

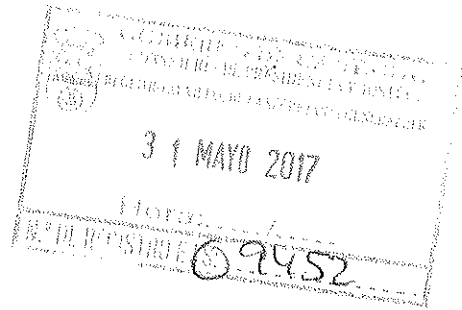
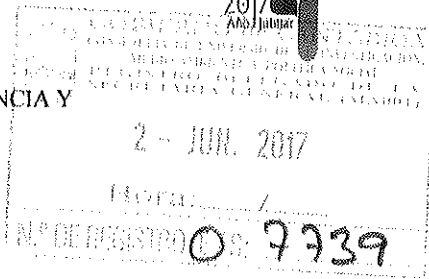


GOBIERNO
de
CANTABRIA

CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA Y
JUSTICIA

SECRETARÍA GENERAL

Libera
Cantabria
2017
Año Jubilar



INFORME QUE EMITE LA SECRETARÍA GENERAL DE PRESIDENCIA Y JUSTICIA EN RELACIÓN CON EL ANTEPROYECTO DE LEY DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO DE CANTABRIA.

En relación con el *Anteproyecto de Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria*, y a los efectos previstos en el artículo 118.2, de la Ley de Cantabria 6/2002, de 10 de diciembre, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria, adjunto se remite informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Presidencia y Justicia, de fecha 22 de marzo de 2017, sin perjuicio de que se formulen, igualmente, las siguientes sugerencias al anteproyecto:

1. Visto el informe de la Asesoría Jurídica, se adhiere a su conclusión final en el sentido de que debe valorarse, con carácter general, el contenido del anteproyecto remitado analizando aquello que debe ser objeto de desarrollo por norma reglamentaria.
2. En relación con la regulación que el anteproyecto hace en sus artículos 44 y siguientes de los Planes Territoriales Especiales, y en orden a evitar eventuales confusiones con la regulación de Planes Especiales que realiza la diferente normativa sectorial (Por ejemplo, el Plan de Carreteras de Cantabria, del artículo 6 de la Ley de Carreteras de Cantabria), se sugiere diferenciar claramente su regulación jurídica. En este sentido, se propone, por ejemplo, la siguiente redacción del artículo 44 del anteproyecto:

"En desarrollo directo de las previsiones contenidas en el Plan Regional de Ordenación Territorial o en los Planes Territoriales Parciales, así como para la planificación y ordenación de recursos con una problemática territorial común en ámbitos supramunicipales concretos, la Comunidad Autónoma podrá formular y

aprobar Planes Territoriales Especiales, referidos a los siguientes ámbitos o sectores, sin perjuicio del régimen jurídico establecido en la legislación sectorial aplicable: (...)"

Reglamento

3. En relación con la regulación que de los Planes Singulares de Interés Regional (PSIR), hace el anteproyecto en sus artículos 49 y siguientes, y en concordancia con la observación principal del informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Presidencia y Justicia que adjunto se acompaña relativa al excesivo contenido de naturaleza reglamentaria del anteproyecto, se sugiere que el desarrollo pormenorizado del procedimiento de aprobación del los PSIR se regulen en un futuro Reglamento de desarrollo, quedando en la Ley los conceptos básicos tanto en sus definiciones como en las referencias básicas a su procedimiento de declaración.

Igualmente, se sugiere se valore la regulación contenida en el artículo 54.4 del anteproyecto, relativo a la necesidad de "*previo informe de la Comisión Regional de Ordenación*", habida cuenta del carácter de oportunidad que tiene la declaración de interés regional, sin perjuicio del necesario análisis técnico posterior por la Comisión.

