

INFORME DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE URBANISMO Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO SOBRE EL DICTAMEN 2/2018, SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA SOSTENIBLE DE EXTREMADURA, ELABORADO POR EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE EXTREMADURA

1.- ANTECEDENTES

Con fecha 6 de febrero, el Sr. Secretario General de la Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio, remitió el Anteproyecto de Ley de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible, al Consejo Económico y Social de Extremadura, solicitando el informe preceptivo que contempla la normativa vigente.

Tras el análisis realizado por su Comisión Permanente, el Pleno del Consejo Económico y Social, en la sesión plenaria de 20 de marzo de 2018, aprobó el Dictamen 2/2018 sobre el Anteproyecto de Ley de ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura.

En consideración al dictamen mencionado, se elabora desde la Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio, el presente informe, con la finalidad de valorar el estudio detallado y las aportaciones provenientes del Consejo Económico y Social de Extremadura (CES), al Anteproyecto de ley. La calidad del preceptivo dictamen ha derivado en que se hayan tenido en cuenta un elevado número de las sugerencias que en él se han hecho al anteproyecto de ley.

Se reconoce y se agradece especialmente por parte de este gobierno el esfuerzo y el compromiso adquirido por todos y cada uno de los miembros del Consejo Económico y Social de Extremadura, manifestado expresamente en la propia ponencia que antecedió a este dictamen, por ampliar y complementar así como de aportar mejoras al anteproyecto de ley que será vital para todas las ciudadanas y ciudadanos extremeñas.

Con el fin de facilitar el seguimiento de las cuestiones abordadas en el dictamen 2/2018 del CES, se adoptará su misma secuencia ordenada de contenidos, de tal modo que este informe adoptará forma de relación de observaciones, con sus respectivas respuestas razonadas y consideraciones. Esta sistematización responde a la inclusión de las citadas consideraciones al denominado "libro de la participación" que será complementario a la citada ley y para facilitar el seguimiento de todas y cada una de las aportaciones del laborioso camino hasta desembocar en la ley que luego será objeto de debate en la asamblea de Extremadura.

2.- RELACIÓN DE CUESTIONES ABORDADAS EN EL DICTAMEN 2/2018 DEL CES

A continuación, se expone la secuencia de observaciones y sugerencias, de carácter sustancial, que provenientes del Dictamen 2/2018 del CES, han motivado un estudio detallado y una respuesta pormenorizada desde la Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio.

De modo abreviado se designarán con un código alfanumérico de 8 caracteres, en el que el acrónimo "CES" antecederá el número de página del dictamen, y por último un numeral ordinal relativo al emplazamiento en la página.

CES 11 1 La Memoria Económica

El Consejo considera conveniente que la Memoria Económica del Anteproyecto de Ley presente estimaciones de los costes y ahorros que comporten las medidas contempladas.

Se ha corregido y ampliado la Memoria Económica del Anteproyecto de Ley, incluyendo cuantificación de gastos e ingresos, cuya estimación es objetivamente conocida por la administración autonómica.

CES 13 1 Perspectiva de Género

Con la referencia del Informe de Impacto de Género, emitido por el Instituto de la Mujer de Extremadura, el Consejo destaca la necesidad de articular medidas que garanticen la presencia equilibrada de mujeres y hombres en las comisiones prevista en el Anteproyecto.

Se introduce en la exposición de motivos alguna de las consideraciones del informe de impacto de género, tal y como recomienda el informe del CES. Por no cargar en exceso la ley, aquellas que son de obligado cumplimiento y que ya se encuentran recogidas en la ley de igualdad no han sido incorporadas, aunque sí interiorizadas. Hemos de recalcar a su vez, que todas y cada una de las medidas abordadas en la ley, se denominen o no medidas para el cumplimiento de la perspectiva de género, lo han sido trabajando en el sentido de dar visibilidad a esta porción de más de la mitad de la sociedad extremeña.

CES 16 1 El uso del término "asentamiento"

El dictamen invita a la reflexión sobre la utilización de la palabra "asentamiento", tanto en la exposición de motivos del Anteproyecto, como en su articulado. Se observa una utilización polisémica de dicho término, referido tanto a "núcleo de población", como a otros fenómenos o situaciones bien diferentes. Se recomienda su sustitución selectiva, por la expresión "núcleos de población dispersos".

Se corrige en el texto sustituyendo asentamientos por núcleo de población, otorgando así mayor precisión a las definiciones. Salvo en referencia a la declaración de Quito por no corromper el propio texto de la declaración.

Además, se incluye en el glosario, aunque ya queda definido en el propio articulado que los regula, el "asentamiento en suelo rústico".

CES 16 2 El uso del término "ciudades medias"

Se estima inapropiada la expresión "ciudades medias", utilizada en la exposición de motivos, para núcleos con población superior a 5.000 habitantes, por apreciarse connotaciones o matices que pudieran no ser del agrado del conjunto de la sociedad extremeña. Se recomienda la denominación de "pequeñas ciudades".

No se considera adecuado el apelativo de "ciudades pequeñas" y se mantiene el de ciudades medias que para el caso de Extremadura son las que definimos en este proyecto estableciendo así una identidad propia. No se considera relevante para la aplicación de la ley y otorga cierta dignidad a nuestros núcleos de mayor tamaño.

CES 17 1 Objetivos generales y excepcionales, número de municipios y población

En el quinto apartado de la exposición de motivos, el dictamen detecta una inadecuada descripción del objetivo primordial de la iniciativa legislativa, en cuanto que se destaca al conjunto de municipios de menor tamaño, que, aun siendo mayoritarios en porcentaje, no albergan a la mayoría de la población autonómica, tan sólo un tercio.

Se toma en cuenta la observación hecha al párrafo, según la cual se legisla para lo que constituye la generalidad, refiriéndose a los municipios de menor tamaño poblacional, como un exceso que puede inducir a error. Se pretendía enfatizar que, en efecto, en cuanto a la planificación de los 37 municipios de relevancia, se pormenorizaba con mayor precisión la de los 351 municipios base, conllevando estos un mayor volumen en número y superficie, y constituyendo la parte débil a reforzar de nuestra comunidad precisamente por la acuciante despoblación frente a la atracción de esta a los mayores núcleos, donde en efecto se concentra gran parte de la población de la comunidad.

La generalidad se refiere pues, a la ordenación del 70% de la superficie de nuestra región, que es en la que la ley centra mayormente su regulación y esfuerzos pero, por supuesto, articulada con el resto de los municipios de mayor tamaño a los que, no solamente se tiene en cuenta, sino que además se consideran fundamentales para articular el desarrollo de los de menor tamaño.

Por otra parte, se reconoce y se ha demostrado que la LESOTEX no ha presentado graves problema para estos municipios de mayor tamaño poblacional, que son, además, los que han adaptado sus figuras de planeamiento a la anterior ley, y por tanto, gran parte de la innovación de la ley no se produce en estos, sino en el resto para los que claramente ha quedado grande la anterior regulación dejándolos en situación de bloqueo como reconoce la exposición de motivos.

Se especifica con mayor claridad en la exposición de motivos lo anterior.

CES 19 1 Correspondencia de las clases de suelo con el RDL 7/2015

El dictamen advierte sobre una afirmación contenida en la exposición de motivos del Anteproyecto, según la cual, el texto se "adapta" a las definiciones del texto refundido del Real Decreto Legislativo 7/2015. El Consejo estima que no debe establecerse un paralelismo directo entre clases de suelo y situaciones del suelo.

Con respecto a las apreciaciones a las referencias a las denominaciones de la TRLS2015, nos parece correcto adoptar esta nomenclatura, puesto que armoniza a la vez que logra nuestros objetivos de devolver nombres más adaptados a la realidad.

CES 20 1 Dualidad conceptual residencia/vivienda

De nuevo, el dictamen menciona la distinción entre residencia y vivienda, que, en esta ocasión, figura en el apartado quinto de la exposición de motivos. Se requiere mejor descripción definitoria.

En atención a la observación, se precisa la definición de los conceptos aludidos, desde la consideración básica de que el uso vivienda es un tipo singular específico de uso residencial. Así al emplear el término uso residencial, incluimos un amplio conjunto de situaciones en las que se lleva a cabo la permanencia y estancia prolongada de personas, diferentes todas ellas del mero alojamiento turístico: residencial colectivo, residencial vivienda, residencial vinculado a actividad agropecuaria, etc.

CES 20 2 Justificación de los indicadores de sostenibilidad

Aun valorando positivamente la implantación de los indicadores de sostenibilidad, referidos a número de habitantes, el Consejo estima necesaria una justificación más exhaustiva de los mismos, en el contenido de la exposición de motivos.

Con respecto al estudio pormenorizado de los Planes Territoriales acerca de los indicadores, con carácter general los indicadores "estándar" se encuentran fijados en la ley, pero el Plan Territorial los estudiará en cada caso, con mayor detalle, y para el ámbito al que sirva y los mantendrá o modificará. Se le confiere al Plan Territorial el peso de reconocer su ámbito y ajustar la realidad con mayor precisión.

En cualquier caso, se introduce en el 22.3.f "...Criterios, normas e indicadores de sostenibilidad a los que deberán ajustarse los instrumentos de ordenación urbanística de su ámbito. A tal efecto justificará en base a una memoria específica el cambio de indicadores, así como la introducción de otros específicos distintos a los establecidos en esta ley y en sus reglamentos...".

También se incluye en la tramitación la obligatoriedad de dar conocimiento expreso a los municipios afectados del ajuste de los indicadores. Téngase en cuenta que los indicadores se articulan con el objeto de adaptar la ordenación a la realidad y su fluctuación no se producirá con una inferior periodicidad.

CES 21 1 Nuevos significados para expresiones conocidas

Respecto al contenido de la disposición preliminar, el dictamen observa una posible situación de inseguridad jurídica, por los significados que el Anteproyecto otorga a ciertas expresiones de uso habitual. Entre otras: "núcleo de población", "residencial vivienda unifamiliar", "exceso de aprovechamiento", "sistema general", "sistema local", etc.

Se asumen las observaciones y se revisa el texto en cuanto a estas expresiones, así como se incluyen en el glosario las indicadas en el dictamen, se eliminan además referencias que luego no aparezcan en la ley.

CES 23 1 La garantía de participación pública, en procedimientos no desarrollados

Dentro del contenido del Título Preliminar, el Consejo advierte que el Anteproyecto manifiesta una voluntad de promover la participación ciudadana y el derecho a la información, que no se garantiza en los procedimientos urbanísticos para los que la LOTUS difiere su regulación, a posteriores reglamentos.

Con respecto a la participación ciudadana, hemos de observar, que ya en la propia exposición de motivos se hace mención a que la hasta ahora "participación ciudadana" consistente en la información pública, nos parece del todo insuficiente. Se ha establecido como obligatoria dicha participación en el art.10.6; "...Los instrumentos de ordenación territorial y urbanística fomentarán la participación de toda la ciudadanía en el proceso de redacción, mediante la información y debate de las necesidades de los distintos grupos sociales. El proceso de participación se instrumentará mediante una memoria de participación que deberá contener al menos la relación de acciones realizadas, los colectivos participantes y las conclusiones..."

