



Excmo. Ayuntamiento de XXX
Ilmo. Sr. Alcalde
XXX
(León)

Asunto: Procedimiento de revisión de las Normas Urbanísticas Municipales de XXX
/ Disconformidad / Resolución

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **2012/2022**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la queja hacía alusión a la disconformidad con el procedimiento de revisión de las Normas Urbanísticas Municipales de XXX (León), promovido por ese Ayuntamiento.

Con fecha XXX de 2022, se publicó en el *Boletín Oficial de Castilla y León* la apertura del periodo de información pública relativa a la aprobación inicial de la revisión de las NUM de XXX, a fin de que cualquier interesado pudiera presentar en un plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de la publicación del anuncio en el último medio que proceda a su exposición, las alegaciones, sugerencias informes y cualesquiera otros documentos que se estimasen oportunos.

Según manifestaciones del autor de la queja, *“con fecha XXX de 2022 un total de 124 vecinos del municipio, juntamente con otros 15 propietarios de suelo no empadronados, presentaron una alegación (denominada alegación nº XXX) que el Pleno de Excmo. Ayuntamiento de XXX, en sesión ordinaria celebrada el XXX de 2022 y por unanimidad desestimó”*.

Contra la desestimación de la alegación nº XXX, presentada frente a la aprobación inicial de la revisión de las NUM, se interpuso el XXX de 2022 por la XXX, un recurso potestativo de reposición, sin que a la fecha de presentación del escrito de queja se hubiera recibido la notificación de su resolución expresa.



El reclamante afirma que esa Corporación municipal no ha considerado en ningún momento la *“voluntad humilde y colaborativa de iniciar una consensuada y apremiante revisión de las Normas Urbanísticas Municipales de XXX”*, *“no ha sabido ni ha querido escuchar a un número significativo de vecinos y propietarios de suelo del municipio, principales actores y afectados en la elaboración y redacción de unas nuevas normas urbanísticas, pese al ofrecimiento formal y por escrito de cada uno de ellos y de forma colectiva a través de XXX”*.

La propuesta de XXX es que se inicie un proceso de participación ciudadana por el que se recojan las inquietudes y necesidades en materia urbanística del municipio y que se redacten unas nuevas Normas Urbanísticas Municipales que, sobre una base de información real y actualizada del municipio, recojan las necesidades de éste y que se ajusten a la forma requerida por el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León. Sin embargo, ese Ayuntamiento parece haber iniciado un nuevo período de exposición pública del expediente número XXX/2020 relativo a la revisión de las Normas Urbanísticas Municipales, con fecha XXX de 2022, sin haber mediado respuesta, entre otros, al recurso de reposición presentado.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, nos dirigimos a ese Ayuntamiento en solicitud de información en relación con los siguientes puntos relativos a la problemática que constituye el objeto de queja:

- Interesa conocer a esta Institución si se han respetado todas las garantías previstas en la normativa urbanística respecto al periodo de información pública de la aprobación inicial de la revisión de las NUM de XXX.

- Estado de tramitación del citado expediente urbanístico, remitiendo copia de cuantos informes técnicos y jurídicos hubieren sido emitidos durante la instrucción del mismo.

- Interesaba conocer a esta Institución si había sido objeto de resolución expresa el recurso potestativo de reposición interpuesto por XXX, el XXX de 2022, remitiendo, en su caso, una copia de la misma o, en otro caso, los motivos por los que no se ha dado oportuna contestación.

En atención a dicha petición de información se remitió un informe de esa Corporación municipal, adjuntando numerosa documentación relacionada con la problemática planteada en el presente expediente, en el cual se hacía constar que:

“Por parte del Ayuntamiento de XXX se ha dado cumplimiento a lo establecido en los art. 52.5 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, y con los artículos 154,155 y 158 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León aprobado por Decreto22/2004, de 29 de enero, habiendo sido publicado un primer anuncio de información pública de la aprobación inicial de las NUM en el BOCyL n.XXX de fecha



XXX de 2022, página XXX del Diario de León de fecha XXX de 2022, así como en el tablón de anuncios del Ayuntamiento y en el siguiente enlace de la página web de la Excma. Diputación Provincial de León:

XXX

Se ha publicado un segundo anuncio de información pública otorgando un nuevo periodo de exposición pública de la aprobación inicial de la revisión de las NUM en el BOCyL n. XXX de fecha XXX de 2022, página XXX del Diario de León de fecha XXX de 2022, así como en el tablón de anuncios del Ayuntamiento y en el siguiente enlace de la página web del Ayuntamiento:

