

Edición digital

Dictamen

6/2013

Sobre el proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de los Consejos Provinciales de Urbanismo

Consejo Económico y Social de Aragón



CESA
CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL DE ARAGÓN

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN
COLECCIÓN DICTÁMENES
Número 6/2013

Julio de 2013

© Consejo Económico y Social de Aragón, 2013

Esta publicación se edita únicamente en formato digital.

La reproducción de esta publicación está permitida citando su procedencia.

Consejo Económico y Social de Aragón
c/ Joaquín Costa, 18, 1º
50071 Zaragoza (España)
Teléfono: 976 71 38 38 – Fax: 976 71 38 41
cesa@aragon.es
www.aragon.es/cesa

En virtud de las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social de Aragón por la Ley 9/1990, de 9 de noviembre, y de acuerdo con el procedimiento previsto en su Reglamento de organización y funcionamiento, aprobado por el Pleno el 9 de julio de 2012, la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Aragón acuerda, en fecha 26 de julio de 2013, emitir el siguiente

DICTAMEN

I. Antecedentes

Con fecha 18 de junio de 2013 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Aragón un escrito, remitido por la señora Directora General de Urbanismo, del Departamento de Obras Públicas, Urbanismo, Vivienda y Transportes del Gobierno de Aragón, por el que se solicitaba informe de este Consejo sobre el "proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de los Consejos Provinciales de Urbanismo".

Siguiendo el procedimiento para la emisión de dictámenes e informes regulado en el artículo 30 del Reglamento de 9 de julio de 2012, y de acuerdo con la delegación realizada por el Pleno del Consejo al amparo de lo previsto en el artículo 15.4 del mismo Reglamento, el proyecto de decreto ha sido analizado por las Comisiones Social y de Economía, que acordaron elevar a la Comisión Permanente el presente dictamen.

La Constitución Española, en su artículo 148.1.3ª, contempla entre las materias sobre las que desde un primer momento pueden asumir competencias las comunidades autónomas la "ordenación del territorio, urbanismo y vivienda".

La materia urbanística fue asumida como competencia exclusiva por la Comunidad Autónoma de Aragón ya desde el Estatuto de Autonomía de 1982. En la actualidad, el Estatuto de Autonomía de 2007, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, continúa contemplando el urbanismo entre las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma, en artículo 71.9ª, con la siguiente redacción: "Urbanismo, que comprende, en todo caso, el régimen urbanístico del suelo, su planeamiento y gestión y la protección de la legalidad urbanística, así como la regulación del régimen jurídico de la propiedad del suelo respetando las condiciones básicas que el Estado establece para garantizar la igualdad del ejercicio del derecho a la propiedad".

Asimismo, a través de las normas primera y séptima del artículo 71 del Estatuto de Autonomía, la Comunidad dispone de competencia exclusiva para la regulación de sus instituciones de autogobierno y del procedimiento administrativo derivado de las especialidades de su propia organización.

En desarrollo de esa competencia en materia urbanística, las Cortes de Aragón aprobaron la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón, por la que se crearon el Consejo de Urbanismo de Aragón y los Consejos Provinciales de Urbanismo de Huesca, Teruel y Zaragoza. El Gobierno de Aragón aprobó el Reglamento que fija su composición, organización y funcionamiento a través del Decreto 101/2010, de 7 de junio.

Mediante Ley 4/2013, de 23 de mayo, se ha procedido a una profunda reforma de la Ley de Urbanismo –que entrará en vigor el próximo 6 de agosto de 2013–, por la que se ha decidido la supresión del Consejo de Urbanismo de Aragón.

Interesa señalar que el Consejo Económico y Social de Aragón emitió en fecha 9 de julio de 2012 su dictamen 3/2012, sobre el anteproyecto de ley que, tras su oportuna tramitación administrativa y parlamentaria, se convertiría en la Ley 4/2013, de modificación de la Ley de Urbanismo de Aragón.

