

Observaciones al anteproyecto de Ley de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura —ALOTUS (DOE 20/11/2017)

12/12/2017

Examinado el documento disponible en la dirección <http://www.juntaex.es/con03/anteproyectos-de-ley>, se observa lo siguiente (por orden de principio a fin del documento):

1. EL CONCEPTO VIVIENDA Y SU EXCLUSIVA VINCULACIÓN AL SUELO URBANO.

La definición que en la disposición preliminar (cardinal 8, erróneamente numerado como 4) se hace de la vivienda puede resultar limitativa en exceso, al identificar ésta con la vinculada al suelo urbano, vinculación que, por otro lado, traslada a la preceptiva prestación de servicios en virtud del artículo 26 de la Ley 7/1985 de Bases del Régimen Local.

En la práctica, suelos más allá del considerado como urbanos se constituyen en soporte de viviendas cuya condición legal es la de domicilio ("*residencia habitual*" según la definición dada por el artículo 2.3 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana): aquellas que se enclavan en fincas rústicas, núcleos diseminados no clasificados como suelo urbano e incluso, evidenciando una aparente contradicción con dicha vinculación urbana, los también definidos en el art. 22 ALOTUS como "*asentamientos en suelo rústico*".

Por otra parte, el mencionado artículo 26 de la Ley 7/1985 en ningún momento ciñe la efectiva prestación de los servicios básicos al suelo urbano sino al conjunto del ámbito de jurisdicción municipal, si bien los más elementales criterios de sostenibilidad (resumidos en la recurrente locución de "*ciudad compacta*") nos dirigen ciertamente a evitar la dispersión geográfica de su demanda.

En todo caso, se confirma el propósito claro del legislador ALOTUS en establecer esa vinculación estrictamente urbana, al argüirse en la propia exposición de motivos (la "*vivienda constitucional*"), concretamente en el cardinal 1 de la disposición preliminar (definición de núcleo de población) y en el artículo 3.1 (derecho a "*disfrutar de una vivienda digna y adecuada en un entorno urbano*").

2. EN LA RELACIÓN DE USOS NO SE INCLUYEN EXPRESAMENTE LOS AGRARIOS

A la hora definir los distintos tipos de usos, en la disposición preliminar no se incluyen expresamente los agrarios, lo que perpetúa el déficit determinación a la hora de aplicar el artículo 19 (usos y actividades en suelo rústico) y subsiguientes.

3. APARENTE "DESCONEXIÓN" REGULATORIA DEL SUELO RÚSTICO ESPECIALMENTE PROTEGIDO

La categoría de "*suelo rústico especialmente protegido*" (artículo 9.2.a) no es contemplada expresamente en la "*calificación rústica*" (artículo 20), con lo que, o bien no cabe dicha calificación en esta categoría de suelo, o bien se trata de una omisión no deliberada. Igualmente no se incluye en la relación equivalente, entre categorías de suelo, de la disposición transitoria 2ª.

4. NO SE DEFINE EL LÍMITE LEGAL DEL DEBER NORMAL DE CONSERVACIÓN

En el artículo 13 (ruina legal) no se define el límite legal del deber normal de conservación, lo que conduciría a la supletoria remisión al artículo 15.3 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

5. EL INDETERMINADO RÉGIMEN DE FUERA DE ORDENACIÓN

No se entiende bien lo expresado en el art. 14.2 en cuanto a que "*Serán situaciones de fuera de ordenación total las que sean del todo incompatibles con la nueva ordenación*", si bien, cabe una determinación negativa al establecerse cuál es la situación de fuera de ordenación parcial. Sin embargo, y sin perjuicio de su concreción en los planes, esta última definición resulta un tanto abstracta.

6. ¿QUÉ OCURRE CON LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES INVIABLES?

Según el artículo 22.5, los propietarios de los terrenos de asentamientos en suelo rústico tienen el deber de contribuir mediante abono de un canon. En el caso de asentamientos irregulares ¿también han de contribuir los que, estando dentro de la delimitación, no han edificado? Esto obliga a una delimitación muy precisa de los asentamientos denominados "*inviabiles*" en suelo rústico, con probable exclusión de las parcelas no edificadas y

a sus propietarios (si no fueran responsables de parcelación urbanística) dado que la satisfacción del canon en ese caso no cesa hasta la extinción (artículo 22.7).