XXX

Igualmente se ha publicado un anuncio de corrección de errores del segundo anuncio de información pública otorgando un nuevo periodo de exposición pública de la aprobación inicial de la revisión de las NUM en el BOCyL n. XXX de fecha XXX de 2023, página XXX del Diario de León de fecha XXX de 2023, así como en el tablón de anuncios del Ayuntamiento y en el siguiente enlace de la página web del Ayuntamiento:

XXX

Durante el primer periodo de información pública todos los interesados han podido presentar alegaciones tal y como consta en el expediente n. XXX/2020, habiéndose resuelto y notificado las mismas, y en concreto la alegación n. XXX tal y como consta en el escrito de queja. Se informa de que actualmente está en tramitación la fase de resolución de las alegaciones presentadas durante el segundo periodo de exposición pública.

No existe obligación legal que exija que en la elaboración de los instrumentos del planeamiento urbanístico se habilite un trámite previo de participación ciudadana, tal y como pretende el autor de la queja, hecho que ha quedado confirmado tras la reciente Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 6 de febrero de 2023, (Res. 133/2023), sin perjuicio de que nada obsta para que en el ejercicio del derecho que confieren los artículos 5 y 50 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, los particulares interesados en la tramitación de la modificación de las normas urbanísticas del municipio, elaboren y presenten al Ayuntamiento la modificación del instrumento de planeamiento general que consideren conveniente a sus intereses, al objeto de su tramitación.

Se informa de que actualmente está en tramitación la fase de resolución de las alegaciones presentadas durante el segundo periodo de exposición pública, para



proceder a continuación con la aprobación provisional, en su caso, y el resto de fases procedimentales previstas en la legislación urbanística”.

Asimismo, se adjunta, entre otra documentación, la notificación al interesado de la resolución del recurso potestativo de reposición con n. 2022-S-RE-XXX, de fecha XXX de 2022 y el justificante de rechazo de la misma con n. 2022-S-RE-XXX de fecha XXX de 2022.

Recibido el citado informe, se acordó darle traslado de su contenido a la parte reclamante con el fin de que presentara todas las alegaciones que considerara pertinentes en respaldo de la postura que había venido manteniendo ante esta Defensoría, trámite que evacuó mediante la presentación de un escrito de alegaciones, con fecha de registro de entrada en esta Institución el 1 de junio de 2023, en el cual se reitera la falta de participación ciudadana y la transparencia en la tramitación de un instrumento fundamental para el futuro del municipio; denunciando que en la apertura del nuevo período de información pública no se han cumplido los preceptos y recomendaciones para este tipo de procedimientos y adolece de los mismos defectos de forma y de falta de transparencia que la primera.

A la vista de lo informado, procede realizar las siguientes consideraciones conforme a las facultades conferidas al Procurador del Común por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, modificada por Ley 11/2001 de 22 de noviembre y el Estatuto de Autonomía de Castilla y León:

Lo primero que debemos señalar es que en el procedimiento de elaboración y aprobación de un instrumento de planeamiento urbanístico, con carácter general, la información pública constituye uno de los trámites fundamentales, manifestación del principio de participación ciudadana consagrado en el artículo 105 de la Constitución Española, como ha proclamado el Tribunal Constitucional y mantenido tanto el legislador como la doctrina y la jurisprudencia.

El Texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, dispone expresamente en su artículo 4º apartado 2 c), que la legislación sobre la ordenación territorial y urbanística garantizará, entre otras cuestiones, “la participación ciudadana en la ordenación y gestión urbanísticas”.

Asimismo, el artículo 5º apartado e) del citado Real Decreto, proclama el derecho de los ciudadanos a: *“Participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanísticas y de su evaluación ambiental mediante la formulación de alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas y a obtener de la*



Administración una respuesta motivada, conforme a la legislación reguladora del régimen jurídico de dicha Administración y del procedimiento de que se trate”.

El legislador autonómico recoge dicha premisa sobre la participación social en el artículo 6 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, al disponer dicho artículo que: *“Las Administraciones públicas procurarán que la actividad urbanística se desarrolle conforme a las necesidades y aspiraciones de la sociedad de Castilla y León, promoviendo la más amplia participación social y garantizando los derechos de información e iniciativa de los particulares y de las entidades constituidas para la defensa de sus intereses”.*

En el supuesto concreto objeto de queja, el reclamante cuestiona, por una parte, la falta de participación ciudadana, que es considerada fundamental para conocer las inquietudes y necesidades en materia urbanística del municipio, y por otra, las irregularidades presuntamente cometidas en la tramitación del periodo de información pública relativa a la aprobación inicial de la revisión de las NUM de XXX (León); y a estas garantías legales nos referiremos a continuación en la medida en que deben constituir el marco de actuación de esa Administración local.