El objeto del proyecto de decreto sometido a dictamen es adaptar la regulación reglamentaria a la nueva estructura de órganos urbanísticos de la Comunidad Autónoma, reasignando las competencias en esta materia que en la actualidad todavía corresponden al próximo a extinguir Consejo de Urbanismo de Aragón, y adaptando la composición, organización y funcionamiento de los Consejos Provinciales de Huesca, Teruel y Zaragoza.

II. Contenido

El proyecto de decreto consta de una exposición de motivos (que da cuenta de la competencia en cuya virtud se aprueba el decreto, recuerda su marco normativo y resume su contenido), un artículo único (que aprueba el reglamento que se contiene en anexo) y siete disposiciones en su parte final, tres adicionales (sobre referencias de género, plazo de constitución de los consejos y aportación de medios materiales y personales), una transitoria (que prevé su aplicación a los procedimientos en tramitación), una derogatoria (de carácter genérico) y dos finales (que habilitan para el desarrollo del decreto y prevén su inmediata entrada en vigor tras su publicación).

En anexo se incorpora el reglamento de los consejos provinciales de urbanismo, que, a su vez, consta de treinta y cuatro artículos distribuidos en seis capítulos.

El capítulo I, de disposiciones generales (artículos 1 y 2), establece el objeto de la norma y la naturaleza y adscripción de los consejos provinciales de urbanismo y las ponencias técnicas.

El capítulo II, sobre los consejos provinciales de urbanismo, atiende a su composición (artículos 3 a 7), funciones (artículo 8), funcionamiento (artículos 9 a 13) y acuerdos (artículos 14 y 15).

El capítulo III (artículos 16 y 17) regula la notificación y publicación de los acuerdos adoptados.

El capítulo IV (artículos 18 a 20) fija las vías y plazos para impugnar los acuerdos de los consejos.

En el capítulo V (artículos 21 a 29) se regulan las ponencias técnicas: su objeto y creación, su composición, organización, competencia y funcionamiento.

El capítulo VI (artículos 30 a 34) establece disposiciones comunes de funcionamiento de los consejos provinciales y las ponencias técnicas.

III. Observaciones de carácter general

I

El alcance del dictamen

El Estatuto de Autonomía de Aragón configura el Consejo Económico y Social de Aragón como "órgano consultivo en que se materializa la colaboración e intervención de todos los agentes sociales en la actividad económica y social de la Comunidad Autónoma". En el mismo sentido, el artículo 2 de la Ley de creación del Consejo señala que su fin es hacer efectiva la participación de los sectores interesados en la política económica y social de Aragón.

El proyecto de decreto sometido a dictamen tiene por objeto regular la composición, funciones y ejercicio de la actividad de los consejos provinciales de urbanismo. Dado este carácter en gran medida "instrumental" del proyecto, el presente dictamen únicamente atenderá a las cuestiones que pueden tener incidencia sobre ámbitos de índole económica o social de la Comunidad Autónoma, sin entrar en todas aquellas materias que pueden calificarse como de autoorganización de la administración y cuya valoración no corresponde a este Consejo.

II

La naturaleza de los consejos provinciales de urbanismo

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 3 y 4 de la Ley de Urbanismo de Aragón (en la redacción dada por la Ley 4/2013, que entrará en vigor el próximo día 6 de agosto), los consejos provinciales de urbanismo acumulan varios caracteres: son órganos urbanísticos activos, consultivos y de participación.

El Consejo Económico y Social de Aragón quiere resaltar el carácter de órgano participativo que la ley atribuye a los consejos provinciales de urbanismo, puesto

que la participación –que el Consejo ha incorporado como seña de identidad propia– es una de las principales vías para garantizar la legitimidad de las decisiones adoptadas por la administración en ejecución de sus políticas públicas. La participación es una exigencia asociada tanto a la transparencia en el funcionamiento de órganos y entidades, como a la representación de intereses diversos en su composición.

En este punto resulta conveniente traer a colación la desaparición del Consejo de Urbanismo de Aragón, realizada a través de la Ley 4/2013, con la finalidad expresada en el preámbulo de la ley:

"De esta forma, se intenta disminuir la complejidad del sistema de los órganos colegiados y se suprime el Consejo de Urbanismo de Aragón, entendiéndose que parte de sus funciones han sido asumidas por el Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón y, el resto, pueden ser ejercidas por los Consejos Provinciales de Urbanismo."

