



Anteproyecto de Ley de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura (LOTUS) COMENTARIOS y PROPUESTAS.

En primer lugar felicitar a la Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio por la iniciativa legislativa. Es necesario reconocer el esfuerzo que ello representa y no debemos menos que apoyar su tramitación aportando nuestros comentarios y/o propuestas al texto de la misma.

ASPECTOS y CUESTIONES GENERALES

CLARIDAD y PORMENORIZACION: Podríamos decir, que las leyes de suelo pertenecen a ese grupo de leyes TÉCNICAS, en donde el usuario (en un porcentaje alto) pertenece a ramas profesionales de pobre formación jurídica. Esta característica obliga a que el texto sea de una claridad extrema, para que los interlocutores del órgano administrativo correspondiente (técnicos municipales, de la diputación, regionales...) así como los técnicos representantes de los ciudadanos, tengan en el texto legal un apoyo al procedimiento administrativo y no un obstáculo al mismo debido a diferentes interpretaciones, en muchos casos provocadas por una laxa redacción de determinado artículo o una pobre definición de determinado concepto.

TRANSITORIEDAD: Es conocido por todos que la tramitación de un Plan General se convierte en un proceso largo y complicado; su desarrollo y ejecución es una actividad que dura varios lustros. Por ello debemos recordar que los planes generales de nuestras principales ciudades están vigentes durante diferentes leyes de suelo, siendo habitualmente redactados durante la vigencia de textos legales que dejan paso a novedosos textos legislativos, en vigencia durante su desarrollo. Entendemos que es fundamental, recoger un extenso y pormenorizado régimen de transitoriedad sin dudas interpretativas.

ADAPTACIÓN: Así mismo, debería contemplarse la posibilidad de adaptación a la nueva ley de TODOS los planes y programas, no solamente los de índole general. Planteamos que exista un régimen específico y completo de adaptación (voluntaria), compatible con las determinaciones estructurales que el planeamiento municipal contemple, de esta forma lograremos que la Ley y los efectos que pretendemos con ella, comiencen cuanto antes. En el mismo sentido, debemos ser conscientes de que la crisis del sector inmobiliario ha provocado situaciones no contempladas en cuanto a los desarrollos urbanísticos, tales como la interrupción de desarrollos, encontrándose sin finalizar/completar numerosos sectores que habían iniciado el proceso urbanístico. Deberíamos habilitar un articulado específico que ayudara a desbloquear estas situaciones, que traban bienes patrimoniales de propietarios de mayor o menor entidad, así como expectativas de crecimiento y desarrollo de las ciudades. Es un tema complicado, que no se resuelve con una receta mágica. Proponemos la apertura de una mesa de estudio específica que se enfrente a esa cuestión.



OBSERVATORIO de la LEY: Por último, queríamos señalar la necesidad de habilitar un órgano consultor que ayude a unificar criterios interpretativos. Este órgano, observatorio o mesa permanente... emitiría dictámenes a consultas de los profesionales, técnicos de la administración y otros agentes cualificados, no vinculantes para evitar injerencias en las competencias de cada administración, pero que servirá de ayuda a la hora de interpretar la aplicación de la nueva ley.

ASPECTOS y CUESTIONES PARTICULARES

Habiendo estado presentes en las Mesas de Trabajo organizadas al efecto, reseñamos aquí las que consideramos de factura propia, a sabiendas de que muchas otras propuestas ya han sido planteadas por diferentes colectivos. Las clasificamos siguiendo los bloques organizativos de las Mesas de Trabajo.

A- ORDENACIÓN y GESTIÓN URBANÍSTICA

1) Requisitos de la calificación rústica (art.21)

Dada la cantidad de suelo vacante que existe en nuestras ciudades, debemos procurar que la legislación facilite modificaciones sobre tramas de suelo programado antes de facilitar intervenciones en suelos carentes de infraestructuras y servicios. Por ello, creemos que un canon del 2% es insignificante en comparación con la inversión necesaria en desarrollos programados de suelo, y no nos referimos al residencial, sino a cualquiera de los usos prescritos en los PGM. Además de incrementar el canon inicial, deberíamos señalar en el texto de la Calificación Rústica, la renuncia a asimilar como urbano en futuras revisiones del planeamiento general municipal dichos suelos, aun encajando en la definición que la propia ley hace de estos.