En efecto, la **participación ciudadana** en la tramitación de los instrumentos de planeamiento no se puede confundir con el trámite de información pública. El interés general que subyace en la ordenación de cualquier territorio obliga a establecer unos mecanismos que garanticen la transparencia y la participación pública, entendidos como acciones de información y comunicación, que difundan el acuerdo de iniciar el planeamiento y faciliten los datos necesarios para dar conocimiento suficiente de su alcance y características. En términos más coloquiales, podemos decir que en el planeamiento también hay que dar voz a los ciudadanos, recoger sus opiniones, así como facilitar el debate y la presentación de sus propuestas. En definitiva, no podemos olvidar que la ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, en virtud del mandato previsto en el artículo 4 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

Ahora bien, la reciente Sentencia del Tribunal Supremo, núm. 133/2023, de 6 de febrero, Recurso de Casación 1337/2022, cuyo objeto casacional se centra en determinar si es obligado que en la elaboración de los instrumentos del planeamiento se habilite el trámite previo de participación ciudadana, en aplicación del artículo 133 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, para la tramitación del procedimiento de aprobación de las disposiciones generales, fija la siguiente doctrina: *“que no rige en la aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística, la normativa contenida en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas para el procedimiento de aprobación de las disposiciones reglamentarias, sin perjuicio de que pudiera establecerse remisión expresa*



en la normativa autonómica”, argumentando que, “la propia regulación sectorial regula minuciosamente el procedimiento para la aprobación de los instrumentos de ordenación que desplaza la aplicación del procedimiento --en realidad principios generales-- que se regula en la Ley general de procedimiento administrativo. Ahora bien, establecida esa regulación especial sobre esa concreta materia de la ordenación territorial, es lo cierto que sus preceptos deben ser observados con independencia de la Administración que deba aplicarlas. Lo que se quiere decir es que si, conforme al reparto competencial que se ha establecido por la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional y se ha acogido en nuestro Derecho, la legislación sobre urbanismo, también sobre los procedimientos para la aprobación de los instrumentos de ordenación, es de competencia autonómica y si, como se ha dicho y se refleja en la sentencia recurrida y alegaciones de las partes, la Comunidad Autónoma de Cataluña tiene una regulación integral de dicha normativa, es esa normativa la que debe ser aplicada y en un doble sentido a los efectos del debate suscitado; de una parte, en su aspecto subjetivo, es decir, que regirá con independencia de la Administración que deba aplicar la norma; porque esa normativa especial y autonómica rige para cuando los planes, en este caso, deban ser aprobadas tanto por la Administración autonómica como por una entidad municipal; de otra parte, que esa normativa especial desplaza, en lo que no se declare expresamente, la normativa general de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. En ese sentido, más que examinar la normativa autonómica a la Ley de procedimiento general, como se trata de hacer en la sentencia, debe vincularse a los principios generales que para la “ordenación del territorio y ordenación urbana”, se impone ahora en el artículo 4 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, que nunca se cuestiona”.

Por lo tanto, aunque el Tribunal Supremo determina que la omisión del trámite previo de la participación ciudadana no puede ser considerado constitutivo de un vicio de nulidad de pleno derecho, salvo que la normativa autonómica así lo exija, en la citada sentencia se deja constancia de la trascendencia que dicho trámite tiene en la ordenación territorial y urbanística, no siendo incompatible, por tanto, con la aplicación de la normativa estatal común procedimental en la elaboración de disposiciones de carácter general.

Seguidamente, debemos de considerar la otra cuestión aludida anteriormente, es decir, la indefensión alegada por el autor de la queja en el periodo de **información pública** relativa a la aprobación inicial de la revisión de las NUM de XXX (León). Al respecto, debemos recordar a esa corporación municipal que una defectuosa realización del trámite de información pública, que también es considerado esencial en esta materia dada la especial incidencia que los instrumentos de planeamiento urbanísticos tienen sobre vida ciudadana, en este caso, sí puede conllevar la nulidad de pleno derecho de los mismos.



