

# COMENTARIOS AL ANTEPROYECTO DE LEY DE ORDENACIÓN EXTREMADURA

Habida cuenta de la experiencia adquirida con la pasada, aún vigente, LSOTEx, toda reforma de la misma debiera plantearse en los siguientes ejes:

- No regular lo que ya está regulado.
- Aclaración y homogenización terminológica.
- Evitar la dispersión normativa.
- Evitar la desregulación.
- Reducir la discrecionalidad en el planeamiento.
- Tecnicidad.

## EJES GENERALES

### 1. DOBLE REGULACIÓN

La Ley del Suelo nacional ya contiene una regulación del suelo, por lo que reiterar los conceptos de aquella únicamente conduce a la duplicidad.

A buen seguro que la legislación básica ofrece campos no estrictamente regulados que pueden ser desarrollados por la ley autonómica, sin caer en esa reiteración.

Por ejemplo los artículos 23 y ss. o bien reiteran lo dicho por la norma nacional o la contravendrían. Sería posible simplemente indicar que dicha regulación ya existe.

### 2. TERMINOLOGÍA

Conforme a la moderna corriente y técnica legislativa sería posible no una ¿"disposición"? preliminar sino un anexo donde se lleven a cabo varias actuaciones, cuando su relevancia no exija su incardinación en el articulado.

#### 2.1. ACLARACIÓN

Asombra percatarse que hay elementos tan esenciales en una ley urbanística como la edificabilidad indicada en el art. 74 de la actual ley que no queda clarificada si corresponde a edificabilidad bruta del sector, neta de la parcela o cualquier otra.

El concepto de construcción "aislada" viene perpetuándose desde la Ley del 76 (art. 85), pero con una gran diferencia de rango en su salto a la legislación autonómica, de forma que actualmente e incluso en el anteproyecto (art. 18) su concepto se hace extensivo a cualquier construcción, no únicamente a la vivienda familiar. Convendría definir el concepto, y restringir su exigencia para aquellas construcciones que puedan cumplir con la misma.

Conceptos como "edificio", "construcción", "instalación" no quedan suficientemente definidos por la LOE u otras normas, de forma que cabría delimitar su significado a los efectos del proyecto de ley.

Seguimos sin definir conceptos tan importantes como la licencia de 1ª ocupación, qué es la "justificación urbanística" de un proyecto, y otros muchos conceptos, que vienen interpretándose por distintas vías que no son necesariamente la deseable tipificación.

Poco se dice sobre la justificación urbanística que ha de incorporarse en un proyecto. Tampoco establece mucho más la LOE o el CTE, salvo la mención a su existencia en el anexo de la Parte I. Así no es raro encontrar en los proyectos, anteproyectos o memorias diversas interpretaciones de lo que constituye justificar urbanísticamente el proyecto, cada cual más aventurada o desvergonzada. Resultaría más eficaz definir de una vez por todas que la mención a que existe un plan o una ley no es una justificación. Que la enumeración de los preceptos generales de un plan o una ley poco aportan al técnico supervisor. Parece procedente exigir que la justificación, en el amplio sentido probatorio que tiene, debe realizarse mediante la cumplida comparación entre los requisitos y las proyecciones. Incluso puede estudiarse el establecimiento formal de esta justificación. A falta de esa regulación toda la carga se traslada al servicio municipal (art. 143.4), que como bien es sabido en numerosas ocasiones en el mejor de los casos debe terminar realizando esa justificación. O igualmente pésimo, al servicio autonómico en el caso de las calificaciones.

Parece indispensable a estas alturas definir de una vez por todas lo que es una obra menor, de forma que regulado aquí se armonicen las exigencias para todos los municipios y de

paso pueda superarse el denostado D 205/2003. Igualmente no tiene sentido hablar de obras mayores (art. 137.3) si no se ha establecido previamente esa delimitación.

Igualmente procede aprobar de una vez por todas, el modelo de cartel o carteles del art. 147, dejando si pareciese razonable cierta libertad a los municipios para modificarlo, no obstante de surtir efecto en defecto de regulación municipal.

Deseable también sería definir un aspecto tan nimio en apariencia como las construcciones posibles dadas su vinculaciones con la explotación agropecuaria. Un caso sería por ejemplo la vivienda vinculada, de la que trataré más adelante. Otro caso sería el de la construcción para almacenamiento de útiles y enseres, la conocida “caseta de aperos”, cuya regulación actualmente recae en el redactor con los consiguientes perjuicios de desigualdad entre municipios y discrecionalidad.

Éstas son tan sólo unas cuantas ideas a este respecto.

## **2.2. HOMOGENEIZACIÓN**

Cuando se promulgó la vigente ley del suelo sin duda se pensó en que resultaba procedente cambiar los términos de Programa de Actuación y Unidad de Ejecución que provenían de las anteriores leyes del suelo estatales, por Programa de Ejecución y Unidad de Actuación. Quizás pareció que otorgaba carta de naturaleza a la ley autonómica esta nueva nomenclatura, o quizás hubo otras causas.

No obstante, para los que proveníamos de esta antigua legislación causó no poca confusión inicial. Todavía causa confusión entre ciertos agentes del proceso edificatorio, particularmente entre los que no están especializados en el sector urbanístico. Tampoco ayuda naturalmente la vigencia de planeamientos con normas que provienen de la legislación pretérita (NNSS, PGOUs, etc.), y que por tanto conservan esa terminología. Sólo hay que echar un vistazo a los anuncios del DOE. El anteproyecto abunda más, pues cita las “unidades de actuación” y las “unidades de actuación integrada” y las “simplificadas”, desdoblamiento que en todo caso merece la pena definir conjuntamente de modo que no se pierda el lector.

Un estudio de las principales leyes sectoriales de las autonomías, al menos colindantes, en lo relativo a su terminología, sería deseable, de forma que al menos a un agente no procedente de Extremadura no le resultase ajena la nomenclatura.

Por último no tiene mucho sentido establecer un concepto como el “uso vivienda” que luego no vuelve a ser prácticamente utilizado en el articulado. En este sentido sería más factible la definición del “uso residencial privado”, dado que el público ya viene en general definido por la LOE y CTE, comprensivo de todas las posibilidades relacionadas con la vivienda, tales como edificio plurifamiliares y unifamiliares con sus correspondientes tipologías. La definición otorgada en la DP contraviene definiciones LOE y CTE, a menos que esta definición otorgue sentido amplio y no excluyente del residencial público.