En el caso de las Directrices de Ordenación territorial, el artículo 19.2.c de "documentación", dice expresamente; "...Memoria de difusión y participación pública para la elaboración del avance de las Directrices de Ordenación Territorial...". Sírvase de ejemplo Las Directrices de Ordenación Territorial, que se están redactando en la actualidad y que ya contienen la citada memoria con las acciones que se han contemplado en base al mismo principio que ya venía recogido en la LSOTEX.

Con relación al proceso de participación para la elaboración del Avance de las DOTEX, se ha articulado dicha participación mediante tres niveles de reuniones:

En las que ya se han hecho:

- Cinco mesas temáticas regionales, que se han centrado en aspectos específicos del territorio, su ordenación y su gestión.
 - 1.- Medio ambiente, agricultura y medio rural.
 - 2.- Competitividad, innovación y actividad económica.
 - 3.- Infraestructuras, movilidad y energía.
 - 4.- Calidad de vida y dinámicas sociales.
 - 5.- Ordenación y gestión del territorio.
- Veintiuna mesas territoriales, celebradas en enclaves estratégicos con participación de los agentes locales de toda la región.
- Mesas políticas.

Creemos, además, que el proceso de participación, queda lo suficientemente garantizado con lo estipulado sobre "...Información pública del avance, consultas sectoriales y acciones del proceso participativo, durante un periodo no inferior a dos meses..." que se establece en el 20.1.d, y su posterior remisión a la asamblea para su aprobación con rango de ley. No olvidemos que la asamblea es un órgano de representación democrática de mayor rango. El texto que se

elevase a la asamblea sería el resultante de recoger las aportaciones que se hayan producido durante el proceso, y que deberán ser contestadas y admitidas o no justificadamente.

Por otra parte, obsérvese, que uno de los objetivos de desarrollo técnico complementario en las denominadas "Normas técnicas" es la instrumentalización de la participación ciudadana en los procesos urbanísticos en contextos rurales y para el resto. Así mismo la Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio, ya ha encargado los trabajos que conducirán a esta normalización.

CES 23 2 El principio de seguridad jurídica en el ejercicio de las competencias autonómicas para la aprobación de planes

El Título Preliminar, es objeto de comentario, en relación con la necesidad de que los criterios de oportunidad a valorar por la Junta, hayan sido previamente fijados.

Se estima dicha alegación y se completa el artículo 85.7.

CES 23 3 Coordinación con las previsiones de la Ley 2/2018 de Coordinación Intersectorial y Simplificación de Procedimientos Urbanísticos y Territoriales

El Consejo advierte que, en el Título Preliminar del Anteproyecto, se hace referencia, a la futura creación de una Comisión de Coordinación Intersectorial, que, de facto, ya está prevista en la Ley 2/2018.

Con respecto a la Ley 2/2018, de 14 de febrero, de coordinación intersectorial y de simplificación de los procedimientos urbanísticos y de ordenación del territorio de Extremadura, debido a su reciente aprobación se hace aconsejable su aplicación complementaria a la ley, así se recoge en las disposiciones finales.

CES 24 1 Rehabilitación, regeneración y renovación

Se observa en el dictamen del Consejo, una posible carencia de referencias a la rehabilitación de edificios y a la regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes.

Las materias sugeridas, poseen una capital importancia y requieren una expresa y extensa regulación específica, que entendemos deberá hacerse, llegado el caso, desde una norma específica, como así se ha hecho en otras comunidades autónomas.

CES 24 2 Sobre la desconsolidación del suelo urbano, por las actuaciones de transformación urbanística

En el dictamen se formula una advertencia sobre el contenido del artículo 7, en lo referente a posibles situaciones de desconsolidación de suelos urbanos, a causa de actuaciones de transformación urbanística. El régimen de derechos y obligaciones de los titulares de suelo urbano.

El debate que se suscita sobre el régimen de derechos y deberes que corresponden a los propietarios de las distintas categorías del suelo urbano, se elimina con la nueva orientación dada en el Anteproyecto de la Ley al régimen del suelo urbano, pues éste se vincula, en coherencia con la legislación estatal de suelo, a las actuaciones a las que el planeamiento general entiende que tiene que ser sometido. De modo que ya no se distingue entre suelo urbano consolidado y suelo urbano no consolidado, sino entre suelo urbano no sometido a algún tipo de actuación de transformación urbanística y suelo urbano sometido a actuaciones sistemáticas o simplificadas de nueva urbanización o de reforma.

En cuanto a las actuaciones de dotación, éstas no implican cargas adicionales que deban soportar los propietarios de suelo urbano, sino que suponen poner en práctica el reequilibrio entre aprovechamiento lucrativo y dotaciones, de modo que, sólo cuando el planeamiento reordenado una determinada zona prevé un incremento de aprovechamiento lucrativo, es preciso que las parcelas sobre las que se proyecta dicho incremento asuman la carga de las mayores dotaciones que dicho incremento de aprovechamiento implique.

Finalmente, en cuanto a la condición de solar, la necesidad de contar con alumbrado público es una constante en cualquier legislación del suelo actual y no beneficiaría al resto de los principios que se quieren conseguir con la ley.

CES 26 1 La contradicción entre suelo rústico y sostenibilidad, frente a los asentamientos en suelo rústico

El artículo 9 del Anteproyecto, es objeto de comentario, por la denominación acuñada de "suelo rústico" y por contraste la posible urbanización parcial, que pudiera suponer la figura de los asentamientos en suelo rústico. Se pide mayor rigor en la definición de esa figura y su compatibilidad con los criterios de sostenibilidad.

La denominación de suelo rústico aporta un concepto "positivo" y próximo a la realidad cultural compartida, mucho más intuitivo y claro que el actual término "suelo no urbanizable". Entendemos más acertado centrar la carga del significado en una característica descriptiva objetiva del suelo, en lugar de volcarla sobre la consecuencia cuasi economicista, de no poder ser transformado.

En ningún caso, se ha adoptado el término rústico, por entender que así sería compatible con la parcial urbanización de dicho suelo, en los ámbitos de asentamientos en suelo rústico. Básicamente, porque un asentamiento en suelo rústico, tiene como base suelo rústico, y nunca, suelo urbanizado.

A pesar de todo ello, se estima conveniente atender la sugerencia del CES, en cuanto a la mejora de la definición y tratamiento otorgado en el articulado a los asentamientos en suelo rústico. Para ello, se ha corregido el articulado que los define y desarrolla.

CES 27 1 Sobre la potestad de la Administración, para intervenir en sobre terrenos y bienes inmuebles en suelo rústico

El Consejo advierte un posible exceso, en el contenido del artículo 12 del Anteproyecto, atribuyendo facultades de intervención, que pudieran conculcar el principio de inviolabilidad del domicilio habitual.

Con el fin de mejorar el contenido del artículo referido y precisar la potestad y capacidades de intervención, se ha modificado la redacción del artículo indicado.

CES 28 1 El concepto "nuevo tejido urbano"

El dictamen detecta una indeterminación jurídica en la ausencia de definición del concepto "nuevo tejido urbano" (artículo 15). Concepto que no aparece empleado con el mismo sentido en la disposición preliminar. Al tiempo, valora las condiciones objetivas que definen la existencia del riesgo de formación de ese nuevo tejido urbano.

En este asunto, la referencia inevitable es la vigente Ley 15/2001, donde se utiliza el término "riesgo de formación de núcleo de población", que evoca por analogía el nuevo concepto del Anteproyecto. En el anteproyecto de LOTUS, se plantean dos cambios esenciales:

1º.- se reserva el concepto "*núcleo de población*" para los ámbitos de suelo urbano, que tradicionalmente albergan el uso mayoritario de vivienda y que son objeto de prestación de servicios municipales

2º.- se identifica el riesgo descontrolado de expansión/crecimiento de tejidos urbanos, no solo residenciales, con el concepto "*riesgo de formación de nuevo tejido urbano*".

Una medida objeto de controversia, es la condición contenida en el apartado 3.d) del artículo 15, que establece un círculo virtual de 150 m de radio, como espacio de referencia para el análisis de las edificaciones que pudieran generar riesgo de formación de nuevo tejido urbano. En el dictamen, se propone como ejemplo ilustrativo de posible situación indeseada, el caso de un conjunto de tres edificaciones vinculadas a una estación de servicio, que estando situadas en distintas parcelas manifestarían el mencionado riesgo (oficina, lavado de vehículos y almacén), por constituir diferentes unidades de producción.

En el caso concreto, el hecho de que las construcciones estén situadas en distintas parcelas sería subsanable mediante una agrupación o reajuste de linderos en las mismas. En segundo lugar, parece contradictorio que las edificaciones pertenezcan a la misma estación de servicio y sean distintas unidades de producción. No tiene sentido plantear en suelo rústico tres actividades desvinculadas, en parcelas colindantes, puesto que generarían una indeseada tensión urbanizadora. Si tienen relación con la misma estación de servicio, formando un conjunto de actividades vinculadas y coadyuvantes del uso principal, es necesario que su autorización y funcionamiento se aborde conjuntamente, en lo que se denominó una única unidad funcional.

Otra cuestión a comentar, es la valoración del Consejo según la cual, se considera demasiado alta la cifra de 150 m. Naturalmente, la cifra no proviene de una elección aleatoria, sino que guarda meditada relación con otros parámetros numéricos incluidos en el Anteproyecto y ha sido testada en el perímetro urbano de diferentes núcleos de población, estimándose adecuada a los fines previstos.

Se incluye en el glosario la definición de "Tejido Urbano".

CES 29 1 Condiciones para construcciones en suelo rústico

Al analizar el contenido del artículo 16, el Consejo formula una serie de observaciones sobre las condiciones contenidas en el Anteproyecto. En particular sobre distancia mínima al límite de suelo urbano, la dispensa de condiciones a las infraestructuras de titularidad pública, las alturas máximas, etc.

Debemos considerar de entrada, que se trata de regulaciones a aplicar de forma subsidiaria en ausencia de éstas en el planeamiento. Por tanto, las medidas previstas, son un cuerpo mínimo de precauciones, que podrán ser moduladas y adaptadas en cada figura de planeamiento.

Una finalidad deliberadamente pretendida, es que en el cinturón perimetral de los cascos urbanos no se promuevan construcciones de naturaleza urbana, sobre el suelo rústico. Desde el criterio del Consejo puede parecer excesiva la distancia de 300 m, a nuestro parecer es adecuada, equilibrando los derechos y deberes de los propietarios y evitando los agravios comparativos y los indeseables crecimientos "desordenados" que responden al interés individual.

