse de una norma sencilla, breve y no reglamentista. Al mismo tiempo se prevé una gran dificultad en su futura aplicación, por cuanto exige participación social y puede provocar problemas administrativos.

QUINTA.- El Consejo califica de positiva la flexibilidad que la Ley atribuye al ámbito de aplicación de las Directrices Subregionales y recomienda, teniendo en cuenta la Disposición Adicional Tercera, que en la propia norma se explicita el ámbito provincial como prioritario.

En Valladolid, a 29 de septiembre de 1997

EL SECRETARIO GENERAL

Vº Bº

EL PRESIDENTE

Fdo.: Carlos Polo Sandoval

Fdo.: Pablo A. Muñoz Gallego