## **3. DISPERSIÓN NORMATIVA**

El actual anteproyecto incurre en la misma problemática que no abordó su antecesora, la dispersión de la regulación. Así deja a salvo los reglamentos de la década de los 70 y el propio REPLANEx con la consabida salvedad de “en lo que sea compatible”. El anterior reglamento tardó en llegar 6 años, y poco sabemos de lo que pueda llegar una revisión del mismo.

De ello se siguen no pocos inconvenientes. El primero es la dificultad de interpretar qué es compatible o incompatible de la nueva norma, mientras se elabora el desarrollo reglamentario en materia de planeamiento, gestión y disciplina.

El segundo es precisamente esa dispersión citada. El redactor de planeamiento, el agente del proceso edificatorio o urbanizador, el promotor a pie de calle, han de navegar contra todas estas normas, de la que deben ir entresacando, y analizando su vigencia además. Tal es así que en muchos municipios que carecen de todo punto de un servicio urbanístico potente, se desconoce por completo la aplicabilidad de estos reglamentos setenteros, lo que en el día a día podría suponer en casos la no aplicación adecuada de la normativa. Son muchos los municipios extremeños, y en este aspecto resulta congruente y necesario la aplicabilidad de la norma.

Parece por tanto muy conveniente acometer no ya por vía reglamentaria sino en el propio seno de la ley la regulación propia, ya que propia es la norma legislativa, de todos los aspectos posibles. Gran parte del REPLANEx no tiene porqué constituir parte del articulado. El reglamento de disciplina ya se encuentra incluso incorporado en gran parte. Otro tanto ocurre con el de gestión.

## 4. DESREGULACIÓN

Son diversas las situaciones que no terminan de clarificarse en la actual ley como por ejemplo.

### 4.1. RÉGIMEN PROPIETARIOS DEL SISTEMA DE COMPENSACIÓN

No termina de explicitarse qué ocurre con los propietarios disidentes en el sistema de expropiación. A pesar de que la palabra expropiación aparece 61 veces en el texto actual, en ninguna de ellas se determina que estos propietarios han de ser expropiados. El anteproyecto comienza a ser más conciso en este aspecto, pero igualmente hace falta referirse al concepto de agente urbanizador para dilucidar el destino de estos propietarios. Aparentemente el anteproyecto ni siquiera menciona dicha capacidad expropiatoria del agente, dado que el contenido del antiguo art. 131 ha sido relegado a un posterior desarrollo reglamentario, lo que a priori se determina que la capacidad como sujeto beneficiario de expropiación se lleve por esta vía reglamentaria y por la preceptiva legislativa.

### 4.2. SUELO, CATEGORÍAS Y USOS

Existen dos aspectos en lo relativo al suelo que a mi juicio necesitan precisión y regulación.

#### 4.2.1. CATEGORÍAS

La desregulación en este apartado conduce a la lógica confusión y discrecionalidad y falta de homogeneidad en los planes. Esta casuística es especialmente grave en el caso de suelo rústico. Son varios los problemas que esto plantea.

Cada redactor denomina a unas categorías de forma distinta, llegando al caso paradigmático del "suelo supraplan".

Cada planeamiento asigna los suelos a las categorías muy diversamente. Así es posible encontrar casos en los que los que gran parte del suelo municipal está asignado a una protección ambiental ecológica cuando sólo una pequeña porción, incluso ninguna, pertenece a la Red Natura 2000. Es decir, el redactor ha considerado que no sólo los 2 km<sup>2</sup> pertenecientes a la Red han de ser merecedores de la protección que aquella brinda, sino que lo hace extensivo discrecionalmente a 5 km<sup>2</sup> más, basado en criterio: ninguno.

Caso aparte debiera ser la protección paisajística. Podemos encontrar nuevamente municipios cuyo 40-50% de terreno rústico se encuentra asignado a esta categoría, cuya adscripción está basada en criterio: ninguno. Totalmente subjetivo.

El texto básico nacional ofrece ya una primera división y adscripción de los suelos rústicos en su art. 21. No obstante esa primera estructura no se traspone en la actual ley ni su reglamento completamente, y en el anteproyecto incluso se omiten ya las referencias por ejemplo a los terrenos inundables.

Caso este de los terrenos inundables en los que, desde Biescas (1996) y Badajoz (1997), poco o nada se ha avanzado. Afortunadamente la nueva redacción del RDPH ha venido a establecer al menos un régimen de usos aunque sea somero.

Otras clases que actualmente ya viene establecidas serían las contempladas en la Ley 6/2015 Agraria de Extremadura. Ejemplos serían los suelos regables, vías pecuarias, caminos públicos, montes públicos y terrenos forestales. Mención aparte merecerían los terrenos adhesados. Existe por tanto una clasificación de determinados terrenos, pero no es lo mismo un monte público que una masa forestal. No será exigible el mismo régimen de usos para la dehesa que para las zonas de alta montaña. Ni siquiera debe ser la misma categoría una dehesa con valores paisajísticos que sin ellos, o con distintas intensidades de arbolado.

Parece razonable, lógico y conveniente que sea la ley la que establezca las categorías necesarias, incluso llegando a nivel de subcategorías, y criterios objetivos para su adscripción. Criterios que para que sean objetivos deben ser cuantificables, determinables las situaciones en las que un terreno debe ser categorizado en suelo no urbanizable forestal o en suelo no urbanizable de dehesa. O al menos lo más cuantificables posibles, como en el caso de protección paisajística.

De este modo se brindaría no sólo una mayor seguridad sino que se impediría la inútil modificación constante de planes o el recurso de éstos.

#### 4.2.2. RÉGIMEN DE USOS

Hasta el momento la concreción de los usos, concretamente su compatibilidad con las distintas clases y categorías de suelo, ha quedado supeditada a la fijación por parte del planeamiento, y por tanto sujeta a la interpretación y discrecionalidad del redactor.