También se observa en el dictamen un trato desigual a la promoción de actuaciones, actualmente permitidas en suelos no urbanizables, próximos a los núcleos de población, como gasolineras o áreas de servicio. La vigente Ley 15/2001, no otorga esa permisibilidad a la implantación de esos usos en las inmediaciones del suelo urbano, cuando pudiera alterarse el carácter rural de dicho suelo, o pudiera generarse riesgo de formación de núcleo de población. Basta con detenerse en las condiciones exigidas en el artículo 18.4. de la vigente norma.

Por último, un aspecto sólo enumerado en el dictamen, nos sugiere la conveniencia de un cambio, en la redacción del artículo, en lo referente a la dispensa otorgada a las infraestructuras, que sean de servicio público, con independencia de su titularidad. Se propone modificar la expresión "infraestructuras de titularidad pública", por "infraestructuras de servicio público".

CES 29 2 El posible desarrollo reglamentario del procedimiento de calificación rústica

El Consejo, se muestra disconforme con la posibilidad de un posterior desarrollo reglamentario, que pueda plantear nuevos requisitos al procedimiento de calificación rústica (artículo 19).

La capacidad de desarrollo reglamentario que se enuncia en el citado artículo no tiene como finalidad, desvirtuar el contenido básico establecido en el Anteproyecto, sino permitir una detallada y exhaustiva definición de los aspectos materiales y administrativos que permitan acreditar el cumplimiento efectivo de los requisitos establecidos en la ley que desarrolla. Estimamos aceptable el reparo, pero no consideramos que deba suprimirse la habilitación expresa a ese desarrollo, ni modificarse los términos en que se expresa.

CES 30 1 Los asentamientos en suelo rústico

La nueva figura urbanística plantada en el artículo 20 del Anteproyecto, a criterio del Consejo, plantea ciertas dudas e indeterminaciones, especialmente con los asentamientos de nueva planta y su posible "urbanización" del suelo rústico.

En una primera observación, se considera desacertada la previsión de nuevos asentamientos en el planeamiento, puesto que se podría clasificar dicho suelo como urbanizable, para así someterlo al procedimiento habitual de gestión y transformación urbanística.

Debemos insistir en una distinción conceptual: un asentamiento en suelo rústico, es propio de suelo rústico y en ningún caso conlleva la necesaria o deseable transformación de su ámbito en suelo urbanizado.

Preguntémonos abiertamente si son posibles otro tipo de presencias humanas sobre el territorio, que no exijan la tradicional acción urbanizadora. Si en nuestra concepción teórica, ampliamos la dualidad antitética urbanizado<>no urbanizable, podemos concebir ocupaciones del suelo rústico, con densidades inferiores a la típicamente urbanas, que permitiendo asentar presencia o actividad humana, no concluyan necesariamente extendiendo aglomerado asfáltico y encintando aceras en nuestro campo, para generar más ciudad.

Pero no se trata tanto de una arriesgada innovación, sino del reconocimiento expreso de que la realidad física de nuestro territorio no se refleja plenamente en el modelo urbanístico que pretende simularla.

El detenido estudio que formula el dictamen, plantea posibles situaciones en las que el canon ambiental previsto, podría considerarse una doble imposición, añadida al IBI. En particular, cuando las medidas ambientales a ejecutar se hubieran concluido, o cuando no se realizarán efectivamente.

A nuestro parecer, sin perjuicio de otras interpretaciones fiscales, el hecho imponible gravado con el impuesto de bienes inmuebles no se solapa con el canon ambiental previsto. El mencionado IBI grava esencialmente el título de dominio y ciertos derechos reales sobre el inmueble. Todo ello, sin perjuicio de la situación ambiental, urbanística, paisajística o implicaciones de seguridad pública, que pudieran concernir al bien.

Por otra parte, el canon ambiental está destinado a sufragar gastos que recaerán sobre la administración, para paliar los efectos ambientales que conlleva la existencia en ese preciso entorno de esos bienes. Siendo notorio, que de no haberse implantado ilegítimamente ahí, por parte de sus promotores, no acarrearían esa necesaria intervención de la Administración. Basta con recordar la necesidad de aminorar las agresiones sobre aguas superficiales, acuíferos y paisaje, las intervenciones en materia de seguridad y propagación de incendios, las afecciones a la seguridad en vías de circulación etc. Actuaciones que no tienen un horizonte cierto de finalización, sino que son reiteradas, durante la existencia del asentamiento.

CES 31 1 Derechos y obligaciones de titulares de suelo urbanizable

El Consejo advierte sobre la obligación de urbanizar y conectar con redes urbanas, que recaería sobre titulares de suelo urbanizable del suelo urbano no consolidado.

El derecho a solicitar la expropiación por parte de los propietarios incluidos en un ámbito e desarrollo se recoge ya en el Anteproyecto de Ley en los nuevos artículos introducidos, desde el 119 al 126, que regulan la relación entre el agente urbanizador y la administración y entre aquél y los propietarios, dando así también respuesta a la observación de ausencia de esta regulación que se hace en el Dictamen al comentar los artículos 101, 105 y 108.

Este derecho, según está nueva regulación, debe ejercitarse antes de la aprobación del Programa de Ejecución, porque lo que se pretende es permitir al propietario que considere inapropiado el desarrollo urbanístico de sus terrenos, no participar en modo alguno en dicho desarrollo, ni si quiera como simple costeador de las cargas y receptor de los beneficios del mismo.

CES 32 1 Derechos y obligaciones de titulares de suelo urbano no consolidado

Sobre el artículo 22 del Anteproyecto, el Consejo formula ciertas observaciones sobre aspectos que no estima plenamente acertados, sobre derechos y deberes de los titulares de suelo urbano no consolidado.

Como se ha dicho al comentar el contenido del Dictamen referido a los artículos 7 y 8, y tomando nota de la recomendación, ya no es procedente hablar del régimen del suelo urbano no consolidado y su equiparación con el régimen del suelo urbanizable, ya que el régimen del suelo urbano va a ser coherente con la intensidad de la actuación de transformación urbanística a la que se vea sometido, de modo que existe un incremento de las cargas que deben soportar los propietarios del suelo proporcional a la magnitud de las intervenciones que sobre él sean precisas de acuerdo con el planeamiento. Así, en la Ley se configuran como de mayor magnitud las actuaciones sistemáticas que las simplificadas y éstas que las aisladas, correspondiendo a cada una de ellas un conjunto diferenciado de cargas y deberes.

CES 33 1 Áreas de reparto frente a sectores

El contenido del artículo 24 del Anteproyecto, da pie al Consejo, para emitir ciertas dudas sobre las definiciones de área de reparto y sector.

Véase la contestación dada a la observación CES_41_1, Atribución de aprovechamiento medio a sectores o áreas de reparto.

CES 34 1 Coeficientes de homogeneización en núcleos de relevancia

El dictamen expresa disconformidad con el hecho de que el Anteproyecto (artículo 25) sólo prevea el uso de coeficientes homogeneizadores, para municipios de población menor a 5000 habitantes.

El anteproyecto hace obligatoria la previsión de coeficientes homogeneizadores en los municipios de relevancia, sin prohibir su uso en los municipios menores. Esta previsión es coherente con las diferentes características y complejidades de la gestión en unos y otros. En cualquier caso, se ha articulado en base a la experiencia y derivado del contraste en la gestión con las propias oficinas de gestión de urbanismo de las mancomunidades.

CES 35 1 Aprovechamiento respecto sectores/áreas de reparto

El artículo 26 de la LOTUS, aborda el aprovechamiento subjetivo, incurriendo en un posible error, al referirlo al sector, en lugar de hacerlo respecto al área de reparto.

En atención a la observación, se corrige la redacción del artículo 26, refiriendo el aprovechamiento al área de reparto, y no al sector.

CES 39 1 Indicadores de sostenibilidad

Los artículos 36 y 37, son analizados en el dictamen, emitiéndose una serie de observaciones y sugerencias, sobre el uso de los indicadores de sostenibilidad previstos en el Anteproyecto.

Por la relevancia de esta cuestión entienden que los indicadores y estándares deben estar reflejados en la norma, y no en posteriores desarrollos reglamentarios ni ser fijadas por planes.

Aun entendiendo lo que quieren decir, lo cierto es que Extremadura cuenta con áreas de características muy dispares lo que se traduce en núcleos de parámetros muy diferentes (sierra, llano, etc.) Se considera adecuado que la Ley establezca unos valores que permitan desarrollar un plan en el caso de que no existe Instrumento de Ordenación Territorial, pero lo más adecuado es mantener que dichos valores deben ser fijados por estudios territoriales adaptados a la realidad de sus ámbitos, como forma de garantizar el mantenimiento de las características e identidades propias de cada área, motivado en la realidad territorial.

Por otra parte, es necesario advertir que los indicadores de sostenibilidad serán en un futuro, tras el desarrollo reglamentario, muchos más que los establecidos por la Ley, pues habrá que ir determinando indicadores que nos permitan evaluar la movilidad, perspectiva de género, consumos de recursos como agua o electricidad, residuos, etc. Sirva como ejemplo el sistema de indicadores de sostenibilidad realizado por el Ministerio de Fomento:

https://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/ARQ_VIVIENDA/SUELO_Y_POLITICAS/SOTENIBILIDAD/SMISUL/

Con respecto al 37.2 Deberán tenerse en cuenta las peculiaridades de los núcleos urbanos secundarios.

La Ley se refiere siempre al “núcleo de población” como ámbito de análisis de las dotaciones y zonas verdes, densidad de población, etc.

El tratamiento de los “núcleos secundarios” deberá realizarse, dependiendo de sus propias características (diversidad o no de usos, existencia o necesidad de equipamientos, servicios urbanos, etc.), como “asentamiento en suelo rústico” o como “núcleo de población”.

Entienden que los objetivos de densidad son muy bajos.

Para la fijación de los objetivos de densidad se han utilizado los siguientes datos:

Sistema de indicadores y condicionantes para ciudades grandes y medianas. Ministerio de Fomento (https://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/3093A86A-128B-4F4D-8800-BE9A76D1D264/111504/INDI_CIU_G_Y_M_tcm7177731.pdf)

Informe y análisis de la densidad de población y vivienda en los núcleos de población de Extremadura realizado por el Servicio de Ordenación del Territorio de la Junta de Extremadura.

Partiendo de los datos del ministerio, pero considerando que dichos datos se refieren a ciudades grandes y medias, se han adaptado los mismos a la realidad extremeña, conformada por pequeños municipios cuyas densidades son muy inferiores a las consideradas en las grandes ciudades. Por otra parte, las ciudades extremeñas son ciudades que no cuentan con edificaciones en altura como es sí es característico en ciudades de mayor dimensión (Madrid, Barcelona, etc.)

Sirvan como ejemplo las densidades de vivienda de:

Acebo (Sierra) 41viv/ha

Almaraz (llano) 19 viv/ha

D. Benito 22 viv/ha

Dado que los estándares establecidos deben ser de obligado cumplimiento se ha considerado adecuado no establecer objetivos irreales que, además, en vez de consolidar nuestros núcleos urbanos supondrían una transformación de sus características o identidades debido al cambio de modelo. Por otra parte, lo que se pretende son planes que modifiquen la tendencia de desarrollo y propongan soluciones que cambien el modelo de desarrollo, no estableciéndose un máximo, sino un objetivo a conseguir.