7. APROVECHAMIENTO SUBJETIVO DEL 100 % EN ¿"NÚCLEOS DE POBLACIÓN"? NO MAYORES DE 5.000 HABITANTES

La determinación sobre el aprovechamiento subjetivo efectuada en el artículo 22.a), tal y como queda redactada, cabe interpretar que se aplicaría incluso a núcleos de población no mayores de 5.000 habitantes, pertenecientes a municipios de mayor población (municipios con más de un núcleo de población), lo que no parece racional (por ejemplo, al proyectar urbanizaciones residenciales autónomas aisladas del núcleo principal, o la regularizar asentamientos irregulares, etc.)

8. SECUENCIA PROCESAL DEL PLAN ESTRUCTURAL Y EL DETALLADO

Tampoco queda claro el procedimiento administrativo de aprobación de los dos componentes del plan general municipal, a tenor de lo expresado en el art. 67.4 ("*el plan estructural municipal se iniciará con carácter previo a la formulación del plan detallado*"), lo que podría incidir en la dilación de la plena entrada en vigor de aquel, en contraposición con lo que se deduce del art. 70 (tramitación conjunta desde la aprobación inicial de los planes estructural y detallado).

9. EL PLAZO MÍNIMO DE INFORMACIÓN PÚBLICA DEL PLAN GENERAL

En el artículo 70.2.d) se establece para la información pública un periodo inferior a un mes, lo que colisiona con el plazo mínimo establecido en los artículos 21 y 22 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, teniendo estos preceptos el carácter de básicos en virtud de la disposición final octava de dicha legislación.

10. LA ¿NO? EVALUACIÓN AMBIENTAL DEL PLAN DETALLADO MUNICIPAL

De la lectura tanto de la exposición de motivos (pag. 6) como del art. 70 (procedimiento de aprobación de los planes generales municipales), se podría deducir que el denominado "*plan detallado municipal*" no se somete a evaluación ambiental (ni siquiera en la alternativa "*simplificada*" prevista en la Ley 16/2015 de Protección Ambiental autonómica). Teniendo en cuenta la reciente jurisprudencia al respecto (STC 109/2017; STS de 11 de julio de 2016; STC 17 de febrero de 2015; sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 26 de diciembre de 2013 —recurso 1198/2011—, etc.), esta cuestión podría constituir causa de impugnación.

11. SUPERVISIÓN JURÍDICO-LEGAL DE LA CUOTEX

En el artículo 79.6.a) se indica que, para la evacuación de sus informes, "*La Comisión de urbanismo y ordenación del territorio, en función de las atribuciones que le atribuye esta Ley*" (redundancia) "*En los aspectos vinculantes se ceñirán a la supervisión jurídico-legal encomendada en esta Ley*". Sin embargo, en el resto del documento ALOTUS no se establecen las características, vinculantes, de dicha supervisión.

12. MONETIZACIÓN DEL SUELO DESTINADO A DOTACIONES

En los artículos 91.3 y 101.5 se contempla la posibilidad motivada de que el suelo destinado a dotaciones, en el ámbito objeto de la transformación urbanística, sea sustituido por su valor en metálico. En este sentido, si bien esta potestad ya opera en el actual marco urbanístico, cabe recordar que existe un compromiso de eliminar esta facultad para las actuaciones a ejecutar en régimen de obras públicas ordinarias; compromiso adoptado en el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Extremadura, de 29 de diciembre de 2015, en relación con la Ley 10/2015, de 8 de abril, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, y cuya publicación se dispuso en la Resolución de 25 de enero de 2016, de la Consejera de Hacienda y Administración Pública (Diario Oficial de Extremadura de 17 de febrero de 2016). Tal es así que este propósito —materializado en la supresión de la letra d) del cardinal 2 del artículo 155 LSOTEX— se incluye en el proyecto de Ley de Coordinación Intersectorial y de Simplificación de los procedimientos urbanísticos y de ordenación del territorio, que actualmente está siendo tramitado en la Asamblea de Extremadura.

13. ACTUACIONES SIMPLIFICADAS

En el artículo 101, para evitar equívocos, debería indicarse que las actuaciones simplificadas sólo pueden operar en suelo urbano no consolidado, de acuerdo con lo antedicho en el artículo 82. Por otra parte, en el cardinal 4 del referido artículo 101, resultaría conveniente sustituir la expresión "*La delimitación de las unidades de actuación simplificadas podrá estar contenida en los planes de ordenación o en los instrumentos de desarrollo*" por esta otra: "*La delimitación de las unidades de actuación simplificadas podrá estar contenida en los planes generales o*

en los instrumentos de desarrollo”, y ello por coherencia con lo prevenido para las actuaciones integrales (artículo 92.3).