4. En relación con la elaboración y aprobación de los Planes Generales de Ordenación Urbana, regulados en los artículos 121 y siguientes del anteproyecto, y en coherencia con la opinión de la Asesoría Jurídica de esta Secretaría General sobre el carácter excesivamente reglamentario del anteproyecto, se sugiere establecer los principios generales en relación a las fases y trámites de aprobación, remitiendo los detalles a un próximo reglamento de desarrollo que establezca un procedimiento ágil, eficaz sin perjuicio de incluir todos los trámites necesarios para ofrecer las máximas garantías jurídicas.

Idéntico criterio se sugiere en relación con la regulación de la revisión del planeamiento (artículo 138 del anteproyecto), la cual debería remitirse en su desarrollo procedimental a un próximo reglamento ejecutivo, sin perjuicio de sentar las bases y los conceptos en la Ley.

5. En relación con el artículo 75 del anteproyecto y la regulación que hace de la autorización excepcional de usos y obras provisionales en el suelo urbanizable con anterioridad a la aprobación del correspondiente Plan Parcial, se sugiere extremar las cautelas para la concesión de la citada autorización en aras de evitar eventuales responsabilidades patrimoniales ante una posible aprobación posterior del Plan Parcial.

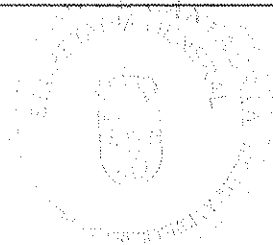
6. En relación con lo establecido en el artículo 91 del anteproyecto, se sugiere su modificación para incluir, tal y como se establece en el vigente artículo 38, de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, el parámetro de edificabilidad, densidad y ocupación, admitiendo, eso sí, las posibilidades de modulación por razones tasadas en un próximo reglamento de desarrollo. Por seguridad jurídica, no se considera acertado que se remita a la competencia municipal la libre determinación de dichos criterios de densidad, edificabilidad y ocupación, sin que existan unos criterios mínimos en la Ley reguladora.

7. En relación con la Disposición Transitoria Sexta del anteproyecto, relativa a *"Otras medidas para la mejora energética"*, según la cual *"(...) se podrán autorizar proyectos constructivos en los que la edificabilidad se incremente hasta un 20 por ciento siempre que las edificaciones resultantes tengan simultáneamente una calificación energética tipo A y demanda de energía*

primaria anual inferior a 30 KWh/m2 calculadas mediante un método reconocido por el Ministerio competente en la materia (...)”, se sugiere que no se prime con aumentos de edificabilidad la edificación con máxima calificación energética. Se considera q los incentivos no pueden pivotar sobre lo ya exigido por la legislación vigente, habida cuenta de que, actualmente, existe regulación vigente que exige el consumo energético casi nulo para las edificaciones del periodo 2018-2020. Se sugiere introducir otro tipo de medidas, distintas al aumento de edificabilidad, para incentivar la actividad económica.

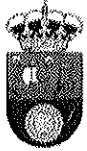
Santander, 12 de mayo de 2017

LA SECRETARIA GENERAL DE PRESIDENCIA Y JUSTICIA



Fdo.: Noelia GARCÍA MARTÍNEZ

SRA. SECRETARIA GENERAL DE UNIVERSIDADES E INVESTIGACIÓN, MEDIO AMBIENTE Y POLÍTICA SOCIAL-



GOBIERNO
de
CANTABRIA

CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA Y JUSTICIA.

SECRETARÍA GENERAL

INFORME QUE EMITE LA ASESORIA JURIDICA DE LA CONSEJERIA DE PRESIDENCIA Y JUSTICIA, con relación al "Anteproyecto de Ley de ordenación del territorio y urbanismo de Cantabria".

Visto el Anteproyecto de Ley de ordenación del territorio y urbanismo de Cantabria y debiendo informar en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 118.2 de la Ley de Cantabria 6/2002, de 10 de diciembre, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria, la Secretaría General de la Consejería, se formulan las siguientes **CONSIDERACIONES:**

PRIMERA.- Desde su valoración por el criterio de incidencia competencial material en la Consejería de Presidencia y Justicia, no se formula observación a su contenido.