Como conclusión, puede decirse que los estándares establecidos en el anteproyecto pretenden la consecución de ciudades compactas sin desvirtuar las tipologías de nuestros núcleos.

Crean que además del objetivo de habitantes/vivienda se debe fijar habitante/m² evitando libres interpretaciones. No pueden comparar los 17.7m² de zonas verdes y dotaciones/habitantes con los actuales 35m²/100m² construidos.

Para la realización de los cálculos se ha partido de las estadísticas de vivienda y población de Extremadura. Dicha estadística indica que en Extremadura la vivienda media cuenta con una superficie de 110m²/vivienda y 2,50 habitantes/vivienda. A partir de ahí se ha establecido la ratio simplificada (se ha considerado una ratio de m² de vivienda algo inferior a la estadística porque en las ciudades dicha ratio es menor, para adecuarla más):

100 m²/vivienda = 2,50 habitantes/vivienda = 2.50 habitantes/100m² uso residencial

Con dicha ratio se puede hacer la comparativa:

EQUIPAMIENTOS:

SDG 6.1 m² EQ/hab = 15.25 m² EQ/100m²RES

SDL 1.6 m² EQ/hab = 4.0 m² EQ/100m²RES

19,25 m²EQ/100m²RES de equipamientos

ZZVV:

ZVG: 5.0 m² ZV/hab = 12.5 m² ZV/100m²RES

ZVL: 5.0 m² ZV/hab = 12.5 m² ZV/100m² RES

25,00 m²ZV/100m²RES de zonas verdes

En la Lsotex (ley vigente) se establece una ratio de 35m²/100m² uso residencial (aproximadamente 20m² EQ + 15m² ZV) que en el caso de municipios de menos de 2.000 habitantes es de 20m²/100m² (aproximadamente 10m²+10m²).

Ello indica que, para el caso de los sistemas locales el anteproyecto propone 16.5m²/100m²RES que se considera más ajustado a las necesidades reales de los nuevos desarrollos.

La ratio de los sistemas generales, que deberá resolverse a nivel urbano y/o supramunicipal, es de 27.75m²/100m²RES, cuyo cómputo es diferenciado de los sistemas locales.

Se considera adecuado introducir una DISPOSICIÓN ADICIONAL donde se refleje la relación (habitantes / m² RES) a aplicar, pero dejando la posibilidad de que dicho valor sea actualizado por la Junta de Extremadura con base a las estadísticas de la región, de forma que podamos en todo momento adecuar la planificación a la realidad extremeña. Ello está motivado en la filosofía del anteproyecto de no ser una norma rígida sino adaptable a la realidad.

CES 41 1 Atribución de aprovechamiento medio a sectores o áreas de reparto

Por parte del Consejo, se observa una inapropiada atribución de aprovechamiento a sectores en el artículo 38 del Anteproyecto.

Recomienda el consejo, que el aprovechamiento medio debe referirse al área de reparto y no a los sectores, en cuya definición no interviene para nada el reparto equitativo ni el aprovechamiento.

Las áreas de reparto organizan la equidistribución de las transformaciones urbanísticas de los sectores ordenados por el planeamiento. Los sectores ordenan y posteriormente se integran en una o varias áreas de reparto a efectos de gestión y ejecución de las transformaciones propuestas.

Se modifica artículo 25.1: "Las áreas de reparto son ámbitos de suelo delimitados por el Plan General Municipal con el objeto de establecer una ejecución justa y racional de las actuaciones de transformación urbanística, mediante el cálculo del aprovechamiento medio de las mismas. Las áreas de reparto estarán constituidas por áreas funcionales uno o varios sectores de suelo urbanizable y uno o varios sectores de suelo urbano no consolidado, conformando unidades funcionalmente completas".

CES 42 1 Directrices de Ordenación Territorial, contenido y trámite

Al estudiar el tratamiento otorgado en el artículo 44 del Anteproyecto a las Directrices de Ordenación Territorial, se advierten inconcreciones no deseables.

Con respecto a la introducción del artículo de "documentación", en efecto podemos introducir el sujeto anterior al "...contendrán" y se introduce en el 19.1 "Las Directrices de Ordenación del Territorio contendrán..."

CES 43 1 Planes Territoriales: ámbitos y autonomía municipal

El artículo 47 del Anteproyecto, al abordar aspectos de los planes territoriales, pudiera incurrir en determinaciones inadecuadas, por comprometer autonomía municipal, o incluso, generar situaciones que puedan dar lugar a responsabilidad patrimonial de la administración.

Se considera apropiada la observación en cuanto a algunos aspectos relevantes que se les confiere a los planes territoriales y que dejarían fuera de lugar a las mayores poblaciones, y por tanto, en cuanto a los "asentamientos de suelo rústico", se introduce la posibilidad de que puedan ser delimitados para los municipios mayores a 50.000 habitantes en el marco del plan general.

CES 44 1 Planes Especiales de Ordenación Territorial y asentamientos en suelo rústico

A raíz del artículo 58 del Anteproyecto, el Consejo reitera su crítica a los asentamientos en suelo rústico de nueva creación, por suponer que responden a una realidad equivalente a un sector de suelo urbanizable.

Además, analiza un posible conflicto de competencias, por tratarse de figuras de ordenación sujetas a aprobación autonómica.

Guardando relación directa con este asunto, véase la contestación formulada a la observación CES_30_1, sobre el artículo 20 del Anteproyecto.

Además de lo expuesto en otros apartados de este informe, debemos reiterar que la figura de los asentamientos en suelo rústico, no puede abarcarse plenamente desde la perspectiva unidimensional de la ordenación de un término municipal:

a) Por una mera cuestión de competencias territoriales, puesto que frecuentemente los asentamientos irregulares existentes, o las propuestas de nuevos, superan la línea límite de un único término municipal. Lo cual implica necesariamente una concertación supramunicipal, o más exactamente territorial.

b) La existencia de un asentamiento no surge aleatoriamente en el territorio, con una distribución isótropa. Bien al contrario, está asociada a vías de comunicación, infraestructuras, centros de atracción urbana, elementos paisajísticos o naturales, o diversos factores que no son de exclusivo control y gestión municipal. Por tanto, la capacidad de carga, el equilibrio territorial, la distribución de servicios y los asentamientos, deben ser objeto de estudio a escala territorial, y no exclusivamente municipal.

CES 45 1 Proyectos de Interés Regional

Las relaciones jerárquicas que plantea el Anteproyecto (artículos 62, 64 y 66), entre los Proyectos de Interés Regional, los Planes Generales Municipales, los Planes de Suelo Rústico, los Planes Especiales y los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio, son objeto de observaciones críticas, por parte del dictamen. Especialmente en cuanto a la vinculación, aplicabilidad y obligación de adaptar.

Con respecto a los PIR, una cuestión es la vinculación y otra muy distinta la subordinación.

La vinculación, aunque no estén adaptados los planes, supone que el PIR se comporta como una afección sectorial y por tanto no sería precisa su adaptación, para su ejecución.

Por otra parte, se ajusta la casuística para concretar aún más lo dictaminado por el consejo.

CES 45 2 Consulta sobre Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio

El contenido del artículo 69, a criterio del Consejo, carece de justificación, tanto por el objeto, como por el procedimiento.

Lo que se pretende con la denominada "Consulta" es dar mayor relevancia a la dimensión de la ordenación territorial por parte de todos aquellos planes ejecutados por otras administraciones en el territorio y que en estos momentos carecen de la citada evaluación. Es decir, que, a la hora de ejecutar un plan de infraestructuras, por ejemplo, fuese preceptiva la consulta acerca de su idoneidad desde el punto de vista de la ordenación del territorio. En ningún caso estaríamos regulando de otro instrumento de planeamiento.

CES 46 1 Determinaciones de ordenación detallada y estructural

Una previsión del artículo 71, que el Consejo estima inadecuada, es el hecho de que las determinaciones de ordenación detallada, puedan ser desarrolladas reglamentariamente.

Así mismo, respecto a determinaciones estructurales, se objeta sobre la delimitación de los sectores, puesto que, de no ser indicativa o aproximada, conllevaría obligatorias modificaciones estructurales del planeamiento.

Un último aspecto controvertido, es la identificación de ámbitos y situaciones de fuera de ordenación, estimándose éstas últimas, no identificables.

Se entiende que hay poca garantía jurídica porque las determinaciones estructurales y detalladas pueden desarrollarse y concretarse en un Reglamento sin control de la Asamblea.

El desarrollo reglamentario de las determinaciones no puede modificar lo establecido en el Anteproyecto (Ley, en su momento) por lo que se considera que la seguridad jurídica está establecida en la Ley y que el desarrollo sólo puede concretar situaciones, como por ejemplo las referidas a viviendas de protección, cuantificación o situación de espacios libres, etc.

La delimitación de los sectores del apartado 2.c) debería ser indicativa, como en la actualidad y permitir un margen de variación del 15% para que no suponga modificación estructural.

Existe una confusión entre las actualmente denominadas "Unidades de Actuación" y lo que el anteproyecto determina como "sectores". Dichos sectores son los ámbitos donde el plan prevé una transformación urbanística y en los que deberá realizarse la ordenación detallada mediante la redacción de una Plan Parcial, en el caso de que no esté establecida en el PGM o se proponga una modificación.

Se considera adecuado mantener que la delimitación de sectores (que no es otra cosa que identificar los terrenos que van a sufrir una transformación urbanística) como determinación estructural sin más indicaciones. Posteriormente, en el artículo 75.2 se concreta que el Plan General Detallado puede hacer ajustes en la delimitación de los sectores siempre que no afecte a una superficie mayor al 5%, y no se considera modificación sustancial por lo que no es preciso la modificación del Plan Estructural.

Se propone modificar el artículo 75.2 para adecuar el margen de ajuste al 15% y clarificarlo "El Plan General Detallado nunca podrá modificar las determinaciones estructurales del Plan General Estructural. En este sentido, el mero ajuste de las delimitaciones de los sectores ~~del suelo urbano~~ no se considera modificación sustancial siempre que no se afecte a suelo no urbanizable protegido o restringido y no afecte a una superficie mayor al 15% ~~5%~~ del suelo ~~Urbano y Urbanizable~~ incluido en sectores".

El apartado 2.h) de situaciones de fuera de ordenación. Considera el consejo, que no puede determinarse hasta tener la ordenación detallada.

Obviamente las situaciones de fuera de ordenación resultantes de la ordenación detallada de los núcleos urbanos no pueden determinarse en el PG Estructural. Pero SI afecta a las situaciones de fuera de ordenación en el ámbito del suelo rústico, y las originadas por determinaciones estructurales de la ordenación del suelo urbano.