14. “CONCESIÓN DE SERVICIOS” EN LUGAR DE “GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS”

En el artículo 115.1.f) se alude al “*contrato de gestión de servicios públicos*”, modalidad contractual que en la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, desaparece y es sustituida por la del “*contrato de concesión de servicios*”.

15. PARCELACIONES URBANÍSTICAS

En el artículo 120, la parcelación urbanística queda sujeta “a la aprobación del proyecto de reparcelación que la contenga”. Sin embargo, las parcelaciones urbanísticas pueden suscitarse sin necesidad de tal reparcelación, como por ejemplo cuando se plantean sobre solares sin cargas ni deberes urbanísticos pendientes de entrega o cesión.

16. COMUNICACIONES PREVIAS

Por coherencia con lo estructurado para las licencias de usos (artículo 136), de obras (137) y de actividad (139), las comunicaciones previas deberían serlo de usos y obras (148) —ampliando su ámbito al artículo 137— y de actividad (149). Por otra parte se observa una aparente contradicción entre los plazos previstos en los cardinales 6 y 10 del artículo 150.

17. RÉGIMEN SANCIONADOR

En el artículo 166 debería añadirse la ordenación del territorio como elemento dispositivo cuyo incumplimiento supone infracción.

18. ADAPTACIÓN A LA LEY

Teniendo en cuenta lo ambicioso del ALOTUS, y los efectos probados de haber mantenido la vigencia planes “antiguos”, obsoletos y sin voluntad de revisión (normas subsidiarias, proyectos de delimitación de suelo urbano,...), tal vez convendría establecer, en la disposición adicional 2ª, un plazo para la adaptación de dichos instrumentos (así lo hace, por ejemplo, la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia).

19. RÉGIMEN A APLICAR EN EL SUELO NO URBANIZABLE DE LOS INSTRUMENTOS VIGENTES

La previsión contemplada en el cardinal 1 de la disposición transitoria 2ª, ofrece dudas respecto a qué régimen se ha de aplicar en el suelo no urbanizable. ¿Los actos en ellos se sujetarán o no a calificación rústica?, ¿seguirán dictándose resoluciones de calificación urbanística LSOTEX en ellos?, ¿las condiciones limitativas serán las de la LSOTEX o las del ALOTUS?

20. ÚLTIMAS OBSERVACIONES FORMALES

El documento ALOTUS precisa de una revisión formal general (puntuación, numeración, corrección de erratas, etc.). Es recomendable utilizar una misma terminología (se habla indistintamente de Oficinas Técnicas de Urbanismo y de Oficinas de Gestión Urbanística, o de planes territoriales y de ordenación territorial,...) y que los sujetos institucionales y las disposiciones legales aludidas figuren en mayúsculas (Unión Europea, Ley, Convenio Europeo del Paisaje,...) y, siendo tan positiva la demostrada sensibilidad que en materia de género contiene el ALOTUS, habría que evitar expresiones que pudieran interpretarse como sexistas, tales como “*el hombre pasa a ser la unidad de medida*” (Exposición de motivos, apartado IV, pag. 2).

En esa misma Exposición de motivos, se afirma que no ha sido posible “*alcanzar ni la cuarentena de planes que se ajusten a la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura*” (apartado II, pag. 1), lo cual no es exacto a tenor de la cifra de 55 planes generales municipales en vigor hasta la fecha (en octubre de 2015, ya se alcanzaron los 49 planes generales vigentes).

Por último, sólo como ejemplo de esa necesaria revisión integral del texto, en la descripción sumaria del primer párrafo del apartado VI (pag. 4) no figura la referencia a la disposición preliminar, y en el mismo apartado (pag. 6) se alude a “*las instrucciones técnicas complementarias*”, expresión y objeto distintos del contenido en los artículos 65 y 77 (“*normas técnicas de planeamiento*”).

Con todo, permítaseme felicitar a los autores del Anteproyecto LOTUS, por el gran trabajo realizado hasta ahora, y animarles a que lo culminen con un éxito del que no me cabe ninguna duda. Se trata de una iniciativa no sólo necesaria para esta región, sino ilusionante.

Saludos

En Cáceres, a 12 de diciembre de 2017

A handwritten signature in blue ink, consisting of a long horizontal stroke with a small loop at the end and a shorter stroke below it.

Carlos Sánchez Franco

[En esta misma fecha, se ha hecho llegar al Colegio Oficial de Arquitectos de Extremadura el contenido de este documento en respuesta a la invitación efectuada por sus representantes]