De la misma forma (si bien no en este artículo), deberemos habilitar y reglamentar procesos que permitan incluir en los suelos de desarrollo previstos en el planeamiento esos usos que ahora transforman de manera aleatoria el ámbito del municipio. No entendemos coherente que esté reglamentado modificar el uso del suelo rústico y resulte muy complicado modificar el uso en suelos programados, aun siendo urbanos.

2) Planes Generales Municipales (art. 67 y siguientes)

La innovación introducida de dividir documentalmente la tramitación de un Plan General, en Plan Estructural y Plan Detallado, parece introducida para facilitar la aprobación de Planes y no lo contrario; por ello entendemos fundamental completar el articulado con elementos que regulen situaciones de transitoriedad, dado el caso, entre la aprobación de ambos documentos por ser en diferente momento; de la misma forma clarificar que sucede si no se aprobaran finalmente alguno de los dos instrumentos. No entendemos bien para que se necesitara el informe de la CUOTEX señalado en el punto i) del artículo 70. Parece ir en contra del propio objetivo de la tramitación separada, de acuerdo con las competencias y atribuciones entre administraciones.



3) Ejecución del Planeamiento (art 80 y siguientes) En general vemos muy desordenada esta parte de la ley. Se hacen demasiadas llamadas al desarrollo reglamentario de la misma (ahora inexistente), dejando huérfanos muchos procedimientos pobremente definidos en el articulado presentado. Quizás en este caso, no se mejora la clara exposición que la actual LESOTEX hace de los instrumentos de gestión y su ejecución. Entendemos que necesita una completa revisión de cara a facilitar su manejo y comprensión, y que sea posible una aplicación de sus principios sin caer en interpretaciones fruto del desorden con el que se desarrolla el articulado, a nuestro entender inacabado.

4) Equidistribución

Debería estar mejor definido el procedimiento/trámite de aprobación voluntaria y enunciado el de forzosa. La valoración de las compensaciones monetarias sustitutivas entendemos que debería hacerse conforme al Reglamento de Valoraciones de la Ley del Suelo RD 1492/2011, y no conforme a Catastro.

B- ORDENACIÓN del TERRITORIO

1) Criterios de Ordenación (art 37)

Puede llevar a error, el requerimiento referido a todos los instrumentos de ordenación pues da a entender que se refiere tanto a los territoriales, como los urbanísticos en todas sus formas, incluyendo los de desarrollo y los que no tengan capacidad de innovación, en los que creemos innecesario justificar criterios ya enunciados por figuras de ordenación de mayor rango

2) Proyectos de Interés Regional (art.57 y siguientes)

En la redacción del articulado referido a los PIR, existen cuestiones que entendemos incompatibles con el espíritu de los citados Proyectos, incluso incongruentes. Lo PIR que mayor relevancia de los que se han tramitado en la región, han necesitado siempre de desarrollo urbanístico, de trama urbana accesoria (calles, accesos, etc....) y desde luego de una configuración parcelaria. De la lectura del articulado presentado se deduce que se pretende limitar los PIR a configuraciones de parcela única (art. 61 b), no contemplando desarrollos urbanísticos entre sus objetivos, cuando esos desarrollos son inherentes a muchos de los proyectos que podrían necesitar de esta figura: concentraciones industriales, parques empresariales, complejos turísticos, etc.

C- LICENCIAS y DISCIPLINA URBANÍSTICA

1) Licencias de división del suelo, las edificaciones e instalaciones (art 138)

Consideramos imprescindible incluir la necesidad de acompañar a la solicitud de la licencia de división informe suscrito por técnico competente que analice y certifique la idoneidad de la misma de acuerdo a la normativa urbanística de aplicación, plano de la división, y cuanto fuera necesario para su posterior inscripción registral.



Por otro lado, las referencias a anotaciones e inscripción de determinados actos señalados en la presente ley, deben ir acompañados de la fórmula o requisito para levantar dicha anotación y/o carga sobre la finca. En cualquier caso, entendemos que deben evitarse en la medida de lo posible, manteniendo las imprescindibles.

2) Licencias en supuestos de interés general (art.142 f)

Pensamos que debe concretarse si el aseguramiento de los gastos de urbanización son de todo el sector, o de la parcela afectada.