Se modifica el artículo 72.2.h y se añade al final "derivados de las determinaciones estructurales"

Se modifica el artículo 72.3.c) para incluir como determinación detallada "(c) Identificación de ámbitos y situaciones de fuera de ordenación derivados de las determinaciones detalladas".

CES 47 1 Referencia a las políticas de rango territorial

Sobre el contenido del artículo 72, el Consejo advierte sobre la desacertada utilización de la expresión "políticas de rango territorial".

Se acepta que no es acertada la expresión "políticas de rango territorial".

Se modifica artículo 73.4. Se sustituye "su adecuación a los planes y políticas de rango territorial" por "su adecuación a los planes de ordenación territorial".

CES 47 2 Delimitación de sectores, en PGM estructural/detallado

Sobre el contenido de los artículos 73 y 74, el Consejo observa una excesiva rigidez en el hecho de que la delimitación estricta de los sectores, sea una determinación propia del Plan General Estructural.

Se propone modificar el artículo 75.2 para adecuar el margen de ajuste al 15% y clarificarlo "El Plan General Detallado nunca podrá modificar las determinaciones estructurales del Plan General Estructural. En este sentido, el mero ajuste de las delimitaciones de los sectores del suelo urbano no se considera modificación sustancial siempre que no se afecte a suelo no urbanizable protegido o restringido y no afecte a una superficie mayor al 15% 5% del suelo Urbano y Urbanizable incluido en sectores".

CES 48 1 Tramitación del de plan general municipal estructural y detallado

El dictamen estima insuficiente la participación ciudadana prevista en el artículo 75, para el procedimiento de tramitación conjunta de plan general municipal estructural y detallado. En el caso de tramitación diferente, se observa la carencia de previsión de un procedimiento de suspensión de licencias.

75.2. Es mejorable, según el consejo, la "participación ciudadana" en la tramitación conjunta del PGE y PGD. Consideran adecuada la exposición al público de la AP pues pueden producirse modificaciones sustanciales.

La participación ciudadana está integrada en el proceso de redacción de los planes mediante las acciones de participación, si bien es cierto que no está desarrollada en el anteproyecto a efectos de mínimos. Al tratarse de Instrumentos de Ordenación, están obligados a cumplir los Criterios de Ordenación Sostenible, y por consiguiente la participación ciudadana definida en el artículo 36.6. *Es cierto que la Ley no desarrolla el proceso de participación, pero se considera adecuado su desarrollo de forma que pueda ser adaptado a las circunstancias, en función de los medios tecnológicos, los objetivos de la ordenación, población afectada, etc.*

Esta es la participación importante pues se realiza a la hora de hacer el diagnóstico y las propuestas. En este artículo se desarrolla el procedimiento administrativo de tramitación donde la participación, efectivamente, ya es sólo a efectos de alegaciones.

Respecto a la necesidad o no de nueva exposición pública tras la aprobación provisional, deberá desarrollarse en el Reglamento, tal como ya lo hace el artículo 122.2. del Replanex vigente, que se mantendrá vigente hasta la aprobación de un nuevo reglamento.

75.3. Tramitación del PGE y PGD independientes. No se prevé que la suspensión de licencias, lo que consideran un grave error, ciertamente así es, por lo que se modifica el artículo 76.3.c para incluir "El acuerdo debe incluir los ámbitos o situaciones en los que se suspende el otorgamiento de licencias y el plazo de suspensión, que no podrá ser superior a dos años".

Por coherencia, se modifica el artículo 77.1. eliminando el apartado i) "La suspensión de licencias en los ámbitos de suelo urbano no consolidado, hasta la aprobación definitiva del Plan General Detallado". Carece de sentido que se regule en los efectos del planeamiento si ya está regulado en su tramitación.

El plazo de UN AÑO para aprobación del PGD debe contar desde la publicación del PGE y no desde su aprobación en base a esta consideración se modifica el artículo 76.3.j (se sustituye "aprobación definitiva" por "publicación").

CES 49 1 Tramitación de planes especiales y catálogos

Del análisis de los artículos 77 y 78, el Consejo observa que, para el desarrollo reglamentario previsto, no se fija una exigencia básica de información pública ni participación ciudadana.

El artículo 79.3 dice que pueden ser parte de una Plan de Suelo Rústico, Plan General Municipal, o de Plan Especial. Y añade que en el caso de que sean independientes se tramitará como los Planes Especiales y se indica quién lo aprueba (Cuotex o Aytº) en función de las determinaciones estructurales o detalladas del Catálogo.

Se modifica art. 78.5. (se sustituye "el suelo clasificado no supere" por "la superficie modificada no sea superior o inferior al").

No se considera que no exista control pues su objetivo es "la regulación pormenorizada de usos o actividades especiales". En el caso de los Planes Especiales, precisamente por su cualidad de "especial" se indican una serie de finalidades para orientar sus objetivos, pero la Ley no puede recoger el catálogo de todas las circunstancias posibles en una región, además, tan amplia y heterogénea como Extremadura. *En cualquier caso, es una figura que existe y se aplica desde hace muchos años y no ha dado problemas.*

En el caso de los catálogos, no se considera que su objeto o determinaciones estén abiertas o sin control.

Respecto a la participación e información pública, al tratarse de Instrumentos de Ordenación, están obligados a cumplir los Criterios de Ordenación Sostenible, y por consiguiente la participación ciudadana definida en el artículo 36.6. *Es cierto que la Ley no desarrolla el proceso de participación, pero se considera adecuado su desarrollo de forma que pueda ser adaptado a las circunstancias, en función de los medios tecnológicos, los objetivos de la ordenación, población afectada, etc, a través de las Normas Técnicas reguladas en la propia ley.*

CES 49 2 Planes Parciales

Sobre el contenido del artículo 79, el Consejo advierte varias cuestiones relativas al alcance, tramitación y determinaciones de los Planes Parciales en el Anteproyecto LOTUS.

Los Planes Parciales son las figuras que definen la ordenación detallada de un sector de ordenación, con independencia de la clase de suelo, cuando dicha ordenación no esté definida en el propio planeamiento o cuando pretenda modificarse la establecida en éste.

Hasta ahora el urbanismo sólo contemplaba los Planes Parciales para definir dicha ordenación en suelo urbanizable, pero se considera adecuada la figura para sus fines, con independencia de la clase de suelo.

Se modifica el artículo 80.2. para corregir la errata.

Se considera que el mero ajuste de la delimitación de un sector NO es una modificación estructural. La técnica de planificación, debido al cambio de escala y al detalle, debe permitir dichos ajustes sin que supongan una alteración del planeamiento.

No se considera adecuado modificar los aprovechamientos ni las áreas de reparto pues se trata de meros ajustes, sin que suponga un cambio de modelo.

Se modifica la redacción del artículo 80.5.a) para que clarificar que en los sectores de suelo urbanizable es obligatorio incluir los sistemas generales adscritos y las obras necesarias para conectar dicho sector con los servicios urbanos existentes. Obviamente se refiere a las afecciones externas al sector.

El procedimiento de aprobación se determinará reglamentariamente. Hasta la aprobación del reglamento, estará vigente el reglamento actual.

Respecto a la participación e información pública, al tratarse de Instrumentos de Ordenación, están obligados a cumplir los Criterios de Ordenación Sostenible, y por consiguiente la participación ciudadana definida en el artículo 36.6.

CES 51 1 Normas Técnicas

Respecto al artículo 82, el dictamen disiente de la finalidad atribuida a las normas técnicas y de la capacidad reconocida a colectivos profesionales, para su redacción.

Las Normas Técnicas de Planeamiento se plantean de forma similar a las tradicionales "Normas Tecnológicas de la Edificación" del ministerio de la Vivienda, que, sin ser obligatorias, establecían recomendaciones para la aplicación de las normas de obligado cumplimiento. La administración podía, si era el caso, establecerlas como marco de referencia en sus proyectos mientras los pliegos de condiciones.

Por otra parte, la intervención de colectivos profesionales se considerada adecuada en la propuestas y redacción de dichas normas como expertos en la materia, considerando además que la aprobación es, en cualquier caso, por Orden del titular de la consejería con competencias en ordenación territorial y urbanística.

CES 51 2 Normas comunes a los procedimientos

En el artículo 83, el Anteproyecto expone un conjunto de normas comunes para la formulación de instrumentos de ordenación. El dictamen del Consejo observa ciertos aspectos susceptibles de mejora: naturaleza de la iniciativa, publicación, denominación del RUUOTE.

La iniciativa para la formulación del planeamiento, en su redacción actual, se estima acertada.

Se modifica el artículo 84.5 para añadir que la publicación "incluye la documentación completa del instrumento".

Se armoniza el nombre del Registro.

CES 52 1 Ejecución del planeamiento, disposiciones generales

Sobre el contenido del artículo 86 del Anteproyecto, se aportan valoraciones relativas a la ejecución de los sistemas generales.

La regulación contenida en la LOTUS no impide que las obras de urbanización de los sistemas generales puedan ser ejecutadas y costeadas por los particulares si así lo establece el planeamiento, como se recoge en el artículo 92 que relaciona los gastos de urbanización que deben asumir los propietarios.

No obstante, para dejar más clara esta posibilidad se propone modificar el artículo 109 en su apartado 3 con la siguiente redacción:

Las obras correspondientes a los sistemas generales se realizarán en régimen de gestión directa por la Administración, como obras públicas, o en régimen de gestión indirecta por los propietarios o el agente urbanizador cuando así se establezca en el planeamiento.

CES 53 1 Modalidades de la actividad de ejecución

El dictamen comenta extensivamente algunos aspectos del artículo 87, sobre los sistemas de ejecución del planeamiento y la ejecución de los sistemas generales, en cada caso.

Requiere la misma reflexión que en el caso anterior, si bien en éste la redacción del artículo 87 se puede mejorar en el siguiente sentido:

Será la modalidad de ejecución del planeamiento en el suelo urbano sometido a pequeñas actuaciones para corrección de alineaciones, culminación de la apertura de un vial u obtención de espacio libre público no incluido en una actuación sistemática o simplificada, y en la remodelación de la urbanización y espacios públicos preexistentes mediante el correspondiente Proyecto de Obras Públicas, así como para la ejecución de los sistemas generales, no incluidos para su gestión indirecta en unidades de actuación, en cualquier tipo de suelo.

No se puede atender al requerimiento del CES al respecto de que se pueda cambiar el tipo de actuación de sistemática a simplificada a petición del propietario único o del conjunto de todos los propietarios de terrenos incluidos en una Unidad de Actuación Integral, pues de lo contrario carecería de sentido la Programación de las actuaciones de transformación urbanística regulada en la Ley, que es el rasgo diferencial de estas dos formas de actuación, y que implica

una garantía del cumplimiento de las condiciones establecidas para la ejecución del planeamiento, de modo que no se pueda iniciar ésta hasta que estén determinadas sus concretas condiciones, plazos y garantías, y la asunción de estos compromisos por parte de los propietarios quede perfeccionada con la firma del correspondiente convenio urbanístico suscrito por parte de la entidad urbanística colaboradora que los agrupa y la Administración.