Son diversas las razones que aconsejan que esta compatibilidad, venga prefijada por una norma de rango superior, preferiblemente la ley. Una de ellas la evitación de errores, que en ocasiones obliga a reformular el planeamiento en este aspecto concreto. Pero la principal es que el régimen de compatibilidades, cuando no venga determinado por otra norma como podría ser el régimen de actividades clasificadas, debe ser igual para todos los administrados, con independencia del municipio concreto en que residan o pretendan establecerse.

Son dos vertientes las que deben observarse en este aspecto. Por un lado las limitaciones que establezcan las distintas normas sectoriales, generalmente para suelos rústicos. Por otro lo abierto en este aspecto que resulta el suelo de carácter urbano.

En el primer aspecto y como ejemplo, he mencionado ya el caso de los terrenos inundables. El RDPH ha venido a establecer ya una estructura que no obstante, no solo requiere un desarrollo, sino que incluso viene exigido por la normativa de aguas (art. 11 LA y arts. 9 yss, 14, RDPH), ello sin perjuicio de la celeridad que devendría de la posibilidad ofrecida por el art. 14.bis.5 en cuanto a tramitación administrativa de disciplina.

Existen otras normas sectoriales cuyas limitaciones no son tan obvias y sobre las que cabría algo que decir en esta ley, cuestión que entre otras ventajas otorgaría una celeridad en la tramitación de licencias y permisos, principalmente desde el punto de vista de inadmitir directamente aquellas que no sean compatibles sin necesidad de esperar el informe sectorial. Este aspecto necesaria un profundo estudio y coordinación con las administraciones involucradas.

En el aspecto formal y sin renunciar a la clásica división urbanística residencial, terciaria, industrial o productiva, sería del todo procedente abundar en esta clasificación atendiendo a lo establecido para los usos por la LOE y CTE, principalmente a fin de homogenizar y armonizar la nomenclatura de usos.

Por último mencionar que siguiendo el espíritu de no regular lo regulado, en el articulado debería prestarse atención a los usos compatibilidades principalmente de carácter urbano, incidiendo en lo no regulado por las normas sectoriales. El régimen no tiene porqué agotar la regulación, pudiendo establecerse algún margen de discrecionalidad técnica para usos menos críticos o importantes

Como corolario resultaría muy útil a los agentes y promotores incluir un anexo, al más puro estilo de tablas de compatibilidades habituales en los planeamientos.

#### 4.3. VIVIENDA VINCULADA

La desregulación que existe en cuanto a la consideración de vivienda vinculada a explotaciones agropecuarias deviene en que no determinada por la ley ni el reglamento frecuentemente no se atreve el redactor a establecer qué es semejante figura. Lo que finalmente determina la discrecionalidad en cuanto a su calificación. Y parece que en una región con vocación especialmente agraria este es un aspecto que no sólo debería ser regulado, sino incluso muy adecuadamente.

Un ejemplo de comunidades que ya han avanzado, al menos, en este aspecto es la LSU 2/2006 del País Vasco, arts. 28 y 31. A parte de su posible discusión crítica (ap. 1.b y c) es interesante por donde apunta su ap. 1.a). Se llega incluso a la regulación dada por el Decreto Foral 76/2006 de 29 de noviembre para cuestiones procedimentales.

Otro ejemplo autonómico, por citar sólo uno de los primeros, es la LOUPMR 9/2002 de Galicia (arts. 33.2.h y 43).

#### 5. DISCRECIONALIDAD

Un aspecto preocupante es el límite entre la discrecionalidad del redactor del planeamiento, la llamada "discrecionalidad técnica" y la mera arbitrariedad. Estamos después de todo ante una comunidad autónoma con una enorme extensión de territorio y con la menor densidad de población prácticamente emparejada con Castilla La Mancha. Es mucho el patrimonio de suelo a atender.

Son muchos los ejemplos de esta discrecionalidad que pueden encontrarse y no pocos los quebraderos que causan al técnico de la calle o incluso a la propia Administración en otras instancias.

Parece pues deseable reducir esa discrecionalidad en aras no sólo a facilitar el día a día del ciudadano, del técnico o incluso la Administración, sino que además redundaría en una mayor homogenización de conceptos, protección del suelo y principalmente de derechos y deberes.

Existe la opinión de que el planeamiento ha de quedar, al menos tender, en eso, en planificar y ordenar, no en establecer. En realizar un estudio del territorio municipal o supramunicipal, analizar el mismo y planificarlo de forma que se ordene.

### **5.1. TECHO**

Un aspecto interesante es la definición del concepto “techo” o límite del “aprovechamiento objetivo”. En el anteproyecto al menos se avanza en una definición menos jurídica y más técnica en los aprovechamientos, pero se pospone en la actual ley y en el anteproyecto la definición de cuestión tan crítica a otro desarrollo. En tanto que tampoco se encuentra definido en el REPLANEx, cabe como siempre pensar que deberá ser fijado en el planeamiento municipal, como de hecho viene ocurriendo.

No tiene mucho sentido que en un municipio se considere que las galerías computan al 50% y en el de al lado al 100%. Tampoco que en un municipio no se considere la edificabilidad bajo rasante y en el de al lado tan sólo si no es para uso aparcamiento. Que en uno no se haga referencia a las construcciones sobre altura permitida y que otro se considere un límite de 20 m2 o que no computen las salas de máquinas.

Además parece sensato disgregar el concepto urbanístico de techo del concepto de superficie construida utilizado por otras normativas para sus propios fines.

Esa aclaración, esa homogenización desde el texto legislativo parece no sólo deseable, sino inevitable en cuanto determinante de derechos y deberes.

### **5.2. OCUPACIÓN**

Otro tanto ocurre con el concepto de ocupación, que por lo demás es crítico en la actual concepción del suelo rústico.

¿Qué consume ocupación? ¿Todos los edificios o sólo algunos? ¿Todas las construcciones o sólo algunas? ¿Las instalaciones deberían consumir ocupación?

¿Qué ocurre con la ocupación bajo rasante, el llamado anteproyecto subsuelo?

### **5.3. CATEGORÍAS DE SUELOS RÚSTICOS**

Este aspecto ha sido mencionado en apartado anterior.

