

ANTEPROYECTO DE LEY DE ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA SOSTENIBLE

Mesa 2: Territorio
Mérida, 14 de noviembre de 2017

Antonio-J. Campesino Fernández / Víctor Jiménez Barrado
acampesi@unex.es victorjb@unex.es

Universidad de Extremadura
Geografía y Ordenación del Territorio

REFLEXIONES Y CONSIDERACIONES

“texto LOTUS”.



- **Propuestas.**
-
-

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I

“ ... ”

- **No se reconoce en la Exposición de Motivos que la redacción de la LSOTEX fue completamente ajena a la realidad territorial y urbanística de Extremadura.**

II

“Nuestra realidad territorial de asentamientos dispersos y poco poblados con escasa dinámica de crecimiento, en el que lo rural constituye la mayor parte de nuestro territorio”.
“Suelo que reconocemos ahora en su mayor parte como rústico”.

- **No son asentamientos dispersos. Es un tipo de hábitat concentrado con núcleos alejados entre sí.**

III

“Esta dispersión ha resultado sostenible gracias a los esfuerzos de las administraciones por establecer una red de equipamientos y dotaciones vertebrados a través de áreas funcionales, y esta ley quiere poner en valor esta organización”.

- **Aseveración rigurosamente FALSA, por no haber abordado en 1992 el proyecto de Comarcalización Funcional de Extremadura, redactado por el Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio y no asumido por la Junta de Extremadura.**

“Pérdida progresiva de población y tendencia a la concentración de la misma en grandes ciudades (pequeñas). Es por ello por lo que el equilibrio entre lo rural y lo urbano ha sido el centro de las políticas para la junta de Extremadura desde su constitución.

- **Falso. Son ciudades pequeñas y el desequilibrio entre lo rural y lo urbano es fruto de la carencia de modelo y de ordenación territorial y urbanística tras 34 años de autogobierno. Incluso Badajoz, al menos en círculos académicos y técnicos, es considerada una ciudad de rango pequeño.**

IV

“También ahora se introduce el convenio europeo del paisaje como necesario para el desarrollo de determinadas actuaciones”.

- **Y no estaría de más introducir también los principios del “Manifiesto por Una Nueva Cultura del Territorio”, generado por la Asociación de Geógrafos Españoles (AGE) y el Colegio Oficial de Geógrafos en mayo de 2006.**

V

“La denominación de la ley constituye ya una declaración de intenciones. Su propia nomenclatura, *de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura*, escenifica claramente que se parte de lo mayor, el tejido sobre el que se definen nuestros asentamientos, la organización y vertebración territorial, hasta llegar a lo menor pero no menos importante, el hecho urbano”.

- **Bienvenida sea una Ley más de territorio patrimonial que de suelo-mercancía, por la que hemos venido clamando durante décadas.**

“Parte de nuestra sostenibilidad territorial pasa por contar con ciudades medias y regularlas de forma adecuada y establecer las necesarias relaciones para articular nuestro territorio”.

- **Nuestras ciudades no son ciudades medias, sino pequeñas ciudades. Extremadura carece de sistema urbano, equilibrado y jerarquizado. La red urbana se compone de 7 centros urbanos (>20.000), 6 subcentros (de 20.000 a 10.000) (6) y 24 agrovillas (10.000 a 5.000).**

“Nueva conceptualización del sistema de asentamientos: los *núcleos de base* (<5.000 habs.) y los *núcleos de relevancia* (>5.000 habs) para articular un sistema territorial justo, solidario y equilibrado”.

- **Núcleos de base: 351 (89,5%) y 389.070 habitantes. Núcleos de relevancia: 37 (9,5%) y 689.962 habitantes. El desequilibrio territorial en aumento.**

“Economía verde y circular para el desarrollo rural, medidas específicas para la implantación de actividades y usos relacionados con la economía verde y circular”.

- **Extremadura es una región rural en declive Objetivo 1 y Convergencia. La auténtica economía verde es la agro-ganadera en retroceso. No se puede vivir en el campo y del campo en la mayor parte de las comarcas del secano tradicional, a expensas de una**

Ley de la Dehesa, del fomento de industrias agro-transformadoras (mataderos) y de comercialización de productos. La otra economía verde y circular se apoya en usos, lúdicos y turísticos, no vinculados al sector primario, salvo los cinegéticos.

“En este sentido, la ley enfrenta la realidad e innova al reconocer los denominados asentamientos en suelo rústico (actual SNU) de naturaleza residencial o productiva, con catálogo mucho más amplio de usos propios”.

- **Es importante precisar la distinción de urbanizaciones inviables y viables, estableciendo en la medida de lo posible un carácter de tipo imperativo en la aplicación de las figuras creadas, ya sea por la vía de la fijación de plazos para implementar estos instrumentos de planeamiento, o estableciendo restricciones (de tipo ejecutivo) que promuevan el interés por llevarlos a cabo.**

VI

“Los planes territoriales se consideran idóneos para la ordenación del territorio por su consideración en unidades ambientales y funcionales completas. Además, se ha valorado como positivo la política de redacción de planes territoriales que coinciden básicamente con la estructura de áreas funcionales de nuestra región”.

