



## Informes de la recién aprobada Ley de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura, LOTUS.



- **Taller de trabajo es una metodología de trabajo en la que se integran la teoría y la práctica.**
- **Se caracteriza por la investigación, el aprendizaje por descubrimiento y el trabajo en equipo que, en su aspecto externo, se distingue por el acopio (en forma sistematizada) de material especializado acorde con el tema tratado teniendo como fin la elaboración de un producto tangible.**
- **Un taller es también una sesión de entrenamiento. Se enfatiza en la solución de problemas, capacitación, y requiere la participación de los asistentes.**

3 de diciembre de 2018

Consejo  
Económico y  
Social de  
Extremadura



CES

Handwritten signature in blue ink.



DICTAMEN 2/2018

SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE  
ORDENACIÓN TERRITORIAL Y  
URBANÍSTICA SOSTENIBLE DE  
EXTREMADURA

# DICTAMEN SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA SOSTENIBLE DE EXTREMADURA.

## I. ANTECEDENTES

Con fecha 6 de febrero de 2018, el Sr. Secretario General de la Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio remitió al Consejo Económico y Social de Extremadura el **Anteproyecto de Ley de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura** y la documentación anexa pertinente, a los efectos previstos en artículo 69 de la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, y en el artículo 5 de la Ley 3/1991, de 25 de abril, sobre la creación del Consejo Económico y Social de Extremadura y, por tanto, solicitando la emisión del preceptivo informe al que hace referencia esta norma.

El anteproyecto de ley objeto de este Dictamen ha sido analizado y tratado por la Comisión Permanente y, dado lo establecido en el artículo 13.2 de la Ley 3/1991, de 25 de abril, el Pleno del Consejo Económico y Social de Extremadura en sesión celebrada el día 20 de Marzo de 2018 ha acordado aprobar por unanimidad el siguiente


## DICTAMEN

## II. ESTRUCTURA Y CONTENIDO

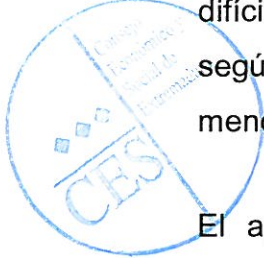
El anteproyecto de ley consta de una exposición de motivos, dividida, a su vez, en seis apartados, una disposición preliminar, un título preliminar, cuatro títulos, cuatro disposiciones adicionales, seis disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

El primer apartado de la exposición de motivos contiene el marco competencial sobre el que se sustenta el anteproyecto de ley, esto es, el artículo 148.1. de la Constitución española que, en su apartado 3º, establece la ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda como materias sobre las que las


Comunidades Autónomas pueden asumir competencias, y el párrafo 31 del artículo 9.1 de la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura, que cita el urbanismo y la vivienda como materias de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma. Este apartado termina señalando las principales normas estatales que conforman el marco jurídico de desarrollo de las competencias autonómicas en las materias del anteproyecto de ley.



En el apartado segundo de la exposición de motivos se justifica el anteproyecto de ley en la necesidad de revisar y actualizar la vigente Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, que, tras varias modificaciones, ha resultado ineficaz para responder a los problemas puestos de manifiesto con la crisis económica y financiera de los últimos años y difícilmente aplicable en un territorio con muy baja densidad de población, según avalan los datos de ejecución de planes urbanísticos ajustados a la mencionada norma.




El apartado tercero menciona el equilibrio entre lo rural y lo urbano, la economía verde y circular y la protección del cielo nocturno como tres factores sobre los que se asienta el anteproyecto de ley.

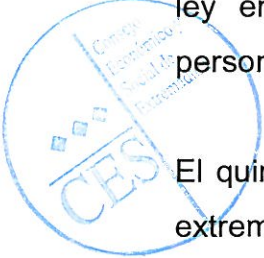
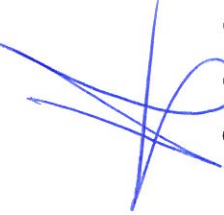


El cuarto apartado de la exposición de motivos reflexiona sobre los antecedentes y criterios clave que permitirán construir ciudades sostenibles como fin principal del anteproyecto. En este sentido, centra su atención en el artículo 35 del anteproyecto de ley como *piedra angular sobre la que se apoyan las bases de un verdadero planeamiento sostenible*. Así, se dice que el artículo 35 establece unos criterios de ordenación sostenible entre cuyos objetivos destaca el de alinear las actuaciones de Extremadura con los objetivos 2020 contra el cambio climático, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus Objetivos para el Desarrollo Sostenible adoptada por la Asamblea General de la ONU en 2015. No menos importantes son para este anteproyecto, según su exposición de motivos, la incorporación a una norma legal de conceptos como los de patrimonio cultural y natural en una visión integral –cultural y natural– del paisaje y dimensión social del paisaje al considerarlo como un elemento de

bienestar y todo ello en línea con el Convenio Europeo del Paisaje; el de perspectiva de género en la planeación urbana y rural incluyendo, a modo de ejemplo, la localización de zonas y puntos negros para las mujeres, o el de movilidad sostenible, dando preferencia a itinerarios peatonales, ciclistas y de servicios de uso público sobre el uso de vehículos privados y garantizado el fácil acceso a dotaciones y equipamientos sanitarios o educativos.

 Destaca este apartado la previsión que se hace en el anteproyecto de ley de unas Normas Técnicas de Planeamiento que permitan clarificar e interpretar correctamente aspectos relevantes de la norma legal y, así, favorecer su cumplimiento y la consecución de sus objetivos.

Para finalizar, se subraya el cambio de visión contenido en el anteproyecto de ley en relación con los indicadores urbanísticos, para centrarlos en las personas en lugar de en el tradicional de superficie construida.

  
 El quinto apartado comienza señalando la realidad de la ordenación territorial extremeña, caracterizada por asentamientos dispersos y de pequeño tamaño, realidad sobre la que gira el planteamiento del anteproyecto. Así el texto se centra en los que denominará “núcleos base del sistema territorial”, que constituyen la generalidad de las ciudades y pueblos de Extremadura, y califica de excepcionales y particulares las situaciones de los mayores municipios. Estos municipios forman parte de los núcleos urbanos que el anteproyecto denomina “de relevancia territorial”, señalados en la exposición de motivos como ciudades de tamaño medio en torno a las cuales debe construirse el objetivo de sostenibilidad territorial, estableciendo para ello la adecuada regulación y determinando las necesarias relaciones entre éstos y los núcleos base.

La distinción entre vivienda constitucional, reconocida como derecho constitucional y definida en esta exposición de motivos como vivienda habitual desarrollada en suelo urbano y a la que debe dar servicio la comunidad, y vivienda residencia es un aspecto relevante del anteproyecto de ley a tenor de su inclusión en este quinto apartado.