### **5.4. TOLERANCIA DE APROVECHAMIENTO MEDIO**

La fijación de una tolerancia técnica en el aprovechamiento medio entre áreas de reparto similares es necesaria, pero el 15% del art. 26 resulta aparentemente excesiva.

### **5.5. LÍMITES Y ESTÁNDARES**

Nada potenciará más la desigualdad entre los municipios que la falta de delimitación unos estándares máximos a la ocupación, y también ¿por qué no?, mínimos.

Dentro de ellos el que se antoja como más útil era el establecido en el art. 74.2.2 primer párrafo, que ahora desaparece. Recuperar este estándar y hacerlo extensivo al municipio se antoja imprescindible, fijando además el horizonte temporal máximo a considerar y la forma de evaluar los posibles crecimientos demográficos al efecto. Del mismo modo han de considerarse estándares como el techo por unidad de suelo, también desaparecido, en detrimento del límite de viviendas por ha. Cuestión en conjunto que en definitiva ha ido y venido entre las distintas modificaciones de la actual ley para ser recuperado ahora.

Abundando en la idea de mínimos, por qué no fijar también un mínimo, ya que de economía sostenible se habla, particularmente atendiendo a las áreas de reparto o sectores que pretendan destinarse a tipologías de baja densidad.

El establecimiento de un baremo de máximos y mínimos parece acertado, pero sorprende encontrar que para las zonas verdes y dotaciones no se establece ese baremo. Cabe plantearse la dificultad de aplicación cuando la población de un municipio crezca, cuestión que aunque actualmente no parece la tendencia, es premisa pretendida de cualquier revisión de planeamiento urbanístico.

La posibilidad que abre la redacción del primer párrafo del ap. 2 del art. 39 no sólo aumenta la discrecionalidad sino que puede dejar todo el apartado en papel mojado.

### 5.5.1. ESTÁNDARES DE DISEÑO Y RESERVA

Un aspecto desregulado es por ejemplo la reserva dotacional, en cuestiones tan importantes como las sanitarias o educativas.

En el aspecto educativo, inaplicable que resulta anexo del RP nacional, no existe una regulación propia en tanto el regional no acomete estas cuestiones. Tampoco se conoce una dotación mínima para centros sanitarios.

En este aspecto el D 7/2014 valenciano ya ha traspuesto y regulado esta cuestión, al menos en el aspecto educativo.

Esperando que llevamos 16 años a los COU estos no han llegado y así queda sin ningún tipo de regulación aspectos tan importantes como anchuras de viales, dimensiones de plazas de aparcamiento (con la necesaria coordinación con la normativa de accesibilidad), etc. En este aspecto la LOTUP 5/2014 valenciana ya incorpora en la propia ley, como no puede ser de otro modo y resulta deseable, estos aspectos. Naturalmente, únicamente ha recuperado el RP78 nacional y ha avanzado en ese desarrollo. Como no puede ser de otro modo transcurridos casi 40 años de aquella norma.

## 6. TECNICIDAD DE LA NORMA

Qué duda cabe que esta norma es de carácter técnico, en modo similar que lo pueda ser el CTE. Es decir, la aplicación de la misma compete a técnicos, sin perjuicio del carácter multidisciplinar que determinadas fases de su cumplimiento requieren.

Partiendo por el redactor de planeamiento, qué duda cabe que se trata de un técnico, no obstante del resto de participaciones de perfil más o menos técnico, social, medio ambiental, jurídico, etc. El "agente urbanizador", entendido como el proyectista del plan parcial o del mero proyecto de urbanización. El proyectista del edificio o finalmente del de demolición.

Renunciar a una jerga excesivamente jurídica es más que una opción, una necesidad inevitable. Perder el miedo a incluir fórmulas matemáticas que concretan sin género de interpretación conceptos que necesitan uno o varios artículos para ser expresados con palabras (p. ej. aprovechamiento tipo-medio).

Una redacción clara, breve y concisa, por utilizar el símil periodístico. Comprensible al fin para el que ha de manejarla, y en lo posible, para el resto de ciudadanos que pretenda o precisen un acercamiento a la regulación de la materia.

## 7. SERVICIOS URBANÍSTICOS MUNICIPALES

Es buena ocasión para fijar a nivel autonómico qué es un servicio urbanístico municipal. Aparentemente son los arts. 143 y 173 el que menciona este aspecto, pero no termina de definir por ejemplo la composición de dicho servicio, al menos como oficina técnico-jurídica. Las OTU aparecen frecuentemente citadas, pero tampoco se fija su composición. ¿Son compatibles las OTU con un técnico municipal, o por contrario existe una división de funciones?

Sin perjuicio de lo dispuesto por la normativa básica en materia municipal, ¿es factible desarrollar íntegramente la labor inspectora desde el técnico municipal, particularmente en municipios de menos de 50.000 hab.? ¿Qué cauces pueden habilitarse para concurrir a esa labor, de forma efectiva?

Por lo que se infiere del texto se renuncia a esta determinación, incluidos todos los preceptos del art. 190 de la ley actual.

Es de reseñar la aparente duplicidad del art. 4.4 y 89.2.b.

## ASPECTOS CONCRETOS

### 1. ESTRUCTURA

La estructura del actual texto vuelve a mi criterio a mezclar cosas en lugares que conducen a confusión.

Por ejemplo los deberes de conservación de bienes inmuebles se encuentran insertos en el título dedicado al suelo, como también se encuentran conceptos como la ruina legal o el régimen fuera de ordenación. Estos conceptos encajan más apropiadamente en el régimen disciplinario.

La calificación urbanística nuevamente vuelve a insertarse dentro del régimen de usos y autorización, que a su vez se encuentra dentro del régimen del suelo, cuando convendría a fin de evitar confusiones, definir en su lugar qué es la técnica urbanística de calificación y colocar el procedimiento en sitio correspondiente. Discernir entre la calificación en suelo urbano, más

conectada al mero planeamiento, y la calificación en suelo rústico y concretamente al perecimiento de elevación a la instancia regional, más conexas con un recurso de disciplina, “paralelo” al de licencia.

Un aspecto, que es aparentemente también heredado de la actual ley, y tradicionalmente de normas pretéritas, es la clasificación de suelos. Parece más bien corresponder a un aspecto puramente de planeamiento y no de régimen de suelo. A semeja también que el régimen de usos corresponde a la parte de planeamiento.