- **¿Las Directrices de Ordenación Territorial (DOT), que han de definir el modelo futuro de territorio de Extremadura y que se encuentran en tramitación de Avance, se van a aprobar antes de la aprobación de la LOTUS? La aprobación de la LOTUS, si quiere ser un nuevo punto de partida, no debe adolecer de deudas con el trabajo técnico precedente (planeamiento territorial y urbanístico) realizado bajo la vigencia de la LSOTEX, por muy reciente que sea su aprobación. Las DOT deben readaptar su contenido (aprovechando que aún no han sido aprobadas) para ser realmente las DOT de la LOTUS, y no las DOT “rescatadas y adaptadas” de la LSOTEX.**
- **Los Planes Territoriales, ni se han sometido a las DOT por inexistentes, ni se han delimitado por áreas funcionales, dado que no se formulado un proyecto de comarcalización funcional. Hay 4 aprobados de 12 licitados y aparcados.**

“Como desarrollo de los Planes Territoriales, la nueva figura del *Plan de Suelo Rústico*, de ámbito supramunicipal y carácter excepcional y voluntario, para municipios que carezcan de planeamiento o cuya figura no contemple la ordenación y regulación del suelo rústico (como los PDSU). En dicho caso, cuando estos municipios redacten su planeamiento general, podrán optar por mantener la ordenación y regulación establecida por el plan de suelo rústico, o bien realizar una propia siempre dentro de las determinaciones y objetivo de la ordenación territorial vigente”.

- **Se debe eliminar el matiz de subsidiariedad y provisionalidad de los Planes de Suelo Rústico, para no mermar su validez como verdaderos instrumentos de planeamiento.**

“Los Proyectos de Interés Regional, como proyectos para su inmediata ejecución de las administraciones, considerando la necesidad de consulta a la consejería con competencias en materia de ordenación territorial, pero estableciendo unas cautelas, con base en la experiencia de implantación”.

- Los cuestionados PIR, como intromisión de la administración regional en las competencias municipales de planeamiento, han resultado un fracaso rotundo con ejemplos nefastos como el de Marina Isla de Valdecañas. Su aprobación debe estar especialmente tasada (en especial en el tipo de usos, y en el índice de efectividad de la inversión en cuanto a la producción de nuevos puestos de trabajo), y ser los “núcleos de base” su objetivo preciso, para evitar una “sobrepotenciación” de los grandes núcleos urbanos y el abandono de los rurales. El mayor Interés Regional, es fijar a la población en su lugar de residencia y dinamizar sus territorios de origen, especialmente los rurales.

CONSIDERACIONES

El Anteproyecto de la Ley de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura (LOTUS) realiza un cambio de paradigma dentro del contexto regional.

- No obstante, la introducción del término sostenible no se soporta por la única inclusión de baremos de escala humana y la adaptación del planeamiento a la realidad de los núcleos poblacionales de la Comunidad Autónoma. Otras leyes precedentes, en otros contextos regionales, utilizaron también el término sostenible (Ley 5/2012, de 20 de diciembre, de Viviendas Rurales Sostenibles de la Comunidad de Madrid, ya derogada), y lejos de contribuir a la aplicación de políticas sostenibles, favorecieron a la consolidación de desarrollos perjudiciales para el territorio y la banalización del término.
- No resulta sostenible volver a unos criterios de clasificación y categorización urbanística del suelo que devuelven el carácter residual al SUB, como hacía la *Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen Urbanístico del Suelo y Valoraciones* (responsable de la especulación de la “década prodigiosa” del urbanismo español, a la postre, elemento que ha recrudecido la crisis económica actual). Somos conscientes de que la redacción de la LOTUS otorga este carácter al SR, pero al examinar la categorización del mismo, comprobamos cómo hasta la categoría con menor protección (SR Restringido) debe justificar su delimitación con más elementos que el propio SUB (lo que puede parecer una valorización y reconocimiento de los valores del SR, juega en su contra). En la actualidad, los terrenos destinados a la transformación urbanística deben ser justificados, según la LSOTEX, “a la dinámica y la demanda de transformación previsible”. Esto se conecta de manera palmaria con las proyecciones demográficas y las previsiones económicas. El Anteproyecto de la LOTUS suprime estos criterios racionales. En definitiva, lo que de verdad debe ser justificado es la transformación urbanística del territorio, pues de ser beneficiosa para la comunidad, no tendrá ningún tipo de problemas en ser autorizada.
- Si lo que de verdad se quiere es no petrificar los pequeños municipios rurales, sería más correcto adoptar la postura del gobierno de Aragón, cuya ley urbanística vigente define unas zonas de borde (tangenciales al SU, bien delimitadas y con mayor flexibilidad para la transformación urbanística que el SU). Con esto se proporcionaría continuidad espacial al desarrollo urbano y, al mismo tiempo, se daría cabida a las nuevas demandas de vivienda (tipologías unifamiliares y aisladas). Esta medida contrarrestaría la posible paralización de los núcleos más pequeños derivada de la aplicación de la disposición adicional tercera del Anteproyecto de la LOTUS, cuyos

problemas del SR deberían ser solucionados gracias a la acertada ampliación de las potencialidades de los Planes Territoriales (PT).