Destaca asimismo en este apartado el resumen de los principios generales que inspiran el anteproyecto de ley y a partir de los cuales, entiende el texto, se podrá dar respuesta a los problemas de ordenación territorial y urbanística de Extremadura, y se podrán instrumentar medidas adecuadas que satisfagan los objetivos de vertebración territorial, ordenación urbana y cohesión social previstos en la Constitución. Estos principios son los de participación ciudadana, urbanismo inclusivo y sostenible, economía verde y circular, simplificación, armonía con los procedimientos ambientales, coordinación de las administraciones, autonomía municipal, competencias, transparencia y tramitación electrónica.

Con el apartado sexto finaliza la exposición de motivos. En dicho apartado se hace una lectura general sobre el contenido del anteproyecto de ley a partir de la presentación de los contenidos principales de los cuatro títulos que lo conforman y de las razones que sustentan dichos contenidos. Así, en relación con el primer título, enfatiza el concepto de aprovechamiento del suelo rústico ampliándolo en relación con la visión tradicional, con el objeto de permitir el mantenimiento del medio natural y la población vinculada a la tierra. En esta línea, se afirma que el *anteproyecto innova al reconocer los denominados asentamientos en suelo rústico de naturaleza residencial o productiva*, que también son objeto de regulación en esta norma. En relación con el título II, se destaca el objetivo de impulsar un cambio de tendencia en la ordenación territorial y urbana hacia un modelo sostenible y equilibrado. Asimismo, se subraya que los indicadores establecidos devuelven al ciudadano al centro de las políticas urbanísticas y que se verán favorecidas las actuaciones que ponen en valor el patrimonio edificado y las renovaciones de núcleos con edificaciones vacías frente a procesos de nuevos desarrollos. También se hace una mención especial a los instrumentos de ordenación territorial y urbanística. En este aspecto, se afirma que se mantienen algunos de los ya existentes, pero se destaca el papel de los planes territoriales, por el *tratamiento homogéneo e integrador de las áreas funcionales* que suponen, y el de los planes de suelo rústico, como instrumento de desarrollo de los territoriales. Se invoca también en este apartado la simplificación y agilización de las actuaciones municipales para determinar los instrumentos de la ordenación

urbanística de su competencia y se reitera la creación de un nuevo instrumento –las normas técnicas de planeamiento– cuyo objetivo es facilitar la interpretación de la ley.

En relación con el título III, la exposición de motivos de nuevo alude a la sencillez como motivo para establecer, como innovación, los sistemas, instrumentos y procedimientos de ejecución y gestión de los planes de ordenación territorial y urbana que, a la vez, garanticen la equidistribución de cargas y beneficios.


Finaliza la exposición de motivos aludiendo a la disciplina urbanística contenida en el anteproyecto de ley y destacando en ella la reducción de la cuantía de las multas, la regulación de los ámbitos y situaciones fuera de ordenación y el aumento del tiempo de prescripción de las edificaciones ilegales como principales modificaciones introducidas por el texto en relación con la normativa vigente.

A continuación, presentamos un breve resumen del contenido del texto articulado del anteproyecto que se dictamina.


La disposición preliminar contiene la definición de múltiples conceptos necesarios para entender la norma en su integridad, clasificados en distintas categorías tales como la asignación de usos, ámbitos de ordenación, características funcionales o gestión, entre otras.

El título preliminar, formado por los artículos 1 a 5, recoge el objeto del anteproyecto de ley –la ordenación territorial y urbanística en Extremadura– y los principios generales y fines de la mencionada ordenación. Califica la ordenación territorial y urbanística como funciones públicas y determina las actividades que las conforman. Asimismo, crea la Comisión de Coordinación Intersectorial como un órgano dependiente de la Consejería con competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio, con el objetivo de facilitar la coordinación de las competencias de urbanismo con otras competencias cuyo desarrollo y gestión pudieran afectar a acciones sobre el suelo.

Igualmente, proclama la cooperación de la Junta de Extremadura con los municipios impulsando una red territorial de Oficinas Técnicas Urbanísticas. Finalmente, crea un Registro Único de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura, de acceso público, que tiene como fin garantizar la publicidad, disponibilidad y control administrativo de los instrumentos de ordenación y gestión urbanística, obligando el anteproyecto de ley a la inscripción en el Registro de todos los instrumentos mencionados.



El título I, estructurado en tres capítulos que incluyen los artículos 6 a 34, está dedicado a la regulación del régimen del suelo. El capítulo 1, formado por los artículos 6 a 9, establece una clasificación de los distintos tipos de suelo considerados en el anteproyecto –urbano, urbanizable y rústico– y los define. El capítulo 2, que incluye los artículos 10 a 27, determina el régimen de cada tipo de suelo estableciendo los derechos y deberes de los propietarios, los usos del suelo rústico o el aprovechamiento urbanístico en los suelos urbanos y urbanizables. Por último, los artículos 28 a 34, que se agrupan en el capítulo 3, están dedicados a regular el patrimonio público de suelo.




El título II, dedicado a la ordenación territorial y urbanística, se divide en cuatro capítulos que contienen los artículos 35 a 84. Como ya se ha señalado anteriormente, el artículo 35 establece una serie de normas y directrices en la ordenación territorial agrupadas en cinco categorías: sostenibilidad, movilidad y accesibilidad, conservación de patrimonio cultural, eficiencia energética, perspectiva de género y participación ciudadana. Se completa el capítulo 1 con los indicadores y estándares de sostenibilidad. En este sentido, los relacionados con la densidad de población y la densidad de viviendas se han determinado en función del tipo de núcleo –de relevancia o de base territorial–. Los correspondientes a zonas verdes y dotaciones públicas se han fijado en superficie por habitante.

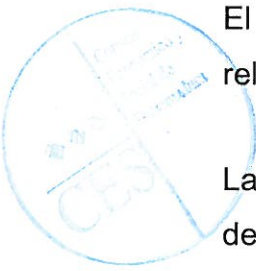
En el capítulo 2 se establecen y regulan los instrumentos de ordenación territorial, distinguiendo entre los de ordenación general (directrices de ordenación territorial, planes territoriales y planes de suelo rústico), de desarrollo (planes especiales de ordenación del territorio), de intervención




directa (proyectos de interés regional) y de ordenación sectorial (planes con incidencia en la ordenación del territorio).



El capítulo 3 establece los instrumentos de ordenación urbanística y su regulación. Los instrumentos previstos se clasifican en los de planeamiento general (planes generales municipales compuestos, a su vez, por planes estructurales municipales y planes detallados municipales), complementarios del planeamiento (planes especiales y catálogos) y de desarrollo del planeamiento (planes parciales, estudios de detalle, ordenanzas municipales de edificación y urbanización y normas técnicas de planeamiento).



El capítulo 4, que regula las normas comunes de los procedimientos relacionados con los instrumentos de ordenación urbanística, cierra el título II.




La ejecución del planeamiento es la materia regulada en el título III a lo largo de 6 capítulos que contienen los artículos 85 a 137. El capítulo 1 presenta los principios básicos y el contenido de la actividad de ejecución a través de las modalidades de ejecución –actuaciones sistemáticas de nueva urbanización y de reforma o renovación, que se regulan en el capítulo 2, actuaciones simplificadas de nueva urbanización y de reforma o renovación, que se regulan en el capítulo 3, actuaciones aisladas y actuaciones edificatorias–, los regímenes de gestión –directa e indirecta–, los sistemas de ejecución–cooperación y expropiación para los de gestión directa y compensación y concertación para los de gestión indirecta–, aspectos todos ellos de los que también se ocupa el capítulo 2, y la tramitación y aprobación de programas de ejecución. Contiene, asimismo, la relación de gastos de urbanización estableciendo la obligación de los propietarios de contribuir a su pago.