Buenos puntos de partida podría ser la LS76, LS92, o bien dado ya el momento legislativo urbanístico la L 5/2014 OTUPCV valenciana que sí hace precisamente esa división planeamiento-gestión-disciplina muy apropiadamente.

## 2. ASPECTO FORMAL

La actual ley utiliza frecuentemente artículos muy largos y párrafos igualmente eternos, sin apenas división en apartados, subapartados o números. Un ejemplo de lo que se debiera evitar es la actual redacción del art. 38 en general y su ap. 1 en cuanto a ininteligibilidad práctica. Cuestión que el anteproyecto evita en su art. 129 aparentemente desregulando el procedimiento.

Si bien el anteproyecto avanza en este sentido aún existen artículos largos que pueden ser estructurados o divididos, como p. ej. arts. 82, 143, etc. Párrafos que pueden subdividirse, como p. ej. art. 143.4.

## 3. CALIFICACIÓN

En lo relativo a la documentación a aportar, parece adecuada la exigencia de proyecto básico. No obstante, cabe mencionar algunos aspectos.

Sería necesario indicar qué documentación mínima debe componer la documentación del proyecto básico necesario. Así por ejemplo en el CTE no se definen escalas mínimas de los planos de situación o emplazamiento, la necesidad de presentar estados actuales o reformados, etc.

Esta documentación mínima, podría ser la indicada actualmente en la página del Sitex.

Como aspecto más relevante creo debería indicarse exactamente en qué debe consistir la justificación urbanística, tanto referida al planeamiento como a la ley. Indicar las cuestiones a justificar en lo relativo a construcciones existentes, y en qué modo deben incorporarse a la justificación urbanística mencionada.

Hecha la referencia a un proyecto básico, ha de considerarse que no todas las construcciones pueden estar sujetas a la LOE, por lo que cabría plantear quizás la conveniencia de fijar el proyecto básico para las obras de edificación que puedan sujetarse a dicha norma e documento y apuntar a otros posibles instrumentos para construcciones que no deban sujetarse al mismo. Por ejemplo, para ciertas obras podría ser suficiente una memoria habilitante (ateniéndonos a nuestra propia regulación). Para una balsa de depuración podría apuntarse un anteproyecto por “técnico competente”. Para una instalación fotovoltaica o termo-solar podría indicarse un anteproyecto. Etc. en la casuística conocida.

En definitiva exigir un proyecto básico podría inducir a pensar que éste es necesario para la generalidad de construcciones, algunas de las cuales no se regirán por LOE ni por tanto dentro del proceso edificatorio. Para esas otras construcciones podrían apuntarse otras herramientas como el anteproyecto, de uso común en otros sectores.

Dado que cada colegio puede exigir el visado para determinados documentos técnicos pero eximirlo para otros, deberían indicarse algunas alternativas a fin de obtener una indicación colegial de la “competencia” del técnico, como bien pudiera ser el registro colegial, certificado de colegiación o herramientas similares para documentos de visado no obligatorio.

En este sentido exigir la presentación de un básico y excluir la posibilidad de directamente presentar un proyecto básico+ejecución o ejecución es coartar la libertad del promotor o técnico.

La actual redacción parece apuntar a la posibilidad de que el planificador establezca cualquier superficie como capaz para la calificación, tanto inferior como superior a la de 1,5 ha. Es opinión abundante que la superficie mínima a establecer podría depender, no de la discrecionalidad del redactor o municipio, sino estar vinculada a la categoría de suelo rústico y edificación, sin perjuicio quizás de otros factores a estudiar. Así por ejemplo no es lo mismo establecer que sean 1,5 ha para la vivienda aislada en un terreno común, que para una categoría de protección ambiental o en un terreno de dehesa, así como tampoco lo sería para un terreno de dehesa extensiva como para otra intensiva. Aquí debe apuntarse particularmente lo mencionado en lo relativo a la vivienda vinculada a explotación agropecuaria.

La integración enunciada en el ap. 1.c) es deseable, pero si no puede tasarse aquí o al menos establecer unas bases para el PT o el PGM devendrá en inaplicable.

Se infiere de la redacción del art 17. 3 que el planeamiento puede fijar otras condiciones menos restrictivas o incluso anular las establecidas. Entre otros criterios parece necesario fijar la proximidad al núcleo urbano, que se traslada al art. 18.

Se infiere de la redacción del art. 18 nuevamente que el planeamiento puede regular determinación menos estricta o incluso anular las de la ley. Definir aquí como se mide la altura, no suelo en suelo rústico sino en general, resulta necesario.

El ap. 4 del art. 18 necesita precisión, pues no resulta evidente si otorga capacidad a las agrupaciones con oficina técnica para otorgar la calificación en lugar del municipio si éste cuenta con menos de 10.000 hab., o si por contrario la agrupación con oficina y más de 10.000 hab podrá otorgar la calificación autonómica. Tampoco resulta evidente la duración de la calificación, toda vez que se establece una diferencia con la de la licencia.

Se echa de menos la notificación a particulares colindantes en el período de exposición pública. El período de 20 días se antoja corto.

Existe una contradicción entre la exigencia del art. 17.3.b) y la exigencia desnuda, sin matizar, del art. 147.2.c).

### 3.1. PROCEDIMIENTO

Especial mención merece el procedimiento previsto para la calificación rústica.

El anteproyecto se centra nuevamente en la prioridad temporal de la tramitación regional frente a la municipal, considerándolo, entre otras razones, como aparente garantía para la ocupación del suelo.

Cabe plantearse si dicha prioridad cronológica realmente aporta algo al procedimiento. Lo que sí es cierto es que los expedientes en general llegan incompletos, hay que pedir documentación, y todo ello tras haber pasado por el municipio, en ocasiones por la OGU, y sin que nadie haya reparado en dichas ausencias documentales o exigida su subsanación.

