



Sr. S. de Vega, presidente

Sr. Ramos Antón, consejero
Sra. Ares González, consejera
Sr. Herrera Campo, consejero y
ponente

Sr. Píriz Urueña, secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 15 de febrero de 2024, ha examinado *el proyecto de decreto por el que se establece el régimen jurídico para la conexión y el suministro de energía térmica a los edificios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León mediante redes de calor multiusuario*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 36/2024

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 23 de enero de 2024 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el proyecto de decreto por el que se establece el régimen jurídico para la conexión y el suministro de energía térmica a los edificios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León mediante redes de calor multiusuario.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 25 de enero de 2024, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 36/2024, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por Resolución de 5 de febrero de 2014 de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el presidente del Consejo, correspondió su ponencia al consejero Sr. Herrera Campo.

Primero.- El proyecto.

El proyecto de decreto sometido a consulta (considerando como tal el que figura en los folios 113 a 119 del expediente, firmado el 16 de enero de





2024) consta de un preámbulo, cuatro artículos, una disposición transitoria y tres disposiciones finales.

El articulado de la norma regula el "Objeto y ámbito de aplicación", la "Obligación de conexión a las redes de calor", los "Encargos" y las "Tarifas".

La disposición transitoria hace referencia a los "Edificios con encargos en vigor".

La disposición final primera prevé el "Suministro de datos al EREN", conforme a lo que se establezca en una orden de la consejería competente en materia de medio ambiente; la segunda faculta al titular de la consejería competente en materia de sostenibilidad ambiental para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación del nuevo decreto; y la tercera prevé la entrada en vigor de la norma el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León.

Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente remitido figuran, tras el índice de los documentos que lo conforman, los siguientes:

- Proyecto de decreto y memoria justificativa, ambos de fecha 2 de noviembre de 2023.

- Copia del anuncio de sometimiento del proyecto al trámite de información pública, publicado en el Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León entre el 2 y el 15 de noviembre de 2023. No consta que se hayan realizado sugerencias.

- Documentación relativa a la audiencia concedida el mismo 2 de noviembre de 2023, por un plazo de 10 días, al resto de consejerías. Han formulado observaciones las Consejerías de Economía y Hacienda (de su Secretaría General, la Intervención General y el Ente Regional de la Energía); de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; de Familia e Igualdad de Oportunidades (que considera que no se aprecia impacto de la norma proyectada sobre la infancia, la adolescencia, la familia y la discapacidad, y que el impacto de género por su aplicación será neutro); de Educación; y de Cultura, Turismo y Deporte.





Han comunicado que no realizan observaciones ni sugerencias las Consejerías de la Presidencia; de Industria, Comercio y Empleo; de Movilidad y Transformación Digital; y de Sanidad.

- Solicitud de informe, de fecha 2 de noviembre de 2023, a la Dirección General de Presupuestos, Fondos Europeos y Estadística de la Consejería de Economía y Hacienda, que el 12 de noviembre siguiente solicita ampliación de la memoria sobre los aspectos que relaciona. El 27 de noviembre y el 5 de diciembre se remiten informes complementarios por la Dirección General de Infraestructuras y Sostenibilidad Ambiental. El 18 de diciembre de 2023 la Dirección General de Presupuestos, Fondos Europeos y Estadística emite su informe.

- Proyecto de decreto de 27 de diciembre de 2023, firmado por el consejero de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio y por el consejero de Economía y Hacienda, y memoria justificativa firmada en la misma fecha por los secretarios generales de las dos consejerías proponentes.

- Informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de 29 de diciembre de 2023. Se adjunta el proyecto de decreto informado, carente de firma, y la memoria justificativa de fecha 27 de septiembre.

- Proyecto de decreto de 16 de enero de 2024, firmado por el consejero de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio y por el consejero de Economía y Hacienda.

- Memoria justificativa de 17 de enero de 2024, firmada por los secretarios generales de las dos consejerías proponentes.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Única.- Naturaleza del proyecto sometido a dictamen.

Mediante escrito de fecha 17 de enero de 2024, el secretario general de la Consejería de Presidencia, por delegación del consejero y con base en la competencia que establece el artículo 4.2 de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, solicita la "admisión a trámite y dictamen, si procede, del Consejo Consultivo sobre el expediente referenciado".