El capítulo 4 contempla la expropiación forzosa asistemática, la ocupación directa y la permuta forzosa como otras formas de ejecución del planeamiento.

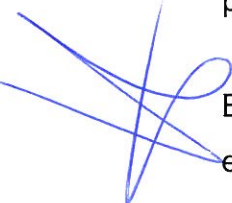
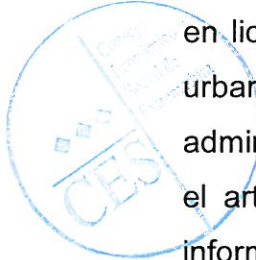
Los instrumentos y técnicas de gestión urbanística constituyen las materias contempladas en el capítulo 5. Comienza este capítulo dedicando una sección a los programas de ejecución, definiéndolos y estableciendo su contenido y

tramitación. Se incluyen igualmente en este capítulo los proyectos de urbanización, los instrumentos de equidistribución en el suelo no urbanizado, es decir, parcelaciones y reparcelaciones, y en el suelo urbanizado.

Con el capítulo 6, dedicado a la ejecución de las actuaciones edificatorias, finaliza el título III.



Bajo el nombre “Disciplina urbanística” se presenta el título IV, último del anteproyecto de ley. Está formado por los artículos 138 a 188 y estructurado en cinco capítulos. En el artículo 138 presenta la relación de tipos de controles administrativos, que posteriormente son desarrollados en los capítulos 1, 2, 3 y 5 concretándolos, teniendo en cuenta el momento y alcance de la intervención, en licencias, comunicaciones previas, declaraciones responsables, inspección urbanística y protección de la legalidad urbanística. Asimismo, establece la administración competente en cada tipo de control administrativo. Por su parte, el artículo 139 establece el derecho de todas las personas a acceder a la información territorial y urbanística e impulsa el uso de medios telemáticos para acceder a esta información. El capítulo 4 establece el régimen sancionador regulando, entre otros aspectos, los tipos de infracciones, los responsables o la prescripción.



El anteproyecto de ley contiene cuatro disposiciones adicionales en las que se establecen los derechos de realojo y retorno, se mandata implementar las medidas necesarias para hacer efectivo el empleo de medios electrónicos en los procedimientos regulados en el anteproyecto y se determinan los requisitos que deben cumplir dichos medios, se fija el momento en que los municipios deben adaptarse a la nueva normativa y se prohíbe la modificación de los Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano.

Las seis disposiciones transitorias, en general, prevén la regulación conforme a la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación del Territorio de Extremadura, para los planes territoriales vigentes o en tramitación, los instrumentos de planeamiento general y de desarrollo, las actuaciones urbanizadoras en ejecución, los instrumentos de planeamiento y desarrollo

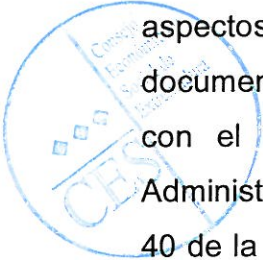
urbanístico y los procedimientos de calificaciones urbanísticas. Asimismo, prevé el mantenimiento de la regulación reglamentaria actualmente en vigor, supletoriamente y en lo que sea compatible con la nueva norma legal en tanto no se realice su correspondiente desarrollo.

Las dos disposiciones finales, de autorización para el desarrollo reglamentario la primera y de entrada en vigor la segunda, concluyen el anteproyecto.




### III. VALORACIONES

#### **A) Sobre los documentos que acompañan al Anteproyecto de Ley**



Con carácter previo a este Dictamen, valoramos sucintamente algunos aspectos del proceso de elaboración del anteproyecto de ley y de la documentación aportada conforme disponen el artículo 69, puesto en relación con el 66.1, de la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, los artículos 7 y 40 de la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura y el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que se detalla a continuación:

- 
1. Informe de necesidad y oportunidad.
  2. Memoria económica.
  3. Informe de impacto sobre el empleo.
  4. Informe de impacto de género.
  5. Tabla de vigencias.
  6. Informe de simplificación administrativa.
  7. Memoria de alegaciones en los trámites de consulta, información y audiencia públicas.

De entre la documentación relacionada, destacamos lo siguiente:


El **Informe de necesidad y oportunidad** justifica el anteproyecto de ley en la

necesidad de revisar los planteamientos de planificación y desarrollo territoriales y urbanos con el fin de solventar los problemas coyunturales derivados de la crisis económica, los estructurales, consecuencia de las características territoriales y demográficas de la región, y de aplicación de la legislación, a los que la normativa actual no ha dado respuesta. Partiendo de esta posición, el informe señala los objetivos del anteproyecto y los fundamentos sociales y económicos que subyacen en el texto tales como los acuerdos de la Unión Europea sobre economía verde y circular, los Objetivos para el Desarrollo Sostenible o la perspectiva de género, entre otros. Se presentan, asimismo, algunos de los principales conceptos introducidos en la norma y los principios generales con los que se ha abordado el anteproyecto de ley. Finaliza este informe con una descripción del proceso de participación social en la redacción del anteproyecto.

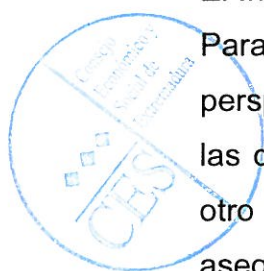
En la **Memoria Económica** se afirma que *el proyecto normativo no introduce modificaciones de carácter sustantivo en los planes y programas generales o sectoriales, por lo que no tendrá una especial incidencia económica directa sobre los mismos. El anteproyecto no genera repercusión alguna sobre los escenarios presupuestarios plurianuales ni tampoco sobre los compromisos de gasto de programa de actuación de carácter plurianual.*

Para este Consejo, las materias reguladas en este anteproyecto tienen un impacto social y económico evidente. La historia reciente así lo avala. En consecuencia, entendemos que debería haberse hecho un esfuerzo por presentar estimaciones de los costes y los ahorros, y sobre quién o quiénes recaerán, que se prevén con la nueva ordenación.

En este sentido, en el apartado 2.1. de la memoria se afirma que el *impacto del anteproyecto socioeconómico será eminentemente positivo*, pero no se evalúa, ni siquiera cualitativamente, el impacto económico. Asimismo, en los apartados 2.2. y 2.3. se concluye que habrá un claro ahorro de costes y medios, de nuevo sin la más mínima cuantificación estimada, como tampoco se exponen los costes actuales derivados de la gestión territorial y urbanística.