CES 54 1 La participación privada y dirección de la actividad de ejecución

En el dictamen se formula dudas sobre el contenido del artículo 90 del Anteproyecto, por no establecer adecuadas garantías y procedimientos, para la intervención de los particulares en la actividad de ejecución del planeamiento.

La observación del CES a la falta de regulación en el Anteproyecto de Ley de los procedimientos para garantizar la intervención de los particulares en la ejecución del planeamiento creemos que es inadecuada, toda vez que en el Anteproyecto de ley se formulan los sistemas de gestión indirecta: concertación y compensación, y se regula el procedimiento para la puesta en práctica de dichos sistemas y de la adquisición de la condición de agente urbanizador, propietario o no de terrenos mediante la consulta previa de viabilidad, además del contenido y el alcance de los convenios urbanísticos para la intervención indirecta de los particulares en el planeamiento y su gestión.

CES 54 2 Las obligaciones de la Administración, en la actividad de ejecución

A criterio del Consejo, el artículo 91, sobre los presupuestos de la actividad de ejecución, debería precisar la obligación de que la Administración contara con el correspondiente proyecto de obras públicas.

Los presupuestos de la actividad de ejecución también obligan a la Administración pública, en la misma medida que al resto de particulares. Ahora bien, los Proyectos de Obras Públicas Ordinarias no son proyectos para la ejecución del planeamiento, pues su cometido no es hacer nueva ciudad, ni siquiera dotar de la condición de solar a una o un conjunto de parcelas. Su objeto es el suelo urbano urbanizado y su alcance el de simples obras de mantenimiento, reposición o reparación de la pavimentación o las infraestructuras existentes y cuando tienen un alcance superior, interesando obras de urbanización, deben contar, por supuesto, con la aprobación del correspondiente proyecto.

CES 55 1 Infraestructuras de transporte público en gastos de urbanización

El Consejo advierte una posible carga improcedente, establecida en el artículo 92 del Anteproyecto.

La regulación sobre los gastos de urbanización se mantiene intacta respecto a la legislación vigente, por lo que no debería ser problemática, como no lo ha sido hasta ahora. Por desgracia no hay normativa específica, ni autonómica ni estatal, que establezca unas exigencias mínimas para garantizar una movilidad sostenible en las ciudades, como si la hay, por ejemplo, para garantizar la

accesibilidad. En cualquier caso, se introduce la siguiente modificación en este artículo para concretar más el alcance de esta carga de urbanización:

Cuando así se prevea expresamente en el planeamiento de ordenación urbanística a ejecutar o en el programa de ejecución, además, las obras de infraestructura y servicios exteriores a la unidad de actuación que sean precisas tanto para la conexión adecuada de las redes de la unidad a las generales municipales o supramunicipales, como para el mantenimiento de la funcionalidad de éstas, así como cualesquiera otras cargas suplementarias que se impongan a los terrenos y, en concreto, las infraestructuras de transporte público que requiera una movilidad sostenible, conforme a los criterios sobre movilidad contenidos en el apartado 2 del artículo 36.

En cualquier caso ya se ha especificado para el caso de la inclusión de los distintos niveles en los sistemas generales, del cómputo a efectos de dotaciones de dichas arterias imprescindibles para garantizar la movilidad sostenible, a diferencia de la LESOTEX que los excluía como dotaciones.

CES 55 2 Convenios urbanísticos suscritos por la Administración

Sobre los artículos 94 y 95 del Anteproyecto, el dictamen formula ciertos reparos, relativos a la posible gestión encubierta que pudiera llevarse a cabo mediante estos mecanismos.

El contenido del apartado 3 del artículo 94 no es más que la constatación de una modalidad de gestión pública alternativa a las enumeradas en los apartados anteriores de este mismo artículo y que se desarrolla en el siguiente, en el artículo 95. Por tanto, no puede ser la coartada para la aparición de agentes que actúen al margen de los sistemas y procedimientos contenidos en la Ley, como se comenta.

No obstante, para mayor claridad y seguridad se propone la siguiente modificación del artículo 94:

Sin perjuicio de lo dispuesto en los números anteriores, las Administraciones públicas podrán suscribir convenios urbanísticos con sujetos privados para el mejor desarrollo de la actividad urbanística, conforme a lo regulado en el artículo siguiente.

CES 56 1 Actuaciones sistemáticas de nueva urbanización o reforma

Del dictamen del Consejo, se deduce una descripción incompleta de las actuaciones sistemáticas, en el artículo 96 del Anteproyecto, al omitirse las de reforma.

Se propone una nueva redacción del artículo 96 para salvar lo que sobre su contenido se hace en el Dictamen ya que, efectivamente, faltaba incluir la palabra *reforma* para hacer extensiva su regulación a esta modalidad de ejecución del planeamiento

Se entiende por actuación sistemática de nueva urbanización o de reforma el conjunto de operaciones, tanto de urbanización como jurídicas o económicas, sujetas a la previa aprobación de un Programa de Ejecución, para la transformación del suelo carente de urbanización en suelo urbanizado o para la reforma o renovación de la urbanización del suelo urbanizado, con el empleo de las técnicas y los procedimientos establecidos en esta Ley para cada uno de los

sistemas de ejecución. Puede desarrollarse por la administración en régimen de gestión directa o por los particulares en régimen de gestión indirecta.

La actuación sistemática de nueva urbanización o reforma garantiza la distribución equitativa de las cargas y beneficios del planeamiento entre los propietarios de los terrenos incluidos en la unidad de actuación y conlleva la entrega a la administración de las zonas verdes y los suelos para dotaciones públicas establecidos por el planeamiento, así como la entrega al Ayuntamiento del suelo libre de cargas sobre el que materializar el porcentaje de aprovechamiento del sector en concepto de participación de la comunidad en las plusvalías generadas por el planeamiento.

CES 57 1 Unidades de actuación "integral"

Sobre la idoneidad del término "unidad de actuación integral", utilizado en el artículo 97 del Anteproyecto, y subsiguientes.

Creemos que la observación que se hace en el Dictamen a la utilización del adjetivo "*integral*", en la denominación de las unidades de actuación delimitadas para la ejecución de las actuaciones sistemáticas, es infundado. Efectivamente, como se dice en el Dictamen, "*integral*" significa "que comprende todos los elementos o aspectos de algo", en este caso de la actuación de transformación urbanística, pues como se dice en el artículo 96 al definir las actuaciones sistemáticas, éstas comprenden el conjunto de operaciones, tanto de urbanización como jurídicas o económicas, para la ejecución del planeamiento. El adjetivo integral no califica al conjunto de palabras Unidad de Actuación, como ámbito físico para la ejecución del planeamiento, sino sólo al segundo vocablo: actuación, para significar que el tipo de actuaciones que se dan en el ámbito de las unidades así denominadas son actuaciones que comprenden todas las operaciones (obras de urbanización, reparto de cargas y beneficios, reestructuración de la propiedad, etc) necesarias para llevar a cabo las determinaciones del planeamiento. Y ello en contraposición a las actuaciones simplificadas, a realizar en ámbitos denominados Unidades de Actuación Simplificada, en las que, por su menor entidad o complejidad, no son precisas todas estas operaciones.

En el Anteproyecto de Ley se ha huido expresamente de la utilización de la terminología Unidad de Actuación Urbanizadora, por las negativas consecuencias que ha tenido con la aplicación de la Ley 15/2001. Y es que "*actuación urbanizadora*" es sinónimo, en la semántica de uso habitual, de actuación, de urbanización. Pero la "*actuación urbanizadora*" en la terminología de la Ley 15/2001, es un concepto jurídico determinado, lo que ha llevado a una mala puesta en práctica de la Ley extremeña por la que se ha exigido que cualquier actuación de urbanización haya sido considerada una "*actuación urbanizadora*", obligándose a los afectados por la misma, a desarrollarla mediante la aprobación de un Programa de Ejecución, aún siendo esto innecesario aplicando el régimen del suelo urbano no consolidado de la LSOTEX, que incluye otras muchas formas de actuación de menor intensidad que no precisan ser programadas.

CES 58 1 Remisión a regulación específica de procedimientos

El artículo 98 enuncia los casos en que resulta indicado el procedimiento de ocupación directa, expropiación o permuta forzosa. Según el Consejo, se debería incluir una referencia directa al articulado donde se desarrolla el procedimiento.

Creemos que es innecesario, en el contenido de una Ley, la constante remisión desde los artículos que aluden a técnicas o procedimientos, a los artículos en los que éstos se definen o se regulan. La ocupación directa, por ejemplo, se define en el artículo 112 del Anteproyecto, y en el mismo se regula su aplicación. Creemos que no aporta mayor seguridad jurídica que cada vez que en el Anteproyecto se mencione esta técnica tenga que venir seguida dicha mención de la aclaración "conforme a los términos y condiciones establecidos en el artículo 112"

CES 59 1 La administración actuante y la contribución mediante entrega de terrenos

El Consejo estudia algunos aspectos del artículo 101, que pudieran llevar a interpretaciones confusas, parciales o inadecuadas de ciertos principios de la actuación urbanizadora a cargo de la Administración.

Se redefine el sistema de cooperación en los siguientes términos:

El sistema de cooperación es aquel en que la Administración actuante asume la condición propia de agente urbanizador público en el desarrollo de una unidad de actuación integral completa. Los propietarios aportan el suelo de cesión obligatoria y asumen los gastos derivados de la actuación de transformación urbanística, que es ejecutada por la Administración.

Por lo que respecta al concepto de Administración Actuante, este se incluye en el Glosario de la Ley con la siguiente definición:

Administración Actuante: el Municipio o cualquier otra Administración que, en desarrollo de sus competencias, ejecute una actuación de transformación urbanística.

Definido el concepto, se introduce en el contenido del artículo 101, sustituyendo el término municipio por Administración Actuante en los apartados 4 y 5.

La Administración actuante podrá exigir pagos a cuenta a los titulares de bienes y derechos de la unidad de actuación que hayan de sufragar los costes de urbanización, así como convenir con los mismos aplazamientos del pago por plazo nunca superior a diez años, que requerirán en todo caso la prestación de garantía suficiente a juicio de la Administración y devengarán el interés legal correspondiente desde que la Administración reciba definitivamente las obras de urbanización.

El impago de las cuotas dará lugar a su recaudación mediante apremio por la Administración actuante. La demora en el pago devengará el interés legal del dinero.

Como se decía al comentar el contenido del Dictamen en relación al Artículo 21, en el Anteproyecto de Ley se han introducido nuevos artículos, desde el 119 al 126, que regulan la relación entre al agente urbanizador y la administración y entre aquél y los propietarios, dando así también respuesta al reproche de ausencia de esta regulación que se hace en el Dictamen al comentar los artículos 105 y 108.