Al respecto, el artículo 4.1.d) de la citada Ley 1/2002, de 9 de abril, establece que es preceptivo el dictamen en los supuestos de "Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones, excepto aquellos que sean de carácter meramente organizativo".

En consecuencia, para determinar la necesidad del dictamen solicitado es preciso analizar la naturaleza de la disposición que se pretende aprobar.

Conforme al artículo 1 del proyecto de decreto sometido a dictamen, el mismo "tiene por objeto establecer el régimen jurídico aplicable a la conexión y suministro de energía térmica a los edificios afectos a la prestación de un servicio público, que sean de titularidad de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, mediante las redes de calor multiusuario de titularidad de la empresa pública 'Sociedad Pública de Infraestructuras y Medio Ambiente de Castilla y León' (en adelante SOMACyL)".

El análisis debe partir obligadamente de la línea interpretativa marcada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, en relación con la exigencia de dictamen y su eficacia como vicio de nulidad radical, que ha declarado que no es necesaria la consulta del máximo órgano consultivo en aquellas disposiciones reglamentarias que no tengan carácter ejecutivo de una ley y carezcan de carácter innovador del ordenamiento jurídico. En particular, la sentencia de 30 de noviembre de 1996 exime del preceptivo dictamen un decreto que contiene normas de mera organización administrativa de las áreas de salud, distritos de atención primaria y áreas hospitalarias, sin establecer innovación normativa alguna.

También cabe citar la sentencia de 10 de diciembre de 2003 del Tribunal Supremo, que manifiesta con rotundidad que:

"(...) la Ley Orgánica del Consejo de Estado, al disponer que 'la Comisión Permanente del Consejo de Estado deberá ser consultada en los Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las Leyes, así como sus modificaciones', excluye –como hicieron las anteriores versiones de las normas reguladoras del Consejo y el propio artículo 10.6 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado– de la obligatoriedad del mencionado dictamen a los Reglamentos que no puedan ser incluidos en la categoría o concepto de Reglamento 'ejecutivo'.





»Categoría que, ya desde la Moción sobre la consulta al Consejo de Estado de los reglamentos ejecutivos de las Leyes, aprobada por el propio Consejo en Pleno en su sesión de 22 de mayo de 1969, pasando por la conocida sentencia de este Tribunal Supremo de 22 de abril de 1974, se definió como la del reglamento directa y concretamente ligado a una ley, a un artículo o artículos de una ley o a un conjunto de leyes, de manera que dicha ley, o leyes, es completada, desarrollada, pormenorizada, aplicada, cumplimentada o ejecutada por el reglamento, sin que esta pluralidad de expresiones supongan conceptos distintos, sino el común de que el reglamento se manifiesta como desarrollo y ejecución directa de la norma legal; categoría en la que, en definitiva, ha de incluirse toda norma reglamentaria que desarrolle cualquier remisión normativa o reenvío legal a una ulterior normación que haya de efectuar la Administración como complemento de la ordenación que la propia Ley establece.

»En este sentido, tiene declarado la jurisprudencia de la Sala, por todas en su sentencia de 29 de julio de 1997, que sólo cuando la norma reglamentaria desarrolla con carácter general unos principios de regulación contenidos en la Ley que le sirve de referencia, puede hablarse de un auténtico reglamento ejecutivo”.

El Tribunal Superior de Justicia de Cantabria ya abordó esta cuestión en sentencia de 1 de junio de 1999, al señalar que es claro que los reglamentos ejecutivos no pueden identificarse tan solo por la mera subordinación a la ley, puesto que cualesquiera reglamentos deben estar vinculados a la legalidad. Pero tampoco pueden serlo por constituir aplicación o materialización sin más de disposiciones legales, toda vez que entender tal cosa supondría asignar al concepto de ejecución reglamentaria de las leyes un contenido amplísimo y, por tal razón, huero de una auténtica entidad sustancial.

Todo reglamento, salvo los llamados independientes y los de necesidad, en la medida en que unos y otros tengan cabida en nuestro sistema de fuentes, desarrolla o complementa una regulación legal previa a la que se encuentra subordinado. Ahora bien, para considerar que estamos en presencia de un reglamento ejecutivo, es preciso que la normación que contiene se dirija directamente al desarrollo de la ley e innove el ordenamiento jurídico.