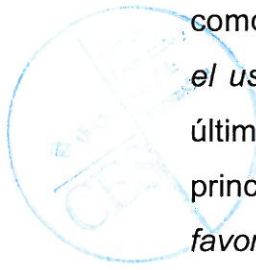



Por su parte, el Observatorio de Empleo y el Servicio Extremeño Público de Empleo han emitido un **Informe de impacto sobre el empleo favorable** tomando en consideración que, aunque no se establecen actuaciones directas de creación neta de empleo, la norma prevé *medidas que facilitarán las actuaciones urbanísticas cuya puesta en marcha ya sí será generadora de empleo*, citando, entre otras medidas, las mayores posibilidades de aprovechamiento del suelo rustico o la introducción de nuevos mecanismos que faciliten la obtención de nuevo suelo urbano consolidado que reducirán las cargas para los propietarios que, a su vez, redundará en un aumento de las actuaciones.




El Instituto de la Mujer ha emitido un **Informe de Impacto de Género positivo**. Para ello, ha realizado un doble análisis de la norma. Por un lado, desde una perspectiva jurídica, mediante el estudio de la adecuación del anteproyecto a las diferentes normas regionales, nacionales e internacionales aplicables. Por otro lado, teniendo en cuenta criterios técnicos sobre su contenido para asegurarse de la eliminación de cualquier desigualdad entre hombre y mujer y de la promoción de su igualdad real. En este segundo análisis, el Instituto de la Mujer ha considerado los múltiples efectos que la regulación territorial y urbanística tiene sobre las condiciones de vida de las mujeres. Así, se han tenido en cuenta, entre otros factores, los derechos a la tierra, la propiedad y la vivienda en relación con las condiciones de vida de la mujer, el uso de los espacios de convivencia, el acceso, uso y manejo de las tecnologías de la información y la comunicación, los equipamientos sociales o los sistemas de transporte y la movilidad. En relación con estos últimos factores, queremos destacar la afirmación contenida en el informe que señala que *considerar que hombres y mujeres se mueven de manera muy diferente en la ciudad, así como que la presencia de unos y otras en el conjunto del sector del transporte sigue siendo desigual, no significa reforzar los estereotipos existentes sino por el contrario, favorecer la igualdad de oportunidades*.

Tras estos análisis y el del propio anteproyecto, el Instituto de la Mujer de Extremadura prevé que la aplicación de la nueva norma influirá positivamente en las condiciones de vida de las mujeres. En concreto, se concluye que la



incorporación de la perspectiva de género como criterio que han de considerar los instrumentos de ordenación incidirán en *la desigualdad en el pleno ejercicio del derecho a disfrute de un medio ambiente adecuado para el desarrollo personal y una vivienda y entorno urbano adecuado por parte de hombres y mujeres*. Asimismo, destaca que los modelos territoriales y urbanos considerados en el anteproyecto, en los que se da prioridad a los desplazamientos peatonales en primer lugar, y al transporte público en segundo lugar, y que facilitan el acceso a dotaciones y equipamientos públicos, *facilitarán la movilidad de las mujeres y tendrán una incidencia positiva sobre el trabajo productivo*. También concluye que las previsiones de aumentar la seguridad en la movilidad, a través tanto de la identificación de puntos negros como del diseño de espacios y conexiones seguros, *incidirá positivamente en el uso del espacio en condiciones de igualdad por parte de las mujeres*. Por último, se considera que la participación ciudadana, considerada como un principio del anteproyecto, *siempre y cuando tenga una presencia equilibrada, favorecerá que los intereses y necesidades de las mujeres estén representados en condiciones de igualdad*.




El Informe finaliza haciendo una serie de recomendaciones en relación con el contenido del anteproyecto, así como sobre la redacción del texto y sobre información de aplicación de la norma. Con respecto al contenido, sugiere articular medidas que garanticen la presencia equilibrada de mujeres y hombres en las comisiones previstas en el anteproyecto. En cuanto al texto legal, propone una revisión del lenguaje utilizado para evitar una redacción sexista de la norma. En relación con la información sobre la aplicación del anteproyecto, aconseja recopilar de manera sistemática información desagregada por sexo, la generación de indicadores de género y sobre condiciones de exclusión social y de personas menores.

También queremos destacar la aplicación del principio de participación ciudadana previsto en el anteproyecto a su proceso de redacción. Así, la **Memoria de alegaciones** pone de manifiesto no solo el interés de la sociedad en los ámbitos objeto del anteproyecto, sino también su participación activa sobre su regulación. En este sentido, el resultado de este proceso se ha


plasmado en las alegaciones y sugerencias realizadas por cuarenta y tres entidades, asociaciones, colegios profesionales, mancomunidades, Ayuntamientos o particulares, que afectan a diversos aspectos del texto. No obstante, no tenemos conocimiento sobre el grado en el que tales sugerencias o alegaciones se han incorporado al anteproyecto de ley.



## **B. Consideraciones generales sobre el texto**



Como consideraciones previas, el Consejo Económico y Social de Extremadura ha valorado favorablemente algunos aspectos del anteproyecto de ley que nos hacen concluir con una consideración general positiva de la norma. Entre los mencionados aspectos destacamos en primer lugar el cambio de concepción en la planificación territorial y urbana que viene a centrarse en las personas, dejando en un lugar secundario las tradicionales visiones basadas en aspectos materiales o económicos. Así, apreciamos el enfoque que considera a la infancia y a las personas mayores, favoreciendo la evolución hacia ciudades más seguras y hacia espacios de mayor disfrute. En segundo lugar, señalamos la garantía contenida en el anteproyecto de que los municipios cuenten con medios técnicos que hagan posible una planificación urbana y rural idónea.



En tercer lugar, celebramos también la inclusión de la perspectiva de género en los planeamientos territoriales y urbanos y valoramos muy positivamente el enfoque de este anteproyecto de ley, en el que *las personas pasan a ser la unidad de medida frente a la superficie construida*. Pero esto solo es posible si se tiene en cuenta la perspectiva de género en el análisis previo de la realidad y en la formulación de medidas en la ley para combatir las posibles desigualdades que puedan existir al respecto entre hombres y mujeres en nuestra región. En este sentido, aplaudimos que este texto sea la primera ley del suelo en Extremadura en incorporar dicha perspectiva de género.

También consideramos muy interesante la propuesta de organización comarcal que, entre otras cosas, entendemos que contribuirá positivamente a la sostenibilidad y al mejor aprovechamiento de los recursos. Igualmente,

destacamos el mayor grado de simplificación y agilidad que suponen tanto los ámbitos competenciales como los procedimientos de gestión y ejecución previstos.

Mención especial, por otra parte, merece la incorporación a la Ley de la concepción del territorio como sistema integrado, donde confluyen como subsistemas el rural y el urbano con la base natural, en una permanente interacción que conforma el paisaje, que adquiere la consideración de entidad con naturaleza propia, y que puede ser interpretado como bien patrimonial de la sociedad y, en consecuencia, protegido.

Es a partir de esta interpretación sistémica, u orgánica, del territorio, desde la que se trasladan los mecanismos de gestión, intervención y diseño al espacio rural a través de la comarca, concebida como escala de planeamiento que debe permitir la dotación de servicios a una población dispersa en núcleos de pequeña entidad, lo que podría contribuir al desarrollo de factores de atracción que paliaran el severo problema de envejecimiento/despoblación que afecta en la actualidad a muchos de estos espacios, probablemente debido, entre otros muchos factores, a la dificultad de obtener en el medio rural la calidad asistencial y de servicios que facilita la concentración urbana.