En relación con esa decisión de suprimir el Consejo de Urbanismo de Aragón, el Consejo Económico y Social, tras plantear algunas dudas acerca de su justificación, señaló en su dictamen:

"A partir de la convicción de que, más allá de los instrumentos concretos que se utilicen, lo trascendente es garantizar la participación de los distintos intereses en la fijación de las políticas públicas, el Consejo Económico y Social quiere manifestar que, de producirse la supresión prevista y asignación de sus competencias a los Consejos Provinciales, éstos deberían modificar su composición para garantizar que no se produzca en ningún caso una merma en la presencia de las organizaciones representativas de intereses económicos y sociales en la toma de decisiones en materia urbanística."

El reglamento, pues, deberá fijar las previsiones necesarias, tanto en cuanto al funcionamiento como en cuanto a su composición, para garantizar el más amplio y correcto ejercicio por los consejos provinciales de urbanismo de las funciones derivadas de su triple naturaleza como órganos activos, consultivos y de participación.

III

La composición de los consejos provinciales de urbanismo

En concreción de la naturaleza de los consejos provinciales de urbanismo como órganos consultivos y de participación, el artículo 4.2 de la Ley de Urbanismo de Aragón –en su actual redacción, todavía no vigente– señala:

"Su composición deberá garantizar una presencia institucional que permita la coordinación de la Administración de la Comunidad Autónoma con otras

administraciones públicas con competencias sobre el territorio, contará con representaciones de las organizaciones más representativas de las entidades locales, empresariales y sindicales y de los municipios capital de provincia, fomentará la participación ciudadana y podrá incluir la asistencia de expertos y especialistas en materia de urbanismo.”

Así pues, la Ley prevé algunos de los ámbitos de representación que deberán estar presentes en los consejos provinciales (organizaciones más representativas de entidades locales, empresariales y sindicales), aunque no se trata de una enumeración limitativa, ni se aportan criterios en cuanto al número de miembros de los consejos ni a su distribución entre los ámbitos representados.

De acuerdo con lo que prevé el artículo 6 del proyecto de reglamento, los consejos provinciales de urbanismo se formarían con la siguiente composición:

1. Gobierno de Aragón: 14 representantes (presidente, vicepresidente y 12 vocales por diferentes departamentos según materias).
2. Entidades locales: 4 representantes (comarcas, capital de provincia, municipios y diputación provincial).
3. Administración del Estado: 2 representantes –3 en el caso de Teruel– (Delegación del Gobierno y confederaciones hidrográficas).
4. Entidades empresariales y sindicales: 2 representantes (empresarios y sindicatos).
5. Otras entidades ciudadanas: 1 representante (asociaciones de protección de la naturaleza).

En primer lugar, llama la atención que, con respecto a la composición actual de los consejos provinciales de urbanismo, se pretende incrementar el número de sus miembros: de 17 a 23 (o de 20 a 23 miembros, según se hubieran designado o no los expertos que con el máximo de 3 preveía como potestad del consejero competente en materia de urbanismo la regulación contenida en el decreto 101/2010, cuya derogación conlleva el proyecto sometido a dictamen).

En segundo lugar, este incremento en el número de vocales se distribuye desigualmente entre los ámbitos de representación, incrementando de modo importante la presencia de representantes de los departamentos del Gobierno de Aragón, hasta suponer más del 60% de la composición del órgano (hasta ahora –y al margen de la presencia no obligada de expertos– suponen un 53%). Al tiempo, se incrementa la representación de las administraciones locales y se mantiene el número de representantes de otros sectores, si bien, al verse ampliado el número global de vocales, el peso relativo de éstos desciende (la representación de organizaciones empresariales y sindicales desciende en conjunto de un 12% a un 8%).

Más contundente todavía resulta el sentido de la reforma prevista si se pone en relación con la composición del Consejo de Urbanismo de Aragón, cuyas competencias en parte también asumen los nuevos consejos provinciales de urbanismo.