3) Tipología y referencias a la palabra PROYECTO (art.148 y siguientes)

Entendemos que se debe prescindir de definir PROYECTO en el articulado. Esto puede crear confusión y plantear situaciones re-interpretativas de la LOE en cuanto a la habilitación profesional que motiven litigios innecesarios. En este sentido, para cerrar la acepción semántica de la palabra PROYECTO en esta Ley, planteamos incluir la siguiente:

Disposición adicional. Habilitación profesional para la redacción de documentos. Los estudios, informes, planes y cuantos proyectos técnicos y documentos deban aportarse para la obtención, en su caso, de cualquiera de los permisos, licencias y aprobaciones administrativas previstas en la presente ley, deberán ser realizadas por personas que posean cualificación profesional y técnica suficiente de conformidad con lo dispuesto en las normas reguladoras de atribuciones profesionales para las diferentes titulaciones.

Hemos intentado aportar con estos escuetos comentarios, siempre desde una visión práctica de la ley, algunos elementos de mejora. En cualquier caso, quedamos a su disposición para ampliar y explicar cuantos pormenores de nuestra exposición considere.

NOTA: Sugerencias basadas en la información aportada por quien ha sido nuestro representante en las mesas de trabajo D. Manuel de las Heras Fernández

En Badajoz, a 30 de Noviembre de 2017

LA SECRETARIA

Fdo. M^a Eugenia Morales Espert



Se propone la modificación del art. 137 del Anteproyecto de la LOTUS en sus apartados 1 a) y d).

El artículo precitado y los párrafos a los que nos referimos contienen el siguiente texto:

1. Estarán sujetos a licencia municipal de obras, sin perjuicio de las autorizaciones que fueran procedentes de acuerdo con la legislación sectorial aplicable, los siguientes actos:

a) Las obras de toda clase de nueva planta de carácter provisional o permanente.

....

....

d) Las obras de ampliación o reforma que requieran la redacción de un proyecto de obra, por alterar la configuración arquitectónica de la construcción o edificación, afectar al sistema estructural del edificio o que supongan impacto sobre el patrimonio histórico-artístico o sobre el uso privativo y ocupación de bienes de dominio público.

El apartado a) se refiere a toda clase de obra de nueva planta, ya sea de carácter provisional o permanente, sin entrar en el examen del tipo de obra o edificación de que se trate.

Entendemos que debe eximirse de licencia a aquellas obras que, aun siendo de nueva planta, sean construcciones de escasa entidad constructiva y sencillez técnica y que no tengan de forma eventual o permanente carácter residencial ni público y se desarrollen en una sola planta.

Ello por cuanto que la Ley 38/1999, de Ordenación de la Edificación considera este tipo de obras como fuera del concepto de edificación por lo que, si no se consideran como tales, no se entiende que se pueda exigir una licencia de edificación, pudiendo quedar encuadrada dentro del ámbito del art. 148 del texto que se somete a nuestra consideración.

En cuanto al apartado d), entendemos que debe ser más exacto en sus términos, toda vez que en los términos en que aparece redactado, a que contiene término ambiguos y susceptibles de ser interpretados subjetiva y arbitrariamente por el técnico municipal informante creando una situación de inseguridad jurídica, además de introducir restricciones competenciales que en la Ley 38/1999 no se contienen.

Así vemos que se exige licencia de obras para las obras de ampliación o reforma que requieran de un proyecto de obra, considerando que se necesita proyecto de obra en cuatro casos, a saber:



- Cuando altere la configuración arquitectónica de la construcción o edificación,
- Cuando afecte al sistema estructural del edificio
- Cuando supongan impacto sobre el patrimonio histórico-artístico
- Cuando suponga impacto sobre el uso privativo y ocupación de bienes de dominio público.

Pues bien, estamos viendo que con la redacción que se ha dado al precepto, por una parte, se considera que se exige proyecto de obra cuando se altere la configuración arquitectónica de la construcción o edificación, así como cuando se entienda que se afecte al sistema estructural del edificio, de manera que, con la redacción que se propone se puede llegar a situaciones confusas y quedar al arbitrio en cada caso del criterio del técnico municipal informante

Es decir, a partir de un mismo concepto, se están creando conceptos nuevos que la Ley 38/1999 no contempla, puesto que dicha Ley, en su art. 2.2.b) considera que se produce la modificación de la configuración arquitectónica de un edificio en los siguientes casos:

Cuando la obra sobre edificación existente suponga una intervención total (es decir, sobre todos los elementos de la edificación

Cuando la obra sobre edificación existente sea parcial y esa intervención parcial suponga “*una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, o el conjunto del sistema estructural,*”

Es decir, dentro del concepto de “alteración de la configuración arquitectónica” se incluye ya la afectación al conjunto del sistema estructural.