De esta manera, se establecen los mecanismos que deberían permitir la integración y jerarquización de lo que podríamos llamar un sistema urbano disperso en el medio rural, dando lugar a una ordenación de estos territorios que incorpore la experiencia y la visión del planeamiento urbano al desarrollo rural, sin perder la perspectiva de los valores naturales y naturales-antropizados que contiene, y que deben ser preservados.

En definitiva, consideramos que tanto la concepción integral del espacio como los objetivos planteados en el anteproyecto de ley son loables y los compartimos.


Sin embargo, queremos apostillar que, aun comprendiendo la complejidad de elaboración de una norma sobre las materias que nos ocupan y valorando el esfuerzo realizado por la administración para lograr la participación social con




la que se ha querido redactar esta ley, hubiera sido deseable una tramitación más temprana que contribuyera a solventar los problemas que no se han podido resolver oportunamente con la ley actualmente en vigor.

### **C. De carácter específico**

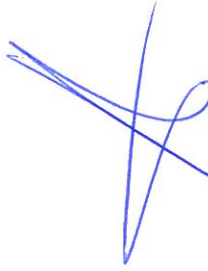
#### **C.1) EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**



Aunque creemos que la redacción dada a la exposición de motivos debiera procurar una mayor facilidad en su lectura y, junto con todo el articulado, ser objeto de una revisión sintáctica, aplaudimos el hecho de que en ella se muestre el espíritu de la norma que podemos resumir en el objetivo de construir ciudades y pueblos más amables con quienes los habitamos. Asimismo, valoramos que la exposición de motivos, más allá de los contenidos que le son propios, haga un esfuerzo por explicar los fundamentos sobre los que se basa el anteproyecto.



No obstante, queremos hacer algunas apreciaciones sobre determinados términos utilizados en la exposición de motivos y sobre su contenido mismo.




En relación con los aspectos nominales aludidos, creemos que debe reflexionarse sobre la utilización que se hace de la palabra “asentamiento” tanto a lo largo de la exposición de motivos como en relación con la utilización que se hace en el resto de la norma. En este sentido, se utiliza el término de forma polisémica dado que el texto articulado, así como parte de la exposición de motivos, lo reserva a determinadas situaciones que en nada tienen que ver con el significado de núcleo de población utilizado en otros momentos. En consecuencia, consideramos que debe revisarse el uso del vocablo asentamiento y sustituirlo, cuando corresponda, por el de núcleos de población dispersos.

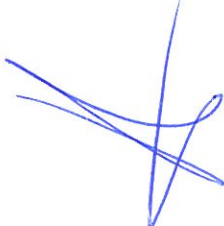
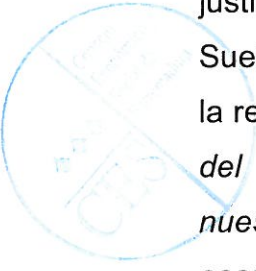
En este mismo sentido, no consideramos apropiada la utilización del término “ciudades medias” en referencia a los núcleos con una población superior a 5.000 habitantes sin ninguna otra matización. Si bien es cierto que ni legal ni

académicamente existe una clasificación cualitativa de las poblaciones según su tamaño, entendemos que la sociedad extremeña no adjetivaría de *medios* los núcleos aludidos. En consecuencia, creemos más oportuna, en todo caso, su calificación como de pequeñas ciudades.

Abundando en el contenido de la exposición de motivos, nos referiremos, en primer lugar, a la idea de que *se legisla para lo que constituye la generalidad*.




Para ello, son varios los aspectos que debemos considerar conjuntamente. El primero es el propio inicio de la exposición de motivos, en el que, después de hacer una breve referencia a la Constitución Española y a la legislación estatal de aplicación en este ámbito del urbanismo y el medio ambiente, y como justificación de los problemas de la actual Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, que se toman como motivo para la redacción de una nueva ley, se citan no solo *el problema coyuntural derivado del contexto de crisis económica, sino también estructural para atender a 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*.




Por su parte, el apartado cuarto afirma que los indicadores y estándares se refieren a *las personas que pasan a ser la unidad de medida frente a la superficie construida*, para, en el apartado siguiente, indicar que la propia *nomenclatura de la Ley, 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*.

Finalmente, el párrafo segundo del quinto apartado, señala que *partiendo de una realidad de asentamientos dispersos y con una mayoría de municipios que no llegan a los 5.000 habitantes, esta ley proyecta el planteamiento inverso a la anterior: se legisla para lo que constituye la generalidad, para lo común, es decir, en atención a los pequeños municipios y se establece como excepcional y particular, aunque no menos importante, el caso de los municipios mayores, [...]*

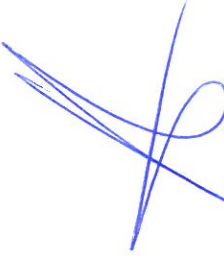
Por tanto, se está afirmando que el anteproyecto de ley legisla para la mayoría del territorio, 351 municipios de Extremadura con menos de 5.000 habitantes<sup>1</sup>. El resto de los municipios, denominados núcleos de relevancia en el anteproyecto, son un total de 37 (22 en Badajoz y 15 en Cáceres), pero constituyen la residencia habitual del 63,67 % de los habitantes de Extremadura (687.340 sobre un total de 1.079.920). En consecuencia, la atención del anteproyecto de ley, según la exposición de motivos, se centra en el territorio ocupado por un tercio de la población extremeña.



Es cierto que la vigente Ley 15/2001 vigente contiene unos procedimientos cuya regulación ha motivado que ni tan siquiera 40 municipios hayan adaptado su ordenación a dicha Ley, lo que pone de manifiesto su falta de eficacia y la necesidad de simplificar y dar agilidad a los procedimientos, pero entendemos que esto ha de hacerse para todos los extremeños sin distinción del municipio en el que residan.



Por ello, la primera observación que debe efectuarse al texto que se dictamina es que se centra en la mayor parte del territorio de la comunidad autónoma, simplificando los procedimientos para los núcleos base, prestando menos atención, a tenor de lo afirmado en la exposición de motivos, a los núcleos de relevancia, que suponen el 30 % de la superficie del territorio (12.556 km<sup>2</sup>) y casi dos tercios de la población extremeña. En este sentido, pues, creemos que se debe hacer un esfuerzo por tratar de dar respuesta en la ley a los problemas territoriales y urbanísticos de la región en su conjunto y no dejarlos para un posterior desarrollo reglamentario, para el que, no obstante y en su caso, consideramos que debiera acotarse en la ley tanto su contenido como el plazo de su publicación.




Como ya señalamos anteriormente, valoramos muy favorablemente la perspectiva de género en el anteproyecto. Sin embargo, no todo el mundo entiende estos conceptos y mucho menos cómo puede el género influir en la


---

<sup>1</sup> Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Población por comunidades y ciudades autónomas y tamaño de los municipios a 1 de enero de 2017.