La regulación incluida en estos nuevos artículos junto con la del artículo 116, que define el contenido documental de los Programas de Ejecución, posibilita el pago en suelo por parte de los propietarios a la Administración cuando esta actúa en gestión directa por el sistema de cooperación. Ahora bien, como es la propia Administración la que redacta el Programa de Ejecución podrá establecer el porcentaje máximo de pago en permuta que admite. Piénsese que tampoco los fondos de la Administración son ilimitados y, especialmente en los pequeños municipios, sus presupuestos no permiten acometer con fondos propios cualquier actuación de transformación urbanística.

En todo caso, para evitar el quebranto tanto de la economía de los propietarios de terrenos sometidos a actuaciones de transformación urbanística, como de la propia Administración que las promueva, en su caso, se ha previsto la introducción entre la documentación que integra el Programa de Ejecución de una *memoria en la que se justifique la viabilidad económica de la actuación de acuerdo con las determinaciones de la legislación estatal de suelo en materia de la garantía de viabilidad técnica y económica de las actuaciones sobre el medio urbano.*

CES 60 1 La ejecución por concesionario: ¿sistema?

A cerca de la definición contenida en el artículo 103, de la "ejecución por concesionario", que a criterio del Consejo, podría tratarse de un nuevo sistema de ejecución, rodeado de inquietante inseguridad jurídica.

La ejecución por Concesionario recogida en el artículo 103 de Anteproyecto de Ley no es un sistema nuevo, es sólo una especialidad del sistema de expropiación amparada por la Ley de Expropiación forzosa y la legislación estatal de suelo.

CES 61 1 Posible carencia regulatoria de aspectos propios de las agrupaciones de interés urbanístico

El dictamen advierte ciertas carencias regulatorias, en los artículos 104 y 105, respecto a las agrupaciones de interés urbanístico, cuyo desarrollo estaría encomendado a posterior reglamento.

En el indeseado caso de que el Reglamento de Ejecución no llegase a aprobarse antes de la entrada en vigor de la nueva ley de suelo de Extremadura, sería de aplicación subsidiaria el Reglamento de Gestión Urbanística aprobado por RD 3288/1978, en lo que no se opusiese al contenido de la nueva Ley. Y en este reglamento se regulan las Entidades urbanísticas colaboradoras en sus artículos 24 a 30 así como en los referidos a las Juntas de Compensación y a las Asociaciones administrativas de propietarios en el sistema de cooperación.

CES 61 2 Actuaciones simplificadas

El artículo 106 del Anteproyecto atañe a las actuaciones simplificadas de urbanización o reforma, asunto sobre el que el dictamen anota ciertas carencias, regulatorias.

Dado que la ejecución en esta especialidad es por gestión directa, pero mediante convenio se podrá delegar en una entidad urbanística colaboradora, será la Administración en cada caso concreto la que, atendiendo a la defensa del interés público y a la mayor garantía de la correcta ejecución de la actuación de transformación urbanística, deberá establecer las condiciones para esa ejecución, entre las que debe encontrarse los integrantes de la entidad urbanística colaboradora. Esto permite la flexibilidad que se busca con las actuaciones simplificadas, en las que el Convenio se convierte en figura esencial cuando los propietarios quieren asumir la iniciativa y protagonismo de la ejecución.

En cuanto al apartado 3 de este artículo, el término equidistribución en el léxico urbanístico ha hecho siempre referencia a la distribución justa o equitativa de las cargas y los beneficios derivados del planeamiento, no sólo a la de las cargas, por lo que no se entiende la corrección que se hace desde el Dictamen en este concreto aspecto. No obstante, para tranquilidad del Consejo Consultivo, se añade en este apartado *de beneficios y cargas* tras la palabra *equidistribución*.

CES 62 1 Abono de gastos de urbanización mediante entrega de terrenos

De nuevo, el Consejo advierte sobre posibles deficiencias en el contenido del artículo 108, en lo relativo a la realización del pago de costes de urbanización, mediante la entrega de terrenos.

Nos remitimos al comentario realizado para el artículo 101.

CES 63 1 Obtención de suelo destinado a sistemas generales

En el Anteproyecto, el artículo 109, regula la obtención de suelo y la ejecución de los sistemas generales. Sobre este asunto, el dictamen formula observaciones referentes a las garantías de los titulares de terrenos, indeterminación, coordinación de actuaciones, competencia para la obligación, etc.

Este asunto ya se trató en el comentario al artículo 86, en el que se señalaba la modificación del artículo 109 en los siguientes términos:

Las obras correspondientes a los sistemas generales se realizarán en régimen de gestión directa por la Administración, como obras públicas, o en régimen de gestión indirecta por los propietarios o el agente urbanizador cuando así se establezca en el planeamiento.

CES 65 1 Aprovechamiento de terrenos sujetos a ocupación directa o permuta forzosa

El dictamen advierte sobre la necesidad de en el procedimiento de ocupación directa o permuta forzosa (artículos 112 y 113) los terrenos tengan determinado el aprovechamiento.

Los aprovechamientos correspondientes a los propietarios de los distintos tipos de suelo y los coeficientes homogeneizadores de los mismos deben venir establecidos en el planeamiento cuando éste contemple la posibilidad de utilizar las técnicas aquí comentadas.

CES 65 2 Regulación reglamentaria de la tramitación de los programas de ejecución

Según se desprende del dictamen, el Consejo estima conveniente que la LOTUS profundice en los aspectos reguladores de la tramitación de los programas de ejecución, sin confiárselo a posterior desarrollo reglamentario (artículos 118 y 119).

Ciertamente, la regulación de la tramitación para su aprobación del Programa de Ejecución queda remitida a desarrollo reglamentario, no así los requisitos, facultades y responsabilidades y relaciones con la Administración y los propietarios del agente urbanizador, que ya se han incluido en los nuevos artículos 121 al 126.

CES 66 1 Terminación y recepción de obras de urbanización

El contenido del artículo 121 es calificado como incoherente e inconcreto, por no definir a quién corresponde la recepción de las obras, el inicio del plazo para resolución y el modo en que actuaría el silencio administrativo.

No entendemos la observación que se hace a la redacción de este artículo pues en una detenida lectura del mismo quedan claras todas las determinaciones que se cuestionan.

CES 66 2 Conservación de las obras de urbanización

Sobre el contenido del artículo 122, el Consejo aporta varias observaciones, referentes a las garantías ante terceros y a la necesidad de constituir una entidad urbanística de conservación.

Se modifica la redacción de este artículo en los siguientes términos, para incluir la obligatoriedad de constituir una entidad urbanística de conservación en los asentamientos en suelo rústico:

3.- La conservación de las obras de urbanización, incluyendo el mantenimiento de las dotaciones y los servicios públicos correspondientes, incumbe en todo caso al Municipio. Se exceptúan de esta regla los supuestos de actuaciones urbanizadoras autónomas de uso mayoritario turístico o residencial de baja densidad de carácter aislado o consistentes en complejos industriales o terciarios de similar carácter, en los que se deberán constituir entidades urbanísticas de conservación integradas por los propietarios de terrenos, edificaciones e instalaciones, de manera obligatoria.

CES 67 1 Reparcelaciones urbanísticas

El Consejo estima conveniente corregir la redacción del artículo 126, referente a la regulación de las reparcelaciones urbanísticas.

Creemos que la redacción de este artículo es correcta, ya que el uso del término *agrupación*, referido a la totalidad de las fincas incluidas en una unidad de actuación, es conceptual, no implica una inscripción registral previa. La reparcelación se eleva al Registro de la Propiedad mediante el Proyecto de Reparcelación, no es necesario realizar primero una agrupación de todas las fincas mediante un acto administrativo concreto y luego otro de parcelación adaptada al planeamiento.

CES 67 2 Reparcelaciones voluntaria y forzosa

El Anteproyecto dedica el artículo 127 a las reparcelaciones voluntarias y forzosa. Sobre este asunto, el dictamen observa ausencia de suficientes garantías para los propietarios y falta de regulación en el procedimiento.

Nos remitimos al comentario hecho a los artículos 104 y 105, en este caso en relación con el contenido y tramitación del Proyecto de Reparcelación.

CES 68 1 Transferencias de aprovechamiento en la reparcelación voluntaria

El dictamen del Consejo advierte sobre el cambio propuesto en el artículo 132 del Anteproyecto, respecto al homólogo de LESOTEX, en la regulación de esta técnica urbanística. En concreto su nueva inaplicabilidad a las reparcelaciones voluntarias.

La regulación que se echa en falta se encuentra ahora contenida en el artículo 126.1.c.

CES 69 1 Ejecución de las actuaciones edificatorias

El Anteproyecto de LOTUS, establece en su artículo 135, un plazo máximo para proceder a la edificación, sobre el que se objeta en el dictamen del Consejo.

Como bien se dice en el análisis que se hace sobre el plazo máximo de veinticuatro meses para proceder a edificar los solares, desde que ello sea posible, en los municipios de relevancia territorial, regulado en este artículo, este plazo tiene el objetivo de evitar la especulación, pero también el de impedir que las ciudades sigan creciendo por la periferia mediante nuevos desarrollos sin que se hayan colmatados los anteriores, evitando así el consumo injustificado del recurso suelo, y permitiendo a la administración poner en el mercado aquellos solares que en este plazo no hayan sido destinados al fin para el que fueron creados con el esfuerzo de la sociedad.

CES 70 1 Incumplimiento del deber de edificar, ejecución del planeamiento

Sobre el artículo 137, que aborda los efectos del incumplimiento del deber de edificar, el Consejo objeta ciertos reparos, por la supresión de requisitos que previamente regulaba la LESOTEX.

Efectivamente, la regulación del procedimiento para la ejecución del planeamiento por sustitución del propietario incumplidor queda remitido a desarrollo reglamentario.

CES 70 2 Estructura general del título V Disciplina Urbanística

El Consejo estima mejorable la denominación del Título V y su estructura.

Ciertamente, como se señala en el dictamen del CES, se aglutinan en un único título, capítulos que abordan materias claramente diferenciadas, por este motivo, tratando de afinar lo más posible en la estructura de la ley, se plantea desdoblarse el título V con el siguiente esquema:

Título V. La actividad edificatoria.

Cap. 1. Ejecución de actuaciones edificatorias.

Cap. 2. Licencias urbanísticas.

Cap. 3. Comunicaciones urbanísticas previas.

Cap. 4. Uso y conservación de las edificaciones.

Título VI. Protección de la legalidad urbanística.

Cap. 1. Medidas de reacción ante actuaciones ilegales.

Sección 1ª. Obras y usos en curso de ejecución, sin licencia o sin ajustarse a sus determinaciones.

Sección 2ª. Obras y usos terminados, sin licencia o sin ajustarse a sus determinaciones.

Sección 3ª. La relación entre las actuaciones de protección de la legalidad y el procedimiento sancionador.

Cap. 2. Inspección urbanística.

Cap. 3. Régimen sancionador.

Sección 1ª. Infracciones urbanísticas.

Sección 2ª. Sanciones.