SEGUNDA.- Resulta preciso realizar una consideración procedimental, dado que el Anteproyecto incluye elementos que inciden en la sustanciación de expedientes administrativos de conformidad con las previsiones del artículo 10 del Decreto 109/2001, de 21 de Noviembre, se deberá solicitar informe preceptivo sobre este Anteproyecto de Ley a la Inspección General de Servicios.

TERCERA.- Es preciso destacar que exclusivamente desde una consideración de técnica legislativa, se aprecia un excesivo contenido de naturaleza reglamentaria en el anteproyecto, de manera que parece que estamos en presencia de una regulación más reglamentaria que legislativa.

Dicho lo anterior, estimamos adecuado para una mejor comprensión de la cuestión debemos examinar el marco regulador de los contenidos materiales en el ámbito reglamentario, y en especial la distinción entre las remisiones singulares o específicas, para complementar preceptos de una Ley, y las remisiones genéricas, en las que se confía al Reglamento el desarrollo o



ejecución de una Ley completa o una parte institucional completa de la misma (Reglamentos ejecutivos de la Ley).

Así, siguiendo a García de Enterría (Curso de Derecho Administrativo vol. I) y Parejo Alfonso (Lecciones de Derecho Administrativo) y Santamaría Pastor (Fundamentos de Derecho Administrativo vol. I) podemos señalar que tenemos dos clases de remisiones de la Ley hacia el reglamento habilitando a este para su desarrollo, en concreto:

a) Las remisiones singulares o específicas.

Esta técnica de remisión o reenvío formal implica, la aceptación *ab initio* por la Ley delegante de cualquier contenido de la norma reglamentaria remitida. Esto no significa que el control del contenido de la norma remitida sea imposible, sino sólo que la especial configuración de las remisiones singulares hace más sutil la tipificación de un posible *ultra vires*, ya que no existe una regulación paralela previa con la que confrontar el contenido de la norma reglamentaria.

En el caso de las remisiones singulares la tipificación de un posible *ultra vires*, aparte ya de los demás vicios posibles de legalidad predicables de los Reglamentos, sólo se dará cuando las normas remitidas excedan del marco sistemático de la remisión. Esta referencia al marco sistemático de la remisión no es sólo un deseo o una frase vacía de contenido, sino el enunciado de un medio de contraste necesario y perfectamente ejecutable, una vez indagados los principios del sistema configurado previamente por la Ley remitente, sistema en el que forzosamente existen siempre directivas explícitas o implícitas, a las que la norma remitida debe acomodarse en todo caso, so pena de invalidez. En este sentido ya tempranamente nuestra jurisprudencia lo ha declarado, en concreto, el Tribunal Supremo en sus Sentencias de 20 de noviembre de 1975, 29 de septiembre de 1976, 14 de febrero de 1977, entre otras.

b) La Remisión genérica al desarrollo y ejecución de una Ley en su conjunto.

De entrada, hay que destacar que no puede aceptarse en principio cualquier contenido de la norma remitida. Esto no invalida la técnica remisoria en cuanto expresión de un reenvío formal; lo que ocurre es que el marco sistemático de la remisión es el «desarrollo» y «ejecución» de la Ley, concepto jurídico indeterminado, pero determinable en cada caso concreto mediante un proceso



de interpretación legal. Será así posible precisar si el Reglamento complementa la Ley en el sentido por ésta deseado, o, más bien, la infringe abiertamente. También será posible determinar si, aun sin una infracción abierta de la Ley, el Reglamento ejecutivo se excede de la remisión regulando normas que no son necesarias para la realización de las disposiciones de la Ley. El Reglamento ejecutivo debe ser siempre y solamente el complemento indispensable de la Ley que desarrolla, y esto en el doble sentido siguiente: por un lado, el Reglamento ejecutivo debe incluir todo lo indispensable para asegurar la correcta aplicación y la plena efectividad de la Ley misma que desarrolla; por otro lado, no puede incluir más que lo que sea estrictamente indispensable para garantizar esos fines (sólo lo indispensable).