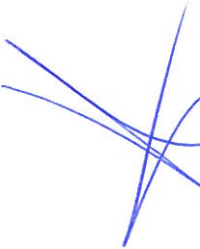
ordenación territorial y urbanística, por lo que es fundamental argumentar adecuadamente en la exposición de motivos la situación de partida desigual de hombres y mujeres en esta materia, que es lo que motiva una articulación normativa correctora de dichas desigualdades. A este respecto, el Informe de Impacto de Género apunta cuestiones muy interesantes a tener en cuenta e incluir en el texto del anteproyecto.



Asimismo, tal y como cita la propia exposición de motivos, *para que todo lo relacionado anteriormente no se convierta en una mera declaración de intenciones*, es preciso articular los mecanismos y herramientas necesarias para que las personas encargadas de llevar a efecto dicha ordenación y planificación urbanística sepan hacerlo teniendo en cuenta la perspectiva de género. Por eso, serán fundamentales las guías que se van a elaborar para los distintos criterios de ordenación sostenible, entre los que se encuentra la citada perspectiva de género.



De una forma más concreta, creemos que tanto en la exposición de motivos (pág. 3, 2º párrafo) como en el artículo 73.3.b se mezclan los criterios de ordenación sostenible, como la perspectiva de género o la participación ciudadana, con cuestiones más concretas (itinerarios peatonales y ciclista, caminos escolares, servicios de uso público sobre uso del vehículo privado...) que se incluyen dentro de dichos criterios y que pueden llevar a confusión. Es necesario reelaborar esa parte para que se entienda bien y logre transmitir la importancia que tiene la inclusión de la perspectiva de género como herramienta de análisis y planificación en la ley.



El apartado cuarto señala que, en relación con las clases de suelo, el anteproyecto se adapta a las definiciones del texto refundido del Real Decreto 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la ley del suelo y rehabilitación urbana. Sin embargo, consideramos que el cambio de denominación no puede explicarse, como señala en este apartado, por seguir el modelo del Texto Refundido de la Ley Estatal, que regula las situaciones de la propiedad del suelo, no sus clases, distinguiendo entre suelo rural -todo el no desarrollado, con independencia de su clasificación- y urbanizado.

Por otra parte, también en el apartado quinto se dice que *la ley pretende distinguir la “vivienda constitucional”, a la que tienen derecho los españoles por estar reconocida en la constitución, que es la habitual desarrollada en suelo urbano y a la que debe dar servicio la comunidad, y la denominada “residencia”, a la que no vinculan los principios anteriores.* Sin embargo, no hemos encontrado esta distinción en el texto normativo, salvo que con la denominación “residencia” quiera realmente referirse a los “asentamientos en suelo rústico” citados en el artículo 20, y ello porque ninguno de estos conceptos están definidos en el anteproyecto.


Por otro lado, entendemos que sería pertinente incluir una reflexión en torno a la influencia que la reserva de zonas verdes tiene sobre el objetivo global de ciudades para las personas. Teniendo en cuenta la de sobra conocida influencia que la densidad de población tiene sobre la habitabilidad de las ciudades, la referencia a las zonas verdes medidas en superficie por persona, supone, desde nuestro punto de vista, una eficaz medida de control de la densidad de población que, sin duda, contribuirá a impedir su aumento desproporcionado y, con ello, a evitar ciudades inhabitables.

Llama la atención la ausencia de referencias a la Ley 2/2018, de 14 de febrero, de Coordinación intersectorial y de simplificación de los procedimientos y de ordenación del territorio en Extremadura, pues los objetivos de simplificación y coordinación intersectorial a los que se hace referencia en la exposición de motivos del anteproyecto ya aparecen, en gran medida, en la citada Ley.

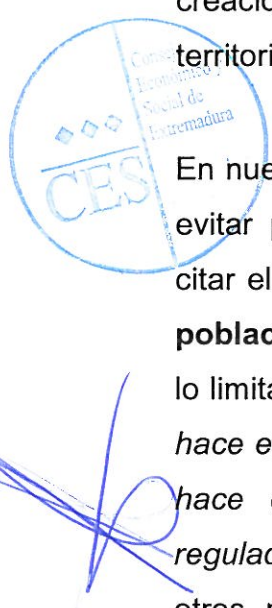
Finalmente creemos que debe hacerse un mayor esfuerzo por señalar con claridad los elementos que justifican un nuevo texto, integral, con la relevante excepción de la nueva estructura de los instrumentos de ejecución, en que se distingue entre instrumentos estructurales, a aprobar definitivamente por la Junta de Extremadura, y de ordenación detallada, a aprobar por los municipios. Igualmente, y aun valorando positivamente la implantación de indicadores de sostenibilidad por habitante y no por vivienda, consideramos que es necesaria la justificación de los indicadores elegidos por el anteproyecto.

## C.2) ARTICULADO

### C.2.1. Disposición preliminar



En términos generales, consideramos muy pertinente la disposición preliminar pues constituye una suerte de glosario imprescindible para una mayor comprensión del anteproyecto de ley. No obstante, llama la atención que tal diccionario técnico jurídico se haya visto modificado en el anteproyecto de ley, pues aunque únicamente pasa a 21 conceptos frente a los 22 del texto legal anterior, debe tenerse en cuenta que diez de los nuevos conceptos están referidos a los distintos tipos de usos y otros tres a conceptos de nueva creación (Oficinas Técnicas Urbanísticas, núcleos de base del sistema territorial y núcleos de relevancia territorial).



En nuestra opinión, un mayor desarrollo de esta disposición puede contribuir a evitar posibles situaciones de inseguridad jurídica. Como ejemplo podemos citar el primer concepto que identifica el anteproyecto de ley, el de **núcleo de población**, que sufre un importante cambio sobre la legislación anterior, ya que lo limita a *el ámbito del suelo urbano con uso mayoritario de vivienda donde se hace efectivo el derecho constitucional a una vivienda y en el que el municipio hace efectiva la prestación de servicios determinada en la legislación reguladora de las bases de régimen local*, por lo que no quedarán incluidos otros núcleos que se encuentren edificados, como puedan ser polígonos industriales, comerciales o de servicios, que no comprendan como uso mayoritario el de vivienda.

Así, creemos que debe hacerse una revisión sistemática para identificar tanto los términos incluidos y que posteriormente no son utilizados en el texto, tales como uso residencial-vivienda unifamiliar, como, sobre todo, los términos utilizados, pero no definidos en el articulado, y que no se han incluido en esta disposición. A nuestro entender, estos conceptos pueden ser determinantes para una interpretación cabal de la norma. A modo de ejemplo citaremos los términos de exceso de aprovechamiento, sistema general o sistema local.