Parece necesario recuperar el sentido del 43.3 y 85 LS76 y concordante art. 44 del Reglamento de Gestión en varios sentidos. La necesidad de que sea el municipio el que instruya el expediente y que una vez completo y analizable sea trasladado al comisión regional, ahora departamento regional y parece más apropiado abstraer el procedimiento de una comisión. Se seguiría la evidente ventaja de la cercanía del promotor a aquel órgano que comprueba la integridad documental de la propuesta, ahorrando remisión de documentación que finalmente deviene en el desistimiento tras haberse practicado publicaciones y requerido informes sectoriales, todo ello deviniendo en proceso inútil.

En segundo lugar la atribución competencial de la comisión autonómica, más apropiadamente servicio, en el sentido de qué ha de autorizarse en la misma. Recuperando dicho sentido el órgano autonómico comprobaría la no formación de núcleo de población y adecuación del uso pretendido. No obstante podría estudiarse la concurrencia de competencias municipal y autonómica para lo mismas comprobaciones, como doble comprobación y por tanto aumento de garantía de la ocupación del territorio. Tampoco ha de descartarse que potestativamente el órgano autonómico pudiera pronunciarse sobre los restantes condicionantes urbanísticos.

Todo ello sin renunciar a la nulidad de las licencias concedidas sin la resolución del órgano autonómico, cuestión que parece esencial en la ocupación del suelo rústico, habida cuenta de la extensión de territorio perteneciente a pequeños municipios.

La mera notificación instrumentada en el art. 20.9.f) no resultará en un inventario de calificaciones útil, a menos que se implementen las obligaciones y medidas pertinentes. En este aspecto resulta necesario un registro único de calificaciones o recalificaciones, ya resulten de una competencia y procedimiento municipal o autonómico.

Sería útil a efectos prácticos trasladar la carga de prueba, a priori ya en el procedimiento, de la no división en los últimos 5 años de la parcela en los casos determinados, mientras no exista la accesibilidad a esa información desde todas las AAPP.

Sin la anotación registral actual (26.1.1.c), y control de efectividad, las disposiciones del art. 21.3 pueden resultar inefectivas.

## 4. SUELO INDUSTRIAL

Un caso especial de la calificación son las actividades industriales. En la actual concepción de la ley no existe una especial mención a los suelos industriales, a excepción de la DA 6ª. La fijación es aparentemente residual, de tal forma que la pretensión de protección del suelo rústico queda en opinión generalizada, puenteada por el sistema de calificación (art. 23.f).

En el anteproyecto el efecto es incluso más amplio (art. 19.3 y 142), rescatando los conceptos de “interés público” o “social” provenientes de las anteriores normas nacionales (p.ej. art. 85 L76) vía art. 13.1 de la norma nacional actual, pero dejándolos nuevamente sin definir, por lo que se aumenta la discrecionalidad ya mencionada.

No sólo se repite lo dicho en la norma nacional sino que se renuncia a regular este aspecto como ya han hecho otras autonomías, o incluso había pretendido nuestra LSOTEx. Más relevante, se renuncia prácticamente a ordenar el suelo rústico, aumentando enormemente, sin límites, la discrecionalidad para ocupar el suelo extraurbano.

Es evidente para cualquier extremeño que precisamente lo que falta es ese tejido industrial, esos “polígonos industriales”, en la mayoría de los pequeños pueblos. Que quizá por falta de dinamismo no los han llevado a cabo, o por otras razones. Es opinión generalizada que lo que hay que potenciar, es precisamente esos recintos de carácter industrial, no generar la vía para que no sean necesarios, con los inconvenientes y desprotección que ello conlleva.

Retomando la idea del procedimiento “interés público” o “social”, parece razonable delimitar, constreñir, esta posibilidad de trámite a aquellas instalaciones industriales que no pudieran preverse razonablemente. Por ejemplo podría establecerse el umbral en las instalaciones o construcciones, que sin someterse a una norma sectorial específica (carreteras, vías férreas, etc.), aparecen en los anexos IV y V de la Ley 16/2015 de protección ambiental.

## 5. GEORREFERENCIACIÓN

Vista la generalidad del anteproyecto quizás sea avanzar demasiado, pero considerando lo expuesto anteriormente en los ejes generales, no sería descabellado establecer la necesidad de georreferenciación de la documentación gráfica del planeamiento. Exigir que dicha información, así como la restante, sea aportada principalmente en formato digital, sería congruente con la futura “Administración Electrónica” así como de mayor utilidad para la Admón., profesionales del sector y ciudadanos, y en línea con la tendencia actual en cuanto a inventarios gráficos como el Catastro. Una vez en ello, no debiera ser imposible exigir que la citada información gráfica lo sea con referencia a un sistema de referencia geodésico, que para el caso no puede ser otro que el ETRS89 atendiéndonos a la normativa cartográfica. Sería necesario también precisar los usos de aplicación.

No obstante podría debatirse qué tipo de proyección cartográfica sería la más adecuada para el caso urbanístico, cuestión que por lo que no me consta, no se ha abordado aún con precisión, y que en cualquier caso debe establecerse en orden a evitar un maremágnum de planeamientos directamente incompatibles en su información gráfica. Ello sin que pueda negarse que parece más propicia la proyección conforme del ETRS89.

Bien a determinar por ley o, en este caso sí, por vía reglamentaria de promulgación inmediata, debieran establecerse los posibles formatos a entregar (egw, shp, gml, dwg, etc.), formato abierto o propietario, etc.

Un ejemplo de comunidad que ya ha legislado en este sentido es la valenciana mediante su D 74/2016 y que por ende nos hace perder la originalidad en este aspecto.

## 6. LICENCIAS

Si bien el anteproyecto viene a estructurar bastante más que la actual redacción los distintos tipos de licencias, seguimos, como ya se ha dicho, sin definir aspectos tan críticos como la licencia de 1ª ocupación, en qué debe consistir, cuál es su finalidad y requisitos.

### 6.1. DUALIDAD LICENCIA INICIAL-FINAL

El derecho urbanístico español viene basando su régimen disciplinario en un doble momento de las autorizaciones, uno inicial y uno final. Estudiar, analizar y establecer y estructurar claramente esa dualidad viene siendo necesario desde hace tiempo. Incluso determinar si en alguno de los usos sería posible eliminarla sin renunciar a un régimen efectivo, tal parece el caso de las comunicaciones previas. Comenzar a hablar de “intervención” inicial y final parece un paso semántico necesario habida cuenta de que no todo deben ser licencias o ni todo comunicaciones.