Sobre este criterio del complemento indispensable se ha pronunciado ampliamente nuestra jurisprudencia desde tiempo tempranos, así, Tribunal Supremo en sus Sentencias de 6 de julio de 1972, de 30 de noviembre de 1961, 14 de mayo, 4 de julio y 27 de septiembre de 1962 y 19 de junio de 1967, entre otras varias.

El Reglamento ejecutivo no puede por ello agravar cargas u obligaciones contenidas en la Ley que desarrolla, **ni tampoco determinar una ampliación de su ámbito preceptivo**, sino simplemente establecer las normas precisas para asegurar la plena efectividad de la Ley, en este sentido se manifiesta el Tribunal Supremo en su Sentencia de 1 de junio de 1973:

«Las normas reglamentarias de desarrollo de un texto legal no pueden, en ningún caso, limitar los derechos, las facultades ni las posibilidades de actuación contenidas en la Ley misma (Sentencias, entre otras, de 5 y 14 de mayo, 6 de julio de 1972 y 19 de junio de 1967, etc.), dado que de acuerdo con su naturaleza deben limitarse a establecer las reglas o normas precisas para la explicitación, aclaración y puesta en práctica de los preceptos de la Ley, pero no contener mandatos normativos nuevos y más restrictivos de los contenidos en el texto legal; tesis ya mantenida en la Sentencia de la Sala de 23 de junio de 1970, y que aquí se reitera».

Es esencial también la Sentencia del Tribunal Constitucional de 30 de noviembre de 1982 donde señala que la Ley contiene **«una formulación general, que tendrá su complemento indispensable mediante una reglamentación»**. La sentencia de 27 de julio de 1984 es todavía más clara: la reserva de ley



GOBIERNO
de
CANTABRIA

CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA Y JUSTICIA.

SECRETARÍA GENERAL.

«se traduce en ciertas exigencias en cuanto al alcance de las remisiones o habilitaciones legales a la potestad reglamentaria, que pueden resumirse en el criterio de que las mismas sean tales que restrinjan efectivamente el ejercicio de esa potestad a un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley».

Así pues, como conclusión a todo lo expuesto es que el criterio del complemento indispensable supone que el Reglamento ejecutivo deberá incluir las normas de organización y procedimiento que no afecten al contenido normativo sustancial de la Ley que desarrolla, precisar los preceptos de la Ley, explicitar las reglas enunciadas en la Ley sólo a nivel de principios e, incluso, paliar las deficiencias eventuales de la propia Ley.

CUARTA.- Pues bien, es también necesario dejar claro que en nuestro orden constitucional no existe una reserva reglamentaria, es decir, la reserva de un ámbito material que debiera necesariamente regularse por reglamento, sin que la ley pueda incidir en él, modelo clásico al respecto los tenemos en el sistema introducido por la Constitución francesa de la V República en 1958, esta regulación suponía una inversión del papel hegemónico de la ley en beneficio del Gobierno, titular de la potestad reglamentaria, ya que hubiera creado un ámbito material en el que no podría incidir el legislativo, órgano que representa la soberanía popular. Pero, por el contrario la reserva de ley si es una institución admitida por nuestra Constitución, y así, lo recuerda el Tribunal Constitucional señalando al respecto en su sentencia STC 83/1984, lo siguiente:

"el principio de reserva de ley entraña una garantía esencial de nuestro Estado de Derecho, cuyo significado último es el de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos dependa exclusivamente de la voluntad de los representantes, por lo que tales ámbitos han de quedar exentos de la acción del ejecutivo y, en consecuencia, de sus productos normativos propios, que son los reglamentos. El principio no excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución a favor del legislador".



Pues bien, aunque es cierto que no existe una reserva reglamentaria en nuestro orden constitucional, si podemos apreciar que el anteproyecto no deja espacio alguno para la intervención reglamentaria como complemento indispensable, y ello, desde un criterio de técnica legislativa y rigidez de los ordenamientos no parece resultar el medio más idóneo.