- En el análisis del nuevo sistema de instrumentos de planeamiento, resulta muy interesante y positiva la incorporación de los PT a las herramientas para la resolución de problemas derivados de la construcción irregular de viviendas en el SR. Los problemas obedecen a elementos territoriales identificables, y no a la división administrativa vigente (aunque esta determina algunos de ellos). La Ley, o las Directrices de Ordenación del Territorio, deben definir de forma precisa los ámbitos de los PT, que tienen que coincidir con la comarcalización funcional. **NO PUEDEN SER REUTILIZABLES LAS DELIMITACIONES ACTUALES DE PT, PUES SEGUIRÍAMOS REPRODUCIENDO PROBLEMAS DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL.**
- La acción combinada de los PT con los Planes de Suelo Rústico puede ser muy beneficiosa para la protección del territorio y la precisión de las aptitudes del mismo para acoger distintas actividades. Sin embargo, creemos necesario que se respete el principio de preponderancia de la planificación territorial sobre la urbanística, roto en el caso de los Planes de Suelo Rústico (según el Anteproyecto podrán ser modificados, en algunos casos y de manera posterior, por los Planes Generales Municipales). La medida, tal y como aparece en el borrador de la Ley, rompe la coherencia territorial de la ordenación supramunicipal propuesta, a la vez que daña la seguridad jurídica de los propietarios y futuros promotores de actividades económicas con implantación en el SR. Una delimitación precisa y previa del SR a través de estos instrumentos hace innecesaria la figura de los Proyectos de Interés Regional, ya que la previsión con un cariz estratégico para el SR debe contemplar áreas de transformación productiva prioritaria. Por un lado, la nueva ley intenta no invadir las competencias municipales, mientras que, por otro lado, deja abierta la puerta a una intervención (incluso explícita en el texto, calificado este último como “instrumento de directa”).
- El artículo 22 define los asentamientos en SR. Creemos acertada la contribución económica propuesta (vía canon), aunque ésta debe distinguir con mayor precisión los asentamientos inviables en SR. Existen numerosas zonas intersticiales vacías en este tipo de asentamientos, por lo que un tratamiento conjunto de propietarios de terrenos y de propietarios de viviendas, puede afectar a “justos por pecadores”. Hay que tener en cuenta que muchos desarrollos residenciales en el SR, no están precedidos de parcelaciones ilegales, sino que se asientan sobre la estructura parcelaria preexistente (esto incide especialmente en municipios pequeños sin grandes dinámicas urbanísticas). Se debe modificar el punto 5, para identificar a los deudores como “propietarios de edificaciones”, y no “propietarios de terrenos”.
- En términos de gestión y usos, la calificación rústica debe pertenecer siempre (incluso en los grandes municipios e independientemente de la categoría de SR) a un órgano regional (Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio) o, al menos, supramunicipal (uno por cada macro-comarca o comarca funcional). Alejar las decisiones de los administrados mejorará el libre ejercicio de técnicos y responsables políticos.
- Lo mismo ocurre con el reparto competencial en cuanto a la inspección e imposición de sanciones. En primer lugar, la creación de un cuerpo de inspectores centralizados en una agencia, a modo de la implantada en Galicia (<http://www.axenciaurbanistica.es/>), permitirá reducir las infracciones y aumentar

el índice de éxito de nuestras intervenciones disciplinarias. Al menos sería beneficioso pensar en una concreta para el SR de la región, cuyos resultados sean fiscalizados y publicitados. Nada de esto aparece en el Anteproyecto de la LOTUS. Parte de la financiación del mismo podría provenir de las sanciones impuestas a los propietarios de viviendas ilegales (inviabiles), así como de una fracción de las multas y el canon que deban satisfacer aquellos propietarios incluidos en procesos de legalización.

- En segundo lugar, mantener la capacidad de imponer multas en los Ayuntamientos y sus responsables, puede (y, de hecho, así ocurre) que derive en una omisión de funciones por parte de la Administración Local. De nuevo, la centralización en un órgano director regional o supramunicipal aportaría mayores soluciones, y facilitaría a nivel ejecutivo la lucha contra el urbanismo ilegal (relaciones bilaterales de un único interlocutor administrativo con la Guardia Civil y la Fiscalía).
- En conclusión, la Ley debe apostar por un control autonómico efectivo, habida cuenta de la realidad territorial y urbanística existente y la imposibilidad, en términos políticos, de conseguir una fusión de municipios. Políticas centralizadoras e intervencionistas que atajen los problemas de raíz.