Sobre los reglamentos ejecutivos se ha pronunciado más recientemente la Sala de lo Contencioso-administrativo (Sección Cuarta) del Tribunal Supremo en la sentencia 837/2018, de 22 de mayo, que en sus fundamentos de derecho segundo y tercero señala lo siguiente:





»Segundo.- (...) A efectos de la consulta preceptiva al Consejo de Estado, que exige en el artículo 22.3 de la LOCE, y recuerda el artículo 24.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, la doctrina de esta Sala precisa que son «reglamentos ejecutivos» los que la doctrina tradicional denominaba «Reglamentos de ley», entendiéndolos como aquéllos que no eran obra espontánea de la autoridad ejecutiva administrativa. Considera la Sala que son reglamentos ejecutivos los que están directa, inmediata y concretamente ligados a una Ley, a un artículo o artículos de una Ley, o a un conjunto de Leyes, de manera que dicha Ley (o Leyes) sea completada, desarrollada, pormenorizada, aplicada, cumplimentada o ejecutada por el Reglamento.

»Se caracterizan, en primer lugar, por dictarse como ejecución o consecuencia de una norma de rango legal que, sin abandonar el terreno a una norma inferior, mediante la técnica deslegalizadora, lo acota al sentar los criterios, principios o elementos esenciales de la regulación pormenorizada que posteriormente ha de establecer el Reglamento en colaboración con la Ley.

»Es también necesario, en segundo lugar, que el Reglamento que se expida en ejecución de una norma legal innove, en su desarrollo, el ordenamiento jurídico sin que, en consecuencia, deban ser considerados ejecutivos, a efectos del referido artículo 22.3 LOCE, los Reglamentos *secundum legem* o meramente interpretativos, entendiendo por tales los que se limitan a aclarar la Ley según su tenor literal, sin innovar lo que la misma o los que no hacen una innovación trascendente del ordenamiento jurídico (así, sentencia de 12 de noviembre de 2003 (Rec. 12/2002). No precisan de informe preceptivo del Consejo de Estado los Reglamentos que se limitan a seguir o desarrollar en forma inmediata otros Reglamentos y los Reglamentos independientes que *-extra legem-* establecen normas organizativas en el ámbito interno o doméstico de la propia Administración (por todas, sentencia de esta Sala y Sección de 15 de julio de 1996; Rec. 606/1991).

»Tercero.- La intervención del Consejo de Estado es tradicional en nuestro Derecho desde principios del siglo XIX y se consagra ya con claridad en el artículo 45.1 de la Ley orgánica del Consejo de Estado de 1860.

»Tras la Constitución de 1978 sirve, en los casos de Reglamentos ejecutivos, o *praeter legem*, a los principios de legalidad y de jerarquía normativa que consagra su artículo 9.3 y recuerda el artículo 21, en sus apartados 2 y 3, de la ya citada Ley 50/1997 del Gobierno. En la actualidad hay que traer a





colación el artículo 128.3 de la Ley 39/2015 (...). Y todo ello en cuanto la potestad reglamentaria se sujeta a los principios, directrices o criterios que marca la Ley a desarrollar, y no se ejerce sólo según el buen criterio o la libre interpretación del Gobierno. La función consultiva que ejerce el Consejo de Estado es idónea para coadyuvar a los principios citados, porque se centra en velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico (artículo 2.1 LOCE) lo que explica el carácter esencial que institucionalmente tiene para nuestra doctrina el dictamen previo de este órgano, como protección del principio de legalidad y garantía de la sumisión del reglamento a la Ley. Y es que, aunque sin duda puede el Consejo de Estado entrar a valorar en su función aspectos de oportunidad y conveniencia, sólo lo hará en los casos en que la índole del asunto lo exija o la autoridad que consulta lo pida en forma expresa (artículo 2.1 LOCE, ya citado)".

A criterio de este Consejo Consultivo, el proyecto sometido a consulta no tiene el carácter de reglamento ejecutivo que justifique la preceptividad del dictamen solicitado.

Ni el preámbulo del proyecto ni la memoria refieren cuál sea la norma legal en cuyo desarrollo se ha elaborado el nuevo texto, o habilite o sirva de fundamento para su aprobación, sino que esta se justifica en la ejecución de una de las medidas previstas en el Acuerdo 177/2022, de 6 de octubre, de la Junta de Castilla y León, por el que se adoptan medidas de ahorro y eficiencia energética en la Administración General e Institucional de la Comunidad de Castilla y León.