El artículo 142 de la Ley 5/1999, dispone que en los trámites de información pública se aplicarán las siguientes reglas:

“1. Además de lo expresamente dispuesto en esta Ley para la aprobación y entrada en vigor de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanísticos y para la autorización de usos excepcionales en suelo rústico, en los trámites de información pública se aplicarán las siguientes reglas:

a) La información pública se efectuará en las unidades administrativas más cercanas a los interesados, además de en los boletines oficiales, medios de comunicación y tabloneros de anuncios o edictos correspondientes.

b) Los anuncios de información pública indicarán claramente el instrumento o expediente objeto de la misma y la duración del periodo, así como el lugar, horario y página web dispuestos para la consulta.

c) Durante la información pública:

1º Podrá consultarse toda la documentación relacionada con el instrumento o expediente expuesto, en el lugar y horario dispuestos al efecto.

2º Podrá consultarse la documentación técnica relacionada con el instrumento o expediente expuesto en la página web municipal, o en su defecto en la página de la diputación provincial.

3º Podrán obtenerse copias de la documentación técnica relacionada con el instrumento o expediente expuesto.

4º Podrán presentarse tanto alegaciones como sugerencias, informes y todo tipo de documentos complementarios.

2. Reglamentariamente se establecerán medios de publicidad complementarios a lo dispuesto en este artículo, según las características del municipio y del instrumento o expediente objeto de información pública, a fin de garantizar que la población reciba la información que haya de afectarle”.

Dichas reglas se completan con las previstas en el artículo 432 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, que no consideramos preciso reproducir.

Existe una consolidada jurisprudencia respecto al trámite de información pública, que viene a establecer, como así hemos mencionado, que una de las múltiples causas que pueden determinar la nulidad de los instrumentos de planeamiento es una posible omisión o defectuosa realización del trámite de información pública, al considerarse como un



trámite fundamental que contribuye a que la actuación administrativa sea transparente, y al conferirle mayor legitimidad, garantizando la participación directa de los ciudadanos en el ejercicio de dicha actividad planificadora. La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política de esa entidad local.

En este sentido, se ha pronunciado reiteradamente el Tribunal Supremo, pudiendo destacar, entre otras, sus sentencias de 28 de junio de 2012 (recurso de casación 3013/2010) y de 18 de enero de 2013 (recurso de casación 4572/2010). En esta última se establece que: *“la obligación de garantizar la participación de los ciudadanos en la tramitación de los planes urbanísticos, a través de cauces procedimentales como la fase de información pública, se deriva esencialmente ante todo de normas de Derecho estatal como es el caso de los artículos 41 y 54 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, expresamente citados por la parte recurrente, configurando un trámite que, por su relevancia desde la perspectiva de la salvaguardia de los derechos de los ciudadanos, está plenamente incorporado a los preceptos que configuran el Derecho vigente y aplicable al caso *ratione temporis*, como son el artículo 105.a) de la Constitución y el artículo 6.1 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones, en los que se consagra, respectivamente, el derecho de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos en general y en los procedimientos de planeamiento y gestión urbanística en particular. Este principio, por cierto, se reproduce actualmente en los artículos 11.1 y 4.e] del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, aprobatorio del Texto Refundido de la Ley del Suelo [...]”*.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

Primero.- Que ese Ayuntamiento de XXX (León) valore la trascendencia que la participación ciudadana tiene en la ordenación territorial y urbanística del municipio y estudie la conveniencia de establecer los mecanismos necesarios que garanticen la transparencia y la participación pública en la revisión de las Normas Urbanísticas Municipales objeto de queja, escuchando las inquietudes y necesidades del conjunto de los ciudadanos que así lo demandan, en aras a la mejor satisfacción de los intereses generales mediante la ordenación urbanística y del territorio.

Segundo.- Que esa Corporación municipal que V.I. preside, tenga en cuenta que la defectuosa realización del trámite de información pública, considerado esencial en esta materia, dada la especial incidencia que los instrumentos de planeamiento urbanístico tiene sobre la vida ciudadana, puede conllevar la nulidad de pleno derecho de los mismos.



Tercero.- Que a la vista de lo razonado en el cuerpo de la presente Resolución, considerando de forma especial la jurisprudencia citada, en aras del cumplimiento íntegro de las garantías previstas en la normativa urbanística reguladora de la información pública, se revise detalladamente la tramitación del expediente objeto de la queja, que se ha llevado a cabo y, en el supuesto de apreciar posibles vicios durante la tramitación del mismo, atendiendo a su trascendencia, se ordene retrotraer el procedimiento al momento procedimental oportuno, conforme prevén los preceptos reguladores en la materia, para su subsanación.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN
Tomás Quintana López