CES 70 3 Plazo máximo en licencias para inicio de actuaciones

El dictamen valora desfavorablemente el plazo previsto en el artículo 152 para el inicio de las actuaciones amparadas por la licencia concedida.

Sobre este artículo que regula los plazos máximos relacionados con las licencias de obras, tanto de inicio, como de suspensión y finalización de las mismas, deben tenerse en cuenta dos cuestiones, la primera es que el plazo actualmente en vigor, previsto en la LSOTEX, es tan sólo de 3 meses, y en el anteproyecto

LOTUS se propone ampliar a 6 meses, justo al doble, además y en segundo lugar, se trata como ahora, de un plazo de carácter subsidiario, que rige únicamente en ausencia de un plazo mayor previsto o en la propia licencia por el Ayuntamiento o, en el propio proyecto que sirve de base al otorgamiento.

Hay que entender que un plazo de 6 meses es más que suficiente para dar inicio a la ejecución de unas obras autorizadas mediante licencia, ante determinadas situaciones que requieran de un plazo mayor, el promotor o interesado siempre podrá pedir una prórroga y ampliarse el mismo.

Por estos motivos, no procede incrementar el plazo de 6 meses introducido en el anteproyecto de ley para iniciar las obras autorizadas mediante licencia.

CES 70 4 Plazo de alegación en procedimiento de restauración de disciplina

El artículo 169 del Anteproyecto, reconoce un plazo al interesado, para que pueda formular alegaciones ante la propuesta de reposición realizada por la administración, sin duración determinada. Este aspecto es objeto de crítica en el dictamen.

El CES entiende conveniente introducir un plazo concreto y específico para que los interesados puedan presentar alegaciones en el procedimiento de restauración de la legalidad urbanística infringida, plazo que se ofrece en el anteproyecto de ley antes de resolver el procedimiento, pero sin concretar su duración.

La intención reflejada en el procedimiento, es que antes de dictarse una hipotética orden de demolición, en caso de que esta resultase procedente, el responsable o propietario de las obras tenga en todo momento conocimiento de las actuaciones seguidas, sin que pueda alegar indefensión alguna, teniendo derecho a defenderse en vía municipal mediante cualquier medio probatorio que permita defender sus pretensiones, estando por ello de acuerdo con la introducción de un plazo concreto, se considera procedente introducir el siguiente texto:

“ Una vez transcurrido el plazo de dos meses, si no se hubiese presentado la documentación necesaria para regularizar la actuación, cuando esta fuera denegada o no se hubiere acreditado su legalidad por los medios que el interesado alegue en su derecho, la Administración competente formulará una propuesta de reposición de la realidad física alterada a los efectos del restablecimiento del orden jurídico perturbado, ~~dando un plazo para formular las alegaciones que se estimen pertinentes~~, concediendo un plazo no inferior a quince días para la presentación de aquellas alegaciones que se estimen pertinentes.”

CES 71 1 Plazos de prescripción de las infracciones urbanísticas

Según se recoge en el dictamen del Consejo, los plazos previstos en el artículo 182, para la prescripción de infracciones urbanísticas son injustificadamente amplios.

Un aspecto a destacar dentro del régimen sancionador urbanístico, es la prescripción, relacionada con el principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9 de la Constitución, puesto que toda infracción debe de tener acompañado un periodo de prescripción de ésta.

En el anteproyecto se recogen dos tipos de prescripciones, relacionadas con las infracciones y con las sanciones.

En cuanto a las infracciones se distingue entre las tres tipologías de éstas, recogiendo un plazo de prescripción para las muy graves, de 10 años, para las graves de 5 años, y para las leves de 1 año, incrementando los plazos previstos en la vigente LSOTEX por considerarse muy reducidos.

Los plazos previstos, se mantienen en consonancia con los establecidos por otras Comunidades Autónomas que han llevado a cabo reformas legales en la materia, así, se acompaña una tabla en la que puede comprobarse el plazo de prescripción de las infracciones urbanísticas en otras comunidades.

CC.AA.	LEGISLACIÓN	PLAZO DE PRESCRIPCIÓN
Aragón	Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón.	El plazo de prescripción para las infracciones leves será de UN AÑO; para las graves, de CUATRO AÑOS, y para las muy graves, de DIEZ AÑOS.
Baleares	Ley 2/2014, de 25 de marzo, de ordenación y uso del suelo. Decreto ley 1/2016, de 12 de enero, de medidas urgentes en materia urbanística.	El plazo de prescripción para las infracciones leves será de UN AÑO; para las graves y muy graves, de OCHO AÑOS.
Castilla y León	Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León. Decreto 6/2016, de 3 de marzo, por el que se modifica el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León para su adaptación a la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana, y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo. Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León. Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.	El plazo de prescripción de las infracciones será de DIEZ AÑOS para las muy graves, OCHO AÑOS para las graves y CUATRO AÑOS para las leves.
Cataluña	Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo.	El plazo de prescripción para las infracciones leves será de DOS AÑOS; para las graves, de CUATRO AÑOS, y para las muy graves, de SEIS AÑOS.
Galicia	Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia. Decreto 28/1999, de 21 de enero, por el que se aprueba el	El plazo de prescripción para las infracciones leves será de DOS AÑOS; para las graves y muy graves, de SEIS AÑOS, y para

	<p>Reglamento de disciplina urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley del suelo de Galicia.</p> <p>Decreto 213/2007, de 31 de octubre, por el que se aprueban los estatutos de la Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística.</p> <p>Resolución de 4 de febrero de 2015 por la que se da publicidad al Plan de inspección urbanística para el año 2015</p> <p>Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Galicia.</p> <p>Ley 7/2008, de 7 de julio, de protección del paisaje de Galicia.</p>	<p>determinadas muy graves, de QUINCE AÑOS.</p>
Navarra	<p>Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.</p> <p>Decreto Foral 85/1995 de 3 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de normas reguladoras de Ordenación del Territorio y Urbanismo.</p>	<p>El plazo de prescripción de las infracciones será de DIEZ AÑOS para las muy graves, OCHO AÑOS para las graves y CUATRO AÑOS para las leves.</p>

CES 71 2 Informe vinculante de la Consejería en procedimientos de tramitación

El Consejo advierte, sobre la falta de concisión del Anteproyecto, sobre la posible naturaleza vinculante, de los informes de la Consejería, en los procedimientos de tramitación (artículo 160).

En los casos en los que en el anteproyecto de Ley se exige informe por parte de la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística, el CES entiende que debe fijarse el carácter vinculante o no del mismo, de conformidad con el dictamen en aras a aportar la mayor seguridad jurídica, se considera procedente introducir el siguiente texto:

“Inicio de los procedimientos de suspensión y anulación de los posibles actos administrativos legitimadores en los que pudiera ampararse la actuación ilegal.

La existencia de acto administrativo legitimador no será obstáculo para la adopción de las medidas previstas en el presente artículo. La posible suspensión administrativa de la eficacia de los actos administrativos legitimadores conllevará la suspensión de la tramitación de las licencias de primera ocupación o utilización, así como de la prestación de los servicios por parte de las compañías suministradoras.

En este caso, también podrá la Administración urbanística competente adoptar las medidas cautelares previstas en el apartado anterior.

Cuando una actuación ilegal se hubiere ejecutado al amparo de una licencia urbanística o comunicación previa, en el trámite por el cual se requiera su

legalización, el interesado podrá alegar las razones o motivos y aportar las pruebas que acrediten la legitimidad de su actuación. Recibidas dichas alegaciones, no podrá resolverse el procedimiento sino tras la emisión del informe **no vinculante** de la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística. Recibido el correspondiente informe, la Administración urbanística competente resolverá sobre el procedimiento de legalización. La tramitación del incidente de revisión no suspende la tramitación del procedimiento de legalización. “

CES 71 3 Proyectos empresariales de interés autonómico

El estudio que aborda el dictamen de los artículos 142 y 160 del Anteproyecto, identifica los proyectos empresariales de interés autonómico, como una supuesta figura de ordenación no definida en LOTUS.

Los proyectos empresariales de interés autonómico tienen una regulación propia ajena a la urbanística, en la que se establecen los requisitos, condiciones y tramitación necesaria para su autorización. En el anteproyecto se han incorporado estos proyectos, que merecen un tratamiento especial y diferenciado, debido a la inversión económica que implican y el número de trabajos que generan, sin que deban confundirse con los proyectos de interés regional, ya que se mantienen en una escala local.

CES 74 1 Proyectos empresariales de interés autonómico

El Consejo advierte, sobre la referencia a suelo rústico especialmente protegido, en el artículo 160.5, sin conexión con el resto del articulado.

Conforme se señala en el apartado 9 de las Disposiciones Finales del dictamen del CES, en el anteproyecto se hace mención a unos *suelos especialmente protegidos*, sin que esa categoría esté definida en el anteproyecto, por este motivo se procede a corregir el artículo correspondiente, eliminando el término “especialmente” para hacer mención exclusiva, a suelos protegidos.

El artículo quedará redactado conforme se expone a continuación:

“Sin perjuicio de lo previsto en el párrafo anterior, los Proyectos Empresariales de Interés Autonómico que afecten suelos ~~especialmente~~ protegidos sólo podrán ejecutarse cuando los usos y actividades que contemplen sean congruentes con los valores objeto de protección. En estos casos se requerirá informe favorable del organismo que ostente la competencia sectorial en razón de los valores protegidos.”

CES 74 2 Reposición de la legalidad urbanística

Sobre el contenido del artículo 162.3, el dictamen observa una carencia, en la identificación del elemento que debe ser objeto de cese o demolición.

Conforme se señala en el apartado 10 de las Disposiciones Finales del dictamen del CES, en el anteproyecto se hace mención al cese, desmontaje o demolición sin concretar la actividad o elemento que es objeto de tal obligación, por este

motivo se redacta el artículo incorporando el siguiente texto “Los usos autorizados habrán de cesar, con obligación de desmontar las instalaciones o demoler las obras realizadas,....”.

El artículo quedará redactado conforme se expone a continuación:

“Los usos autorizados habrán de cesar, con obligación de desmontar las instalaciones o demoler las obras realizadas ~~habrán de cesar, desmontarse o demolerse~~, sin derecho a indemnización alguna cuando así lo acordare el Ayuntamiento, condición que debe ser aceptada expresamente por el interesado como requisito previo a su autorización.”

CES 74 3 Artículo 175 sin contenido

El Consejo detecta un artículo 175 del Anteproyecto, vacío de contenido, sugiriéndose su eliminación.

Se elimina ya que se ha incluido por error, sin contenido alguno.

CES 74 3 Artículo 187 sin contenido

El Consejo detecta un artículo 187 del Anteproyecto, vacío de contenido, sugiriéndose su eliminación.

Se elimina ya que se ha incluido por error, las multas coercitivas aparecen reguladas en otro artículo.

Mérida, a 2 de abril de 2018
LA DIRECTORA GENERAL DE URBANISMO
Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO



Fdo.: Eulalia E. Moreno de Acevedo Yagüe.