Así, como señala Garrido Mayol¹, con relación a la técnica normativa:

«Una ley correctamente escrita, con un lenguaje claro y conciso, constreñida a materia sobre la que el órgano emisor tiene competencia, debidamente estructurada y completa, tendrá calidad desde el punto de vista de la técnica legislativa. Y será constitucionalmente procedente si respeta el orden constitucional de competencias, y las normas y principios constitucionales, especialmente el de seguridad jurídica, que es presupuesto ineludible de la norma y corolario de su proceso de elaboración»

Siendo también clarificador lo señalado por BENTHAM², así:

"el fin de las leyes es dirigir la conducta del ciudadano y para que esto se verifique son necesarias dos cosas: primero, que la ley sea clara, esto es, que ofrezca al entendimiento una idea que representa exactamente la voluntad del legislador; segundo, que la ley sea concisa para que se fije claramente en la memoria. Claridad y brevedad son pues las dos cualidades esenciales. Todo lo que contribuye a la brevedad contribuye también a la claridad".

Lo anteriormente expuesto, como criterio de técnica normativa ha sido corroborado por otras posiciones doctrinales al respecto, que podemos resumir entre otras en las siguientes:

ABAJO QUINTANA, J. J, Capítulo «Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley: antecedentes y finalidad», La *Técnica Legislativa a debate*, Tecnos y Asociación española de Letrados de Parlamentos, Madrid 1994.

CASTIÑEIRA PALOU, M.^a Teresa, Capítulos «Sistemática y división de las leyes», *Curso de Técnica Legislativa*, GRETEL, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989.

¹ Garrido Mayol, V. "Técnica normativa en la elaboración de los proyectos de ley", Revista española de la función consultiva, n.º. 6, 2006, págs. 131-152

² BENTHAM, J., Tratado de legislación civil y penal (Traducción de R. Salas), Madrid, 1822, Tomo IV, p. 38



GOBIERNO
de
CANTABRIA

CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA Y JUSTICIA.

SECRETARÍA GENERAL

GARRIDO MAYOL, Vicente, «Técnica normativa en la elaboración de los proyectos de Ley», *Revista Función Consultiva*, núm, 6, julio/diciembre de 2006.

GRETEL (Grupo de Estudios de Técnica Legislativa), *La forma de las leyes*, Bosch, Casa Editorial, Barcelona, 1986.

IBÁÑEZ GARCÍA Isaac, «El necesario "control de calidad" sobre la técnica legislativa», *Actualidad Administrativa*, núm. 27, 4 al 10 de julio de 1994.

MARTÍN CASALS, Miguel, Capítulo «Preámbulo y Disposiciones directivas», *Curso de Técnica Legislativa*, GRETEL, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989.

MARTÍN CASALS, Miguel, «La estructura básica de un manual español de técnica legislativa», Ponencia dentro del Seminario *La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*, celebrado en Madrid el 11 y 12 de noviembre de 2003, Editorial Civitas, 2004.

MONTORO CHINER, María Jesús, «La calidad de las normas ¿Desafío al Estado de Derecho? El test de los proyectos de ley como sistema para mejorar la calidad de las leyes», REDA, núm. 48.

MONTORO CHINER, María Jesús, *Adecuación al ordenamiento jurídico y factibilidad: presupuestos de calidad de las normas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989.

PULIDO QUECEDO, «Sobre la potestad reglamentaria de los ministros y otras cuestiones de técnica legislativa», *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 21/2004-22/2004.

Como conclusión final, debemos indicar que desde un criterio de técnica legislativa no parece que resulte lo más idóneo y adecuado la regulación por medio de una Ley ordinaria de un contenido material que parece que se corresponde más con un "complemento indispensable" de naturaleza reglamentaria que con contenido material habitual de una Ley.

Santander, 22 de marzo de 2017

EL JEFE DE LA ASESORÍA JURÍDICA

Fdo: Jorge Fondevila Antolín