Pero como puede verse por la lectura del art. 2.2.b) de la Ley 38/1999, la afectación al sistema estructural ha de reunir dos requisitos:

- Que esa afectación sea “*esencial*”, es decir que afecte a la esencia de la edificación, de manera que los cambios supongan que la edificación, en virtud de esos cambios, deje de ser la que era, y
- Cuando afecte al “*conjunto del sistema estructural*” del edificio, es decir que se vea afectado la totalidad de los elementos que componen la estructura del edificio, desde la cimentación al último de los elementos, suponiendo una modificación total del sistema de cargas y solicitaciones de la edificación y un cambio total en el comportamiento de los elementos resistentes o fundamentales.



Por tanto, si nos atenemos al contenido del art. 2.2.b) de la LOE, la “alteración de la configuración arquitectónica” de un edificio incluye ya en sí misma la afectación esencial del conjunto del estructural del edificio, por lo que no es procedente que aquí un único concepto contemplado en la LOE (alteración de la configuración arquitectónica) se divida en distintos supuestos, como acontece el texto que se propone en el Anteproyecto.

La redacción que se contiene en el apartado 1 d) del art. 137 del anteproyecto, viene a establecer exigencias que en la LOE no se contiene, por cuanto que se considera que es necesario proyecto de obra cuando se altere la configuración arquitectónica de la construcción o edificación, y también, cuando se afecte al sistema estructural del edificio, cuando el primero incluye el segundo.

Por otra parte, se obliga a la obtención de previa licencia para aquellas obras que *“supongan impacto sobre el patrimonio histórico-artístico”*, siendo que de nuevo nos encontramos con una falta de definición importante.

Los términos en que aparece redactado en el borrador de anteproyecto del que se nos ha dado traslado, también deja al arbitrio del técnico de la corporación municipal la determinación de las obras para las que se precisa proyecto y para las que se precisa licencia de obra.

De nuevo hemos de acudir a la Ley de Ordenación de la Edificación, y en este caso, debemos acudir al art. 2.2.c) cuando señala que se consideran obra de edificación, y, en consecuencia es preceptiva la aportación de proyecto, en los términos que se establecen en el art. 4 de la misma Ley, para las obras *“que tengan el carácter de intervención total en edificaciones catalogadas o que dispongan de algún tipo de protección de carácter ambiental o histórico-artístico, regulada a través de norma legal o documento urbanístico y aquellas otras de carácter parcial que afecten a los elementos o partes objeto de protección.”*

Es decir, que para que se produzca impacto sobre el patrimonio histórico-artístico, se requiere:

- que las edificaciones dispongan de algún tipo de protección histórico-artística determinada mediante una norma con rango de Ley o por algún documento urbanístico,
- que las obras supongan una intervención total sobre esos edificios, o
- que, tratándose de intervenciones parciales, estas afecten a elementos o partes objeto de protección.

Es decir, no todas las obras que se lleven a cabo en edificios catalogados o que tengan algún tipo de protección de carácter ambiental o histórico-artística han de precisar proyecto, ni precisan de licencia, sino solo aquellas que se han especificado con anterioridad.



Por tanto, se propone la siguiente redacción:

1. Estarán sujetos a licencia municipal de obras, sin perjuicio de las autorizaciones que fueran procedentes de acuerdo con la legislación sectorial aplicable, los siguientes actos:

a) Las obras de toda clase de edificación de nueva planta de carácter permanente.

d) Las obras que supongan una intervención sobre edificios existentes, siempre y cuando alteren su configuración arquitectónica, entendiéndose por tales:

- las que tengan carácter de intervención total,

- las parciales que produzcan una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, o el conjunto del sistema estructural, tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio.

d) Obras que tengan el carácter de intervención total en edificaciones catalogadas o que dispongan de algún tipo de protección de carácter ambiental o histórico-artístico, regulada a través de norma legal o documento urbanístico, así como aquellas otras obras de carácter parcial que afecten a los elementos o partes objeto de protección.