En este caso, apenas existe variación en el número global de miembros (se pasa de 24 –o 27 si se considera el máximo de 3 expertos– a 23 miembros), pero sí que se establece una gran diferencia en la representación de unos u otros ámbitos. El Gobierno de Aragón pasaría de un 38% de representantes a un 61%, en detrimento de administraciones locales (pasan de un 33% a un 17%) y organizaciones empresariales y sindicales, que ven reducidos sus representantes –en términos absolutos– a la mitad (pasan en conjunto de un 16% a un 8%).

Una reducción –como la propuesta– de los representantes de intereses económicos y sociales no se corresponde bien con el carácter participativo que la Ley otorga a los consejos provinciales de urbanismo, ni puede decirse que “fomentará la participación ciudadana”, tal como exige expresamente el artículo 4.2 de la Ley de Urbanismo de Aragón.

No obstante, el Consejo Económico y Social ya señaló en su dictamen sobre el anteproyecto de ley de urbanismo de Aragón que “más allá de los instrumentos concretos que se utilicen, lo trascendente es garantizar la participación de los distintos intereses en la fijación de las políticas públicas”. Es decir, no se trata tanto ya de asegurar unos u otros pesos relativos de los distintos intereses representados, sino de permitir la presencia de esos distintos intereses y garantizar que puedan expresarse en el proceso de toma de decisión.

En esta línea, interesa recordar que la representación institucional de las organizaciones empresariales y sindicales, que se deriva del propio artículo 7 de la Constitución, responde a una exigencia legal y corresponde a las organizaciones que, por aplicación de los criterios fijados por las leyes, tengan la condición de “más representativas” (artículo 6.1 de la Ley Orgánica de Libertad Sindical –Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto– para las organizaciones sindicales, y disposición adicional sexta del Estatuto de los Trabajadores –Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo– para las organizaciones empresariales).

Además, esa es la fórmula utilizada expresa y taxativamente por la Ley de Urbanismo (“contará con representaciones de las organizaciones más representativas [...] empresariales y sindicales”), por lo que podría no resultar conforme con la Ley que en la composición de los consejos provinciales faltase alguna de las organizaciones empresariales o sindicales que tengan la cualidad legal de “más representativas” en el ámbito territorial correspondiente.

Por ello, se propone modificar la propuesta de composición de los consejos provinciales de urbanismo en el sentido de asegurar la presencia de un representante de cada una de las organizaciones empresariales y sindicales que tengan esa condición de mayor representatividad, lo que supone ampliar a dos los vocales designados por las organizaciones empresariales y también dos los designados por las organizaciones sindicales.

De este modo, *todos* los agentes sociales que tienen la condición de “más representativos” en Aragón formarían parte de los consejos provinciales. Conviene recordar que éste –el que incluye a los cuatro agentes más representativos– es el modelo de representación más extendido en los órganos de consulta y participación dependientes del Gobierno de Aragón –entre muchísimos otros–: Consejo de Ordenación del Territorio, Consejo de Salud de Aragón, Consejo Escolar de Aragón, Consejo Aragonés de Formación Profesional, Consejo Aragonés de Relaciones Laborales, Consejo de Protección de la Naturaleza...

Por último, se propone que en la configuración de las ponencias técnicas de urbanismo se prevea la presencia de sendos expertos designados por las organizaciones empresariales y por las organizaciones sindicales más representativas en la provincia.

IV. Conclusiones

El Consejo Económico y Social de Aragón considera oportuna la iniciativa del Departamento de Obras Públicas, Urbanismo, Vivienda y Transportes del Gobierno de Aragón para adaptar la regulación de los consejos provinciales de urbanismo a las modificaciones introducidas en la Ley de Urbanismo de Aragón por la Ley 4/2013, de 23 de mayo, que entrarán próximamente en vigor.

Sin embargo, el Consejo cree que la composición de estos consejos provinciales de urbanismo debe adaptarse en el sentido indicado en el apartado III de las observaciones de carácter general de este dictamen.

Zaragoza, a 26 de julio de 2013

V.º B.º

LA PRESIDENTA DEL CONSEJO
ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN

Natividad Blasco de las Heras

LA SECRETARIA GENERAL

Belén López Aldea