Finalmente, debe revisarse la coherencia entre las definiciones incluidas en la disposición y su utilización en el texto. En este sentido, y de nuevo como ejemplo, citaremos los conceptos de uso residencial y uso vivienda; en la disposición preliminar se presentan de manera que se da a entender que el uso vivienda es un tipo de uso residencial y que, por tanto, el uso residencial comprende usos adicionales al de vivienda. Sin embargo, el artículo 154, dedicado a la prestación de servicios por las compañías suministradoras, establece en su apartado 2 que *las empresas citadas en el número anterior exigirán, para la contratación definitiva de los suministros respectivos, la siguiente documentación para uso vivienda y residencial*, lo que sugiere que son dos usos distintos e independientes entre sí y de lo que parece desprenderse, de nuevo, que el término residencial hace referencia a los asentamientos en suelo rústico del artículo 20.

En el párrafo 3 se presentan los núcleos de base del sistema territorial y se remite a las Directrices de Ordenación Territorial y los Planes Territoriales su definición. También se dice que, *en ausencia de clasificación se considerarán los núcleos de población con menos de 5.000 habitantes*. Pues bien, dada la relevancia que, por sus consecuencias en la ordenación territorial y urbanística, tiene la distinción entre núcleos de base y núcleos de relevancia en el anteproyecto, en nuestra opinión, la citada clasificación debería realizarse en la propia ley cuyo anteproyecto dictaminamos y no en las mencionadas Directrices aun cuando también se prevea su aprobación mediante norma con rango de ley.

### **C.2.2. Título preliminar**

Dedicado a exponer los principios generales de la ordenación territorial y urbanística, en el que consideramos que sería necesario reformular el principio contenido en el párrafo 4 del artículo 2 porque a nuestro parecer queda demasiado teórico y vacío de contenido a la vez. Creemos que el texto debería responder a la pregunta de por qué es necesario garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el ámbito de la ordenación territorial

y urbanística.

Por otra parte, en relación con el artículo 2.5, que señala que se pretende garantizar que la ordenación territorial y urbanística se desarrollen *promoviendo una amplia participación ciudadana y garantizando los derechos de información e iniciativa de los particulares y de las entidades constituidas para la defensa de sus intereses*, entendemos que este anteproyecto de ley adolece, precisamente, de lo contrario al obviar dicha participación dado que muchos procedimientos quedan fuera del ámbito de la norma y se remiten a posteriores reglamentos, para los que, como ya hemos señalado, la ley debiera delimitar más claramente su contenido y fijar un plazo para su publicación. Tampoco son objeto de desarrollo o protección las entidades urbanísticas colaboradoras, siendo la regulación propuesta en este aspecto, incluso, inferior a la vigente Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura (LESOTEX). Por ello consideramos que con este anteproyecto de ley tampoco se logra el objetivo enunciado.

El anteproyecto no aclara si la aprobación de los planes por la Junta de Extremadura es discrecional o es reglada. Entre los principios rectores aparecen el de sostenibilidad, el de transparencia o el de participación ciudadana, pero no el de seguridad jurídica. En otros términos, además de los que se verán más adelante, sería deseable que quedara claro, a efectos sobre todo de asegurar posibles inversiones futuras en Extremadura, que apareciese normativamente consagrado que, cumpliendo con las normas de los elementos normativos vigentes, los instrumentos de planeamiento estructural, cuya aprobación inicial compete a los municipios y cuya aprobación definitiva corresponde a la Junta de Extremadura, serán aprobados por esta Administración si se atienden a las normas vigentes, de modo que los criterios de oportunidad que la Junta valore estén previamente fijados por ella.

Otra contradicción del anteproyecto de ley la encontramos en el artículo 4 que dispone que *se creará la Comisión de Coordinación Intersectorial*, para coordinar, al menos, *la emisión de los informes sectoriales necesarios en los procedimientos de aprobación de los planes territoriales, los planes generales y los que se determinen reglamentariamente*. Esta coordinación es, desde luego,



necesaria y muy aconsejable pero hemos de recordar una vez más que ya existe la Ley 2/2018, de 14 de febrero, de coordinación intersectorial y de simplificación de los procedimientos urbanísticos y de ordenación del territorio en Extremadura, cuyo objeto, establecido en el artículo 1, *es establecer el marco normativo que permita coordinar la emisión de informes sectoriales en los procedimientos para la aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística y territorial, cuando su aprobación definitiva corresponda a los órganos urbanísticos y de ordenación del territorio propios de la Junta de Extremadura* y en la que se ha creado la citada Comisión.

Extraña, finalmente, que en estos principios generales no se haga ninguna referencia a la rehabilitación de los edificios y a la regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes, actuaciones que serían muy interesantes sobre todo en los pequeños municipios, en los que, por la despoblación sufrida en los últimos años, existen numerosas edificaciones que podrían ser beneficiarias de este tipo de actuaciones y que además fomentarían la permanencia de sus habitantes e incluso el regreso de algunas familias.

### **C.2.3. Título I. Régimen del suelo**

#### **Capítulo 1. Clases de suelo**

##### *Artículo 7*

Después de las clases de suelo previstas en el artículo 6 –urbano, urbanizable y rústico– y de sus correspondientes definiciones, el artículo 7 está dedicado a la regulación del suelo urbano no consolidado.

Esta regulación, a nuestro entender, debe analizarse e interpretarse de acuerdo con la numerosa jurisprudencia que delimita bien este concepto, ya que esta categoría del suelo urbano conlleva cargas y deberes al suelo urbano ya existente. Por ello se hace necesario que las “actuaciones de transformación urbanística” que establezcan los planes generales sean reales. Así pues, creemos que el apartado c) del número 2 de este artículo, en primer lugar, no

es necesario porque quedaría comprendido en los supuestos del apartado a) del mismo artículo y, en segundo lugar, que tiene un efecto, a nuestro entender, no deseado pues habilita el convertir el suelo urbano consolidado en no consolidado por el simple incremento del aprovechamiento en únicamente un diez por ciento, o por una "mayor densidad de usos". Así, por ejemplo, permitir simplemente un aprovechamiento bajo cubierta de los edificios supondrá, en la mayoría de los casos, un incremento de la edificabilidad superior al 10 %, o permitir usos comerciales, profesionales, o de servicios, podrían suponer causas para convertir un suelo urbano consolidado en no consolidado, con grave perjuicio para los propietarios de los terrenos. Por ello, si no es necesario ampliar las dotaciones públicas de la zona urbana donde se encuentren estos terrenos, un simple incremento de la edificabilidad del 10 % o un mayor tipo de usos permitidos, no parecen causas suficientes para adscribir estos suelos a la categoría de suelo urbano no consolidado, con las cargas que ello supone pues pasaría a tener un régimen jurídico igual al del suelo urbanizable. En consecuencia, sería aconsejable que el apartado c) de dicho precepto fuera suprimido.

#### Artículo 8

Abundando más en el aspecto anterior, la mencionada transformación de suelo urbano en urbano no consolidado supondría una forma de reducir los derechos y aumentar las obligaciones o deberes de los propietarios, tal y como se pone de manifiesto en el número 2 de este artículo, que obliga a los propietarios de suelo urbano no consolidado a ejecutar las obras de urbanización y cederlas a la administración, incluidas, en su caso, *las de conexión del sector con los sistemas generales existentes, ampliación o refuerzo*, cuando, hasta ahora, los propietarios del suelo urbano no consolidado no tienen obligaciones con respecto a los sistemas generales (artículo 14, apartado 1.3 de la vigente Ley 15/2001 LSOTEX), por lo que la referencia que se realiza en dicho apartado 2 del artículo 8 a los sistemas generales debería suprimirse, finalizando el texto con la expresión "y recibido por la administración las obras de urbanización exigibles".