Como señala el propio Acuerdo, tales medidas, enumeradas en su anexo, tienen la consideración de directrices vinculantes para todos los órganos de la Administración de la Comunidad, aprobadas conforme a la facultad atribuida a la Junta de Castilla y León en el artículo 16.j) de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

En concreto, dentro de las "Medidas de racionalización en materia de gestión y uso de los edificios y recursos públicos" (apartado 1 del anexo) se enumeran diversas "Medidas dirigidas a reducir la dependencia de los combustibles fósiles" (apartado 1.1); y entre ellas, se indica (segundo punto) que "Los edificios públicos que no lo estuvieran ya, se conectarán cuando ello sea posible a las redes de calor existentes en sus municipios".





En esa dirección, la memoria del proyecto de decreto señala que “para la ejecución de las políticas de eficiencia energética y fomento de energías renovables, ciñéndonos a los edificios propiedad de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, resulta un medio óptimo la instrumentación de encargos de gestión de carácter homogéneo [a la empresa pública Sociedad Pública de Medio Ambiente de Castilla y León], mediante los cuales pueda darse cumplimiento a lo previsto al Acuerdo 177/2022, de 6 de octubre”.

Nada se infiere del proyecto ni de la memoria que permita considerar que se trata de un reglamento ejecutivo, por lo que el dictamen del Consejo Consultivo no sería preceptivo. Así lo reconoce el propio informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos incorporado al expediente, que señala que “no se trata de un decreto que se dicte en desarrollo de una ley (reglamento ejecutivo)”.

Por otra parte, y pese a lo que apunta el mismo informe jurídico acto seguido del anterior reconocimiento, tampoco determinaría la preceptividad del dictamen el hecho de que el texto “configura un régimen jurídico, no limitándose a una organización administrativa referida a órganos, dependencias y servicios, sino más bien a la fijación del auténtico régimen jurídico de la actividad de que se trata, reglamentándola y fijando las tarifas”.

Como se ha indicado, el artículo 4.1.d) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, establece como preceptiva la consulta al Consejo Consultivo cuando se trate de “proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones, excepto aquellos que sean de carácter meramente organizativo”. Del tenor literal del precepto se infiere que se exceptúan del dictamen del Consejo los reglamentos ejecutivos que tengan carácter meramente organizativo. Es decir, en cualquier caso, para la preceptividad del dictamen se exige que se trate de un reglamento ejecutivo, nota que, como ya se ha indicado, no concurre en el presente supuesto.

Sin perjuicio de lo anterior, cierto es que el proyecto no regula una organización administrativa. Pero también lo es que, visto su contenido, este permitiría calificarlo como un reglamento independiente o *extra legem*, que pretende establecer unas reglas que bien pudieran calificarse como domésticas e instrumentales, ya que son aplicables únicamente a los edificios que sean titularidad de la Administración de la Comunidad y estén afectos a la prestación de un servicio público, y tienen por objeto establecer el régimen jurídico aplicable a la conexión de dichos edificios y el suministro de energía térmica a los mismos por medio de las redes de calor titularidad de la empresa





pública SOMACyL. Para ello, en línea con algunas de las observaciones planteadas por distintas consejerías y por el propio informe jurídico, debe quedar plenamente claro en el preámbulo y texto del decreto que referidas reglas no tienen ningún alcance o impacto externo a la Administración de la Comunidad, para aplicarse solo a edificios de titularidad exclusiva de la misma, y en relación con redes de calor no sólo gestionadas sino igualmente de titularidad exclusiva de la empresa pública SOMACyL.

Todo lo cual configura claramente estas normas como una cuestión meramente doméstica, con impactos económicos y administrativos internos, y de carácter puramente organizativo o instrumental en materia energética, que no haría preceptivo el dictamen del Consejo Consultivo.

En definitiva, por todos los motivos aquí expuestos, este Consejo Consultivo considera que en el proyecto de decreto remitido no concurren las condiciones jurídicas necesarias que determinen el carácter preceptivo del dictamen solicitado.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

No procede emitir dictamen con carácter preceptivo en relación con el proyecto de decreto por el que se establece el régimen jurídico para la conexión y el suministro de energía térmica a los edificios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León mediante redes de calor multiusuario.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE

