**INFORME SOBRE LA POSIBILIDAD DE PRORROGAR EL PLAZO DE ADAPTACIÓN DE LOS PLANES GENERALES Y NORMAS SUBSIDIARIAS A LAS DETERMINACIONES DE LA LEY 2/2006, DE SUELO Y URBANISMO.**

**I. ANTECEDENTES.**

El día 23 de diciembre de 2013 se recibe en la Viceconsejería de Régimen Jurídico la solicitud de informe formulada por la Viceconsejera de Administración y Planificación Territorial del Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial sobre la posibilidad de prorrogar el plazo establecido en la Disposición Transitoria Segunda de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de suelo y urbanismo, para la adaptación de los planes generales y normas subsidiarias a las determinaciones de la mencionada ley.

En concreto, se solicita un pronunciamiento sobre las siguientes cuestiones:

1.- El otorgamiento de una prórroga del plazo legal establecido por cinco años más y el instrumento jurídico adecuado para ello.

2.- Las posibles sanciones o medidas a adoptar en el supuesto caso de incumplimiento por parte de los Ayuntamientos de la adaptación de su planeamiento municipal a la Ley 2/2006, de 30 de junio, de suelo y urbanismo.

El presente informe se emite en virtud de lo dispuesto en el artículo 13.1.a) del Decreto 188/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Administración Pública y Justicia.

**II.- CONSIDERACIONES**

1. La prórroga del plazo previsto en la Disposición Transitoria Segunda de la Ley 2/2006.

El último párrafo del apartado 1 de la Disposición Transitoria Segunda.1 de la Ley 2/2006, de suelo y urbanismo, establece que “**todos los planes generales y normas subsidiarias deberán ser adaptados a las determinaciones de esta Ley, con aprobación definitiva en el plazo máximo de ocho años.**

La Ley 2/2006 se publica en el BOPV de 20 de julio de 2006 y, de conformidad con lo establecido en su Disposición Final Quinta, entra en vigor dos meses después de su publicación en el BOPV, esto es, el 20 de septiembre de 2006. En consecuencia, el cumplimiento de la DT Segunda exigiría que los planes generales y normas subsidiarias de los municipios de la CAPV estuvieran adaptados a las determinaciones de la citada Ley para el día 20 de septiembre de 2014.

En la solicitud de informe se pone de manifiesto que hasta la fecha, transcurridos más de siete años desde la entrada en vigor de la Ley de referencia, de los 251 municipios de la CAPV únicamente han adaptado su planeamiento a las determinaciones de la Ley 2/2006 cincuenta municipios, es decir, una quinta parte de los mismos, y entre las razones que pudieran justificar este incumplimiento se apuntan las siguientes: el gran coste económico que conlleva la redacción de los instrumentos de planeamiento urbanístico, los recortes en los programas de subvenciones de las Diputaciones Forales para esta finalidad y la duración del procedimiento de aprobación del planeamiento.

Aunque este estado del planeamiento no obstaculiza la aplicación de algunas determinaciones de la Ley 2/2006 -ordenación estructural y pormenorizada; edificabilidades urbanísticas que no fueran conformes con los límites máximos y mínimos establecidos en dicha ley, etc.-, resulta necesario proceder, a fin de garantizar la seguridad jurídica que debe presidir la actuación de la Administración y de los particulares y a la vista de que se ha producido un incumplimiento general por parte de los municipios de la obligación de adaptación a la Ley 2/2006, a la prórroga del plazo establecido en la DT Segunda de la Ley 2/2006 antes del 20 de septiembre de 2014, fecha en la que finaliza el plazo otorgado a los municipios para su adaptación, pues caso de no prorrogarse el referido plazo, los municipios sin plan general o normas subsidiarias adaptadas a la citada Ley se encontrarían en una situación de inseguridad jurídica, con todos los problemas que ello genera, al colocarse al margen de la ley en todo aquello que no sea de aplicación directa desde la entrada en vigor de la ley.

Procede, por tanto, prorrogar el plazo previsto en la DTSegunda de la Ley 2/2006.

1. El plazo de cinco años para la adaptación del planeamiento municipal a la Ley 2/2006.

El Departamento solicitante del informe ha considerado prorrogar el período de adaptación del planeamiento por un plazo de cinco años. Esta, la del plazo, es una cuestión que corresponde valorar al Departamento competente en la materia que es el que dispone de los datos relativos al número de municipios que han comenzado la tramitación de la revisión del planeamiento y en qué fase se encuentran y puede prever si en el plazo propuesto la mayoría de los municipios, pues siempre hay excepciones, van a cumplir con la obligación impuesta.

En principio, el plazo de cinco años puede parecer razonable pero debe recordarse que en el caso de otras leyes urbanísticas que contenían disposiciones de adaptación del planeamiento general similares, los plazos de adaptación, a pesar de haber sido prorrogados, no se han cumplido.

Decimos esto, porque no resulta deseable que se produzca la situación que se produjo con la Disposición Transitoria Primera del Texto Refundido de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por el Real Decreto 1346/1976 que impuso a las Entidades Locales la obligación de remitir a los órganos competentes para su aprobación definitiva, los Planes Generales adaptados a la nueva ley, en el plazo de cuatro años desde la entrada en vigor de la Ley de reforma de 2 de mayo de 1975, y que preveía la posibilidad de que se ampliase o redujese en dos años el plazo previsto para la adaptación de los planes generales y que ante el incumplimiento de dicha obligación -a pesar de haberse aprobado dos prórrogas sucesivas de un año cada una a través de los Reales Decretos 544/1979 y 990/1980-, el Estado finalizó aprobando el Real Decreto Ley 16/1981, de 16 de octubre, de adaptación de los planes generales de ordenación en cuyo preámbulo se señala que *“la fijación de un nuevo plazo para efectuar la adaptación carecería de rigor, habida cuenta de que la situación y las necesidades de los municipios es extremadamente variada, por lo que deben ser las propias Corporaciones, y en general la Administración urbanística, las que decidan con toda responsabilidad las condiciones y el proceso de adaptación*.”, razón por la que fija unos criterios de aplicación transitoria a los planes generales no adaptados hasta su adaptación.

Debe, pues, establecerse un plazo de adaptación que permita a la mayoría de los municipios de la CAPV cumplir con su obligación teniendo en cuenta que las circunstancias que se expresan en la solicitud de informe que justifican el hecho de que los municipios no hayan cumplido con la obligación impuesta –coste económico de los instrumentos de planeamiento y recortes de las subvenciones- siguen estando presentes y que, en general, los Ayuntamientos inician los procesos de revisión del planeamiento general cuando se plantean necesidades de nuevos desarrollos en su término municipal. Lo contrario supondría establecer plazos para ser incumplidos y conllevaría la necesidad de estar modificando una y otra vez el plazo de adaptación.

Por otra parte, la norma que apruebe la prórroga del plazo debiera contener alguna previsión que permitiera modificar el plazo que se establezca a la vista del ritmo que lleve la adaptación del planeamiento municipal.

1. El instrumento jurídico adecuado para establecer la prórroga del plazo.

El plazo de adaptación de los planes generales y normas subsidiarias se ha establecido en la Ley 2/2006 y el hecho de que esa previsión esté contenida en una norma con rango de ley supone que la misma goza del efecto de congelación de rango, por lo que su modificación –la del plazo- debe hacerse necesariamente a través de una norma del mismo rango, es decir, de una Ley.

No obstante, al no tratarse de una materia sometida a reserva de ley, la disposición por la que se apruebe la prórroga del plazo que aquí nos ocupa podría introducir una habilitación para que las modificaciones que pudieran plantearse en un futuro respecto al plazo pudieran ser adoptadas por el Consejero competente en la materia.

1. Posibles sanciones o medidas a adoptar en el caso de incumplimiento por parte de los Ayuntamientos de la adaptación de su planeamiento municipal a la Ley 2/2006.

En cuanto a las posibles sanciones o medidas a adoptar en el supuesto de incumplimiento por parte de los Ayuntamientos de la adaptación de su planeamiento a la Ley 2/2006, resulta ocioso indicar que uno de los principios fundamentales del derecho administrativo sancionador es el principio de tipicidad que exige la delimitación concreta de las conductas que se hacen reprochables a efectos de su sanción.

En este caso, repasadas las infracciones que se contemplan en la Ley 2/2006 –artículos 225 y siguientes- no encontramos ningún tipo en el que pudiera encajar la falta de adaptación del planeamiento a las determinaciones de la Ley de constante referencia, por lo que no cabe sino concluir que la Ley 2/2006 no habilita para imponer sanciones a los ayuntamientos que incumplan esa obligación de adaptación del planeamiento general a sus determinaciones.

Por lo tanto, actualmente no cabría sancionar a ningún Ayuntamiento de la CAPV por no haber cumplido con esa obligación.

Ello no es óbice para que el proyecto de Ley que se remita al Parlamento para la aprobación de esta prórroga del plazo de adaptación incluya, entre las infracciones que regula la Ley 2/2006, la falta de adaptación de los planes generales y las normas subsidiarias a sus determinaciones y se establezca la correspondiente sanción, pero es preciso, antes de adoptar esta decisión, sopesar los pros y contras de la misma.

**III. CONCLUSIONES.**

A la vista de las consideraciones realizadas en el cuerpo de este informe, podemos concluir lo siguiente:

1. Resulta necesario prorrogar el plazo establecido en el último párrafo del apartado 1 de la Disposición Transitoria Segunda de la Ley 2/2006, y dicha prórroga debe aprobarse y publicarse antes del 20 de septiembre de 2014.
2. El plazo de prórroga que finalmente se establezca ha de ser un plazo que previsiblemente vaya a ser cumplido por la mayoría de los municipios de la CAPV.
3. El instrumento jurídico por el que se apruebe esta prórroga debe tener rango de ley, idéntico al de la norma que se trata de modificar.
4. El incumplimiento de la obligación de adaptación de los planes generales y normas subsidiarias a las determinaciones de la Ley 2/2006 no tiene encaje en ninguna de las infracciones tipificadas en dicha ley, razón por la que no resulta posible sancionar esa conducta.

Este es mi informe que someto a cualquier otro mejor fundado en derecho.

Agurtzane Zangitu Osa

Letrada