Lo mismo ocurre con el concepto de solar, en apartado 1 del artículo, en el que *in fine* se le pone una condición más que entendemos no pertinente, al decir que *si existiera planeamiento, además de lo anterior*, (las parcelas de suelo urbano) *habrán de contar con ordenación pormenorizada y estar urbanizadas de acuerdo con las alineaciones y rasantes de todas las vías a las que den frente*. Por lo tanto, el hecho de que el planeamiento de un municipio no establezca la ordenación pormenorizada de un solar o modifique las alineaciones o rasantes existentes, supondrá que automáticamente lo que antes era un solar pierda tal condición, lo cual carece de justificación, suponiendo una grave vulneración de los derechos de los propietarios, que pueden verse menoscabados por un simple olvido o cambio de criterio del planeamiento.

Finalmente, y también en relación con la definición de solar, no compartimos la exigencia de contar con alumbrado público para que el suelo urbano tenga la consideración de solar; dado que ya se condiciona a contar con, entre otras cosas, suministro de energía eléctrica, quizá lo pertinente sea la obligación de la administración de posibilitar dicho alumbrado. En este mismo sentido, consideramos que esta exigencia podría tener un efecto muy negativo sobre la eficiencia energética al suponer un consumo eléctrico probablemente innecesario en partes no transitadas de las ciudades.

#### Artículo 9

En cuanto al suelo rústico, señalaremos, en primer lugar, que esta nueva denominación de “suelo rústico” acaso puede explicarse porque se prevé que éste, pese a su denominación, pueda estar parcialmente urbanizado mediante los denominados “asentamientos en suelo rústico de naturaleza residencial o productiva”. La implantación y gestión de esta figura debe explicarse convenientemente y asegurarse su compatibilidad con los criterios de sostenibilidad que parecen inspirar el anteproyecto.

Por otro lado, en el apartado 2, este artículo establece que las áreas de suelo rústico se deberán adscribir a alguna de las siguientes categorías:

- a) Suelo rústico protegido.
- b) Suelo rústico restringido.

En nuestra opinión sería necesario incluir otra categoría como “suelo rústico común”, que serían los restantes terrenos que siendo suelo rústico no estén comprendidos en ninguna de las categorías anteriores. Ello también sería conveniente en relación con la competencia para otorgar las calificaciones urbanísticas establecidas en el artículo 18.

## **Capítulo 2. Régimen del suelo**

### **Artículo 12**

Hemos de empezar indicando que el ámbito de aplicación del artículo 12, al referirse a los propietarios de terrenos y “demás bienes inmuebles”, comprende la vivienda o domicilio habitual, por lo que estimamos que pudiera ser inconstitucional el apartado f) del número 1, por establecer como deber *permitir a la Administración la realización de los trabajos necesarios para realizar labores de control, conservación, restauración o prevención de riesgos naturales como la erosión o los incendios*. En consecuencia, consideramos que en este artículo debieran establecerse las regulaciones necesarias que aseguren la salvaguarda de la inviolabilidad del domicilio habitual.

### **Artículo 13**

Por lo que respecta al artículo 13, que regula la “subrogación real” por la transmisión de fincas y construcciones, debería especificarse que se responderá no solo de las obligaciones asumidas frente a la administración competente, sino también ante las entidades urbanísticas colaboradoras, como pueden ser las Agrupaciones de Interés Urbanístico y las entidades de conservación, todo ello para una mayor seguridad jurídica y teniendo en cuenta la mucho más completa redacción a este respecto del artículo 15 de la vigente Ley 15/2001 de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura (LESOTEX).

## Artículo 15

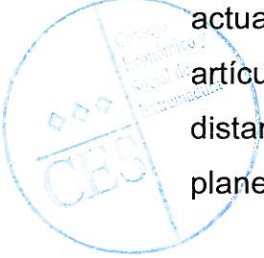

En los números 2 y 3 del artículo se cita un concepto jurídico indeterminado, el **nuevo tejido urbano**, no definido en la disposición preliminar y en la que consideramos que debiera incluirse.

También queremos hacer una observación en relación con el apartado 3.d) del artículo. En dicho apartado se entiende que existe riesgo de formación de "nuevo tejido urbano" cuando existan *tres edificaciones destinadas a usos distintos de los vinculados a la naturaleza del suelo rústico, inscribibles total o parcialmente, en un círculo de 150 metros de radio*, añadiendo que *entre estas edificaciones no se considerarán los conjuntos de edificaciones situados en una misma parcela que integren una única unidad de producción*.

Esta concepción del "nuevo tejido urbano" es diferente a la contenida en el apartado 1 de la disposición preliminar al definir el concepto de "núcleo de población", que establece que es un ámbito del suelo urbano con uso mayoritario de vivienda. Esto implica que otras edificaciones, construcciones o instalaciones que no sean viviendas, no pueden suponer un riesgo de formación de tal "núcleo de población" y por ello se crea este nuevo concepto jurídico. Sin embargo, con la definición dada al término "nuevo tejido urbano" se podrían generar situaciones indeseadas, a nuestro entender, por la ley. A modo de ejemplo citaremos que una gasolinera o estación de servicios (o cualquier tipo de industria o servicio, con tres edificaciones, construcciones o instalaciones) podría suponer incurrir en riesgo de formación de nuevo tejido urbano si contara con tres edificaciones (v.g. oficinas de atención al público, lavado de vehículos y almacén) que pueden estar situadas en parcelas diferentes y ser distintas unidades de producción. Además, el radio de 150 metros establecido nos parece demasiado alto en relación con el objetivo que se pretende.

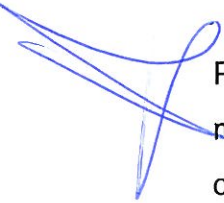
## Artículo 16

Encontramos excesiva e injustificada la exigencia contenida en el apartado c), de una distancia mínima de 300 metros con el límite del suelo urbano o urbanizable para nuevas construcciones en suelo rústico, pues esto supone imponer una distancia de seguridad que hará imposibles muchas actuaciones, actualmente permitidas en la LSOTEX para suelos no urbanizables, hoy suelo rural, en ubicaciones próximas a los núcleos de población o de sus delimitaciones, y que pueden ser perfectamente compatibles con las previsiones del planeamiento del municipio (nos referimos, por ejemplo, a gasolineras o áreas de servicio de carreteras, entre otros usos) sin justificación, requisito que es dispensado para las infraestructuras de titularidad pública.



En definitiva, se está creando un cinturón de 300 metros del límite del suelo urbano o urbanizable en el que no se podrá acometer ninguna de las actuaciones amparadas por las calificaciones urbanísticas previstas en el artículo 18. En nuestra opinión