Y se propone la modificación del art. 148.1 a) en los siguientes términos:

1. Quedan sujetos al régimen de comunicación previa al Municipio los actos de aprovechamiento y uso del suelo no incluido en el ámbito de aplicación del Artículo 136, y, en particular, los siguientes:

- a) Las obras de nueva planta de escasa entidad constructiva y sencillez técnica y que no tengan de forma eventual o permanente carácter residencial ni público y se desarrollen en una sola planta
- b) Las obras de mera reforma, conservación y mantenimiento, y las que modifiquen las edificaciones o construcciones, cualquiera que sea su uso, que no requieran la redacción de un proyecto por no alterar su configuración arquitectónica en los términos previstos en el art. 137, y las que no supongan la modificación de los usos característicos y generales del edificios, así como aquellas que no afecten a los elementos o partes de la edificación existente objeto de protección ambiental o histórico-artística.

Por otra parte, y en lo que se refiere al régimen sancionador, se propone la modificación del artículo 169, ya que el mismo señala:

Artículo 169. Responsables



- 1. En las parcelaciones urbanísticas en suelo rústico serán sancionados el promotor y el propietario del suelo.*
- 2. En las obras o usos del suelo que se ejecuten sin licencia o comunicación o sin ajustarse a sus condiciones, serán sancionados el promotor, el empresario de las obras y su dirección facultativa.*
- 3. En las obras o usos del suelo amparados en una licencia o comunicación y cuyo contenido sea manifiestamente constitutivo de una infracción urbanística grave o muy grave, serán igualmente sancionados con multa:*
 - a) El facultativo que hubiere informado favorablemente el proyecto.*
 - b) Los miembros de la Corporación que hubiesen votado a favor del otorgamiento de la licencia, sin los informes previos exigibles, o cuando éstos fueran desfavorables debido a aquella infracción.*
- 4. Las personas jurídicas serán sancionadas por las infracciones cometidas por sus órganos o agentes, y asumirán el coste de las medidas de reparación del orden urbanístico vulnerado.*
- 5. Los que como consecuencia de una infracción urbanística sufrieren daño o perjuicio podrán exigir de cualquiera de los infractores, con carácter solidario, el resarcimiento e indemnización.*
- 6. Las multas que se impongan a los distintos sujetos por una misma infracción tendrán entre sí carácter independiente.*

Los términos “dirección facultativa”, no se ajustan a las funciones atribuciones que se reconocen en la Ley 38/1999 a los agentes a las que se atribuye la responsabilidad en materia urbanística.

Así, si nos atenemos al contenido del art. 12 de la expresada ley, vemos que es el director de obra el agente que “*dirige el desarrollo de la obra en los aspectos técnicos, estéticos, urbanísticos y medioambientales, de conformidad con el proyecto que la define, la licencia de edificación y demás autorizaciones preceptivas y las condiciones del contrato, con el objeto de asegurar su adecuación al fin propuesto.*”

La Dirección Facultativa de la obra, cuando se trata de una obra de edificación, está integrada por el Director de Obra y el Director de Ejecución, así como por el Coordinador en Materia de Seguridad y Salud

Por tanto, se trata de aclarar en este anteproyecto de Ley a quien corresponde, de entre los directores facultativos, a quien haya de imponerse e la sanción, que no puede ser otro que el Director de Obra, por razón de las funciones y obligaciones que la Ley le impone.

Por consiguiente, se propone la modificación del texto en los siguientes términos:

Artículo 169. Responsables

1. En las parcelaciones urbanísticas en suelo rústico serán sancionados el promotor y el propietario del suelo.



2. En las obras o usos del suelo que se ejecuten sin licencia o comunicación o sin ajustarse a sus condiciones, serán sancionados el promotor, el empresario de las obras y su Director de Obra.
3. En las obras o usos del suelo amparados en una licencia o comunicación y cuyo contenido sea manifiestamente constitutivo de una infracción urbanística grave o muy grave, serán igualmente sancionados con multa:
 - a) El facultativo que hubiere informado favorablemente el proyecto.
 - b) Los miembros de la Corporación que hubiesen votado a favor del otorgamiento de la licencia, sin los informes previos exigibles, o cuando éstos fueran desfavorables debido a aquella infracción.
4. Las personas jurídicas serán sancionadas por las infracciones cometidas por sus órganos o agentes, y asumirán el coste de las medidas de reparación del orden urbanístico vulnerado.
5. Los que como consecuencia de una infracción urbanística sufrieren daño o perjuicio podrán exigir de cualquiera de los infractores, con carácter solidario, el resarcimiento e indemnización.
6. Las multas que se impongan a los distintos sujetos por una misma infracción tendrán entre sí carácter independiente.