Concretamente la licencia de uso (utilización) y primera ocupación tradicionales participan de una naturaleza final no suficientemente definida hasta la fecha.

La licencia de primera ocupación tiene especial importancia para las viviendas tal y como recoge la Ley 3/2001 LCPAVEx. Aunque esta última algo apunta de en qué consiste, no parece el lugar para su definición, sino que más propiamente debiera ser la ley urbanística objeto.

Parece propio de la norma urbanística definir efectivamente qué debe asegurar esta autorización y en su caso las posibles desviaciones. En este aspecto el art. 141 del anteproyecto parece limitarse únicamente a las licencias parciales.

Después de todo tanto una como otra licencia se erigen en la cúspide de la pirámide de autorizaciones. Cuestión esta que resulta incompatible con la actual regulación y prevista en el art. 184.3 actual, o en el 139.5 que aparentemente abunda en la confusión al establecer una tramitación simultánea “o” posterior.

En este aspecto resultaría de mucha utilidad no únicamente a los agentes, sino al propio legislador, la elaboración de un anexo sin carácter legislativo, con diagramas de flujo especificando la tramitación, no sólo de las licencias, sino de todos los procedimientos previstos en la ley.

## **6.2. DUALIDAD LICENCIA OCUPACIÓN Y MODIFICACIÓN-AMPLIACIÓN DE LAS LICENCIAS**

Quizás de menor utilidad en suelos urbanos, si bien innegable, cabe estudiar para los suelos en general y particularmente los rústicos la dualidad de las licencias en el aspecto de ocupación del suelo y resto de condicionantes urbanísticos. Esta posibilidad establecería el modo que ha de realizarse y computarse la ocupación de los solares. La licencia de ocupación versaría sobre la ocupación de solares y parcelas y la otra del resto de condicionantes como techo, alturas, etc.

Por otro lado en la práctica se llevan a cabo modificaciones de las licencias sin que este procedimiento esté expresamente regulado en la norma. Tal es el caso de la construcción de anexos admisibles en un determinado solar o parcela rústica, remotes, cambios de uso parciales, etc. Una clara regulación del régimen de modificación de las licencias y de la casuística de ampliaciones arrojaría una mayor seguridad tanto para la administración como administrados.

Es de reseñar que la redacción del art. 133 ya apunta al concepto de modificación de las licencias.

## **6.3. REQUISITOS DOCUMENTALES DE LAS LICENCIAS**

Es descorazonador la diferencia de requisitos que los distintos municipios, dentro de nuestra autonomía, exigen para la solicitud de licencias. Especialmente en lo relativo a las licencias de actividades.

La Ley debería establecer cuáles son estos requisitos, de forma que sean los mismos en un municipio y en otro, constituyendo en este aspecto una armonización necesaria.

En cuanto al art. 145 renuncia a determinar porqué plazo han de concederse las licencias, cuestión que al menos en la ley actual se apuntaba cierta regulación. Es de mi parecer que al contrario que renunciar habría de incidirse en esta casuística, indicando sino la obligatoriedad, la conveniencia de dedicar un apartado en los proyectos y otros documentos técnicos a dicha cuestión. Incluso más, establecer un baremo estudiado de máximos y mínimos, lógicamente en función de la envergadura y tipología de la construcción. Quizás así se eviten números “mágicos” como el 18 que luego no hacen sino complicar la gestión municipal a base de reiteradas prórrogas.

## **7. ORDEN JURISDICCIONAL Y RECURSO**

Se echa en falta la determinación, más precisa que la contenida en la norma nacional, más que del orden jurisdiccional, ya establecido, sino del régimen de posibles recursos. Buenos puntos de partida serían las determinaciones de la LS76 y LS92, a desarrollar en nuestra autonomía. Atendiendo a lo pequeño generalizado de nuestros municipios y la falta inherente de medios de muchos de ellos, sería deseable también un régimen de supervisión de supervisión, segunda instancia para determinados casos en este sentido, una vez establecidas las posibilidades en este ámbito.

## **8. RUCI Y URCA**

Aparentemente se ha eliminado la posibilidad de regularización de urbanizaciones clandestinas o ilegales, instrumento de la DA 4ª actual que parece necesario.

Las regulaciones contenidas en el art. 22 no sólo parecen insuficientes sino totalmente discrecionales.

Se renuncia a establecer un límite de edificabilidad como ya se había hecho en la DA 4ª, lo que abre la vía a establecimientos no ya de segunda residencia, sino incluso a auténticos asentamientos primarios que compitan con el propio núcleo principal.

El canon del 1% del art. 22 sumado al del art. 21 deviene rápidamente en un gravamen superior al de la inversión, máxime considerando las revisiones del valor catastral que se realizan regularmente, y ante todo porque “propiedad” puede entenderse como el valor del suelo y la construcción. En cualquier caso atendiendo a la existencia del propio IBI, impuesto del similar carácter, periodicidad e incluso orden de magnitud, puede plantearse cierta controversia al respecto de la doble imposición.

## OTROS ASPECTOS

Se enuncian aquí otros aspectos conforme a su lugar de localización en la norma.

### **DP 1. Áreas de reparto.**

En la disposición preliminar se indica que el área de reparto estará constituida por áreas funcionales. Luego en el art. 26 se indica que estarán constituidas por uno o varios sectores. De la exposición de motivos se infiere que el área funcional participa de otro ámbito distinto al expresado anteriormente. Es necesaria una mayor definición o clarificación.

Fijar claramente en el articulado la prelación AR-Sector-Unidad de Actuación.

### **Art. 5.**

En relación a la publicidad de los planes y sus versiones refundidas, conviene estudiar si el registro único autonómico pudiera sustituir la obligación municipal en las condiciones que se determinen. Son pocos los ayuntamientos en nuestra autonomía que poseen un departamento informático lo suficientemente potente como para mantener actualizada la información de sus planes.

### **Art. 6.**

La concepción de “acceso desde espacio público perteneciente...” es demasiado flexible. Se renuncia a preceptos necesarios ya existentes en la actual ley, como la invalidez de las vías perimetrales de los municipios, primera vía municipal en travesías, etc.

### **Art. 9**

La indicación a la existencia de subcategorías me parece acertada conforme a lo dicho en otros apartados. Fijarlos ya, me parece necesario igualmente como ya he apuntado.

### **Art. 13**

El concepto de tendencia al incremento vuelve a quedar sujeta a interpretación para el caso de ruina.

### **Art. 14**

El régimen fuera de ordenación debe gozar de una regulación pormenorizada, incluyendo la prohibición de dejar en tal situación a construcciones de una menor antigüedad que la que se establezca y las consecuencias económicas en caso contrario si pudiera darse el caso. Esta fijación es del todo necesario para evitar la desprotección de los propietarios ante errores materiales de los planeamientos.

### **Art. 27**

La generalidad de los planes tiende a establecer estos coeficientes correctores de forma más o menos ajustada o peregrina, renunciando a un estudio real sobre estas equivalencias, obviando totalmente el ap. 3 del anteproyecto o el 4º del art. 35 de la actual. La norma ya debería establecer este baremo, estableciendo valores de defecto y unos márgenes de ajuste en función de las características del municipio o de la realidad inmobiliaria, siempre voluble como nos han enseñado estos últimos años, a justificar por el planeamiento en base a criterios objetivos.

### **Art. 28**

Al igual que la actual ley el anteproyecto no especifica cuál es la cesión de aprovechamiento al ayuntamiento, sino que deja a la comprensión del lector esa determinación. Es una cuestión en la que aún a riesgo de redundar, merece la ocasión ser claro.

**Art. 37.5**

El apartado 5º hace referencia a tres subapartados, de los que sólo uno según dicha redacción puede relacionarse efectivamente con dicha perspectiva.

**Art. 41**

No es coherente la división de conceptos apuntada por los apartados 1 y 2.

**Art. 42**

Debería fijarse de antemano un catálogo de determinaciones y su clasificación a los efectos del ap. 2.

**Art. 55 y ss. PSR**

La nueva figura del PSR resulta un tanto peculiar. La redacción del ap. 2 del art. 55 implica que aunque un municipio tenga un PGM puede solicitar su redacción. Además en el art. 68.2.b choca con esta figura. Por un lado se pretende ordenar municipios sin regulación de suelo rústico pero por otro se permite una duplicidad de ordenación en el mismo ámbito, posibilitando que el municipio "opte" arbitrariamente por cuál prefiere.

**Art. 57 y ss. PIR**

La figura del PIR ya controvertida actualmente por cuanto ya existen técnicas con igual o similar finalidad, queda ahora apartemente desregulada, por cuanto se ha procedido a la eliminación de los preceptos relativos a los objetivos del actual art. 60.2

**Art. 66.**

Un buen nomenclátor de determinaciones estructurales y detalladas viene requiriéndose desde ha tiempo de forma que no recaiga sobre el propio planeamiento su establecimiento.

**Art. 71**

Dado que las UA simplificadas parecen en una primera lectura sustituir al régimen de obras públicas ordinarias convendría coordinar la redacción del art. 71.1.e)

**Art. 88.**

Convendría ya establecer el clausulado mínimo de los convenios, así como las limitaciones a las que se alude en el ap. 4.

**Art. 117.**

Se entiende de la redacción futura que la constitución de EUC para el caso de uso residencial se circunscribe a las actuaciones en suelo rústico de carácter autónomo. No obstante la redacción no excluye su constitución en suelo urbano, cuestión que parece crítica para la defensa de los consumidores.

De igual modo en la redacción actual se entiende que la constitución de estas EUC puede ser de carácter potestativo y no preceptivo. Cuestión esta que para el carácter residencial se entiende constituiría el espíritu de la Ley.

Por último el ap. 3 establece como comienzo una entrega de obras que aparentemente no se encuentra regulada en la Ley.

**Art. 118**

El objeto y alcance de los proyectos de urbanización, sin perjuicio de lo que pudieran contener las normas técnicas complementarias de futuro desarrollo, queda sin fijar, lo que unido a la futura consideración de solar y sin que sea remitido a dicho concepto, podría determinar en una variopinta casuística.

**Art. 130**

Fijar distintos plazos para los municipios en función de su relevancia puede suponer una desigualdad, pero no fijarla en absoluto para los no relevantes podría suponer la ineffectividad del precepto.

Los compromisos que asuma el promotor en relación a la finalización y recepción de las obras de urbanización simultáneas o pendientes no deben ser trasladados al adquirente final, que puede no disponer de la licencia o su condicionado al momento de comprometer o adquirir

la edificación, o en todo caso, podría no valorar adecuadamente la carga que ello pueda suponer o según el momento de la transacción no disponer de la maniobra requerida. Debe impedirse dicho traslado como protección a los consumidores y concretamente incardinar dicha prohibición, al margen de otros medios, en la concesión de la licencia de primera ocupación o de utilización.

**Art. 134.**

La mención a la cédula urbanística es muy afortunada. Que deba tener un carácter puramente informativo y el alcance de la misma parece cuestión de estudio.

**Art. 138**

El caso de la división de fincas en suelo rústico sin fines urbanísticos (ap. 7 y 10) queda sometido igualmente que en la actual ley a un régimen urbanístico, cuestión que interfiere con el propio CC y con la regulación de la UMC.

**Art. 139**

¿Realmente estamos dispuestos a excluir de cualquier tipo de intervención administrativa a actividades como un comercio de comestibles, concesionario de vehículos en un bajo, salas de exposiciones o reuniones, cines, teatros o gimnasios? ¿Procedería?

Según dicha redacción, ¿cabría recurrir al RD 2816/1982? ¿No es momento ya de desplazar dicha norma y regular todo lo que haya que regular en este sentido, en tanto que de intervención administrativa versa el asunto?

¿Por autorización ambiental nos referimos a AAI o AAU o “autorizaciones” en general?

**Art. 153 y 154**

Estos artículos están aparentemente fuera de lugar en la estructura del título.

**Art. 164**

Son varias las referencias en el anteproyecto a la legalización, pero ni siquiera en el artículo dedicado a la misma viene a regularse cuál es el procedimiento, límites, etc. Dado que la regulación de defecto, la establecida en el R Disciplina, no es completa, es el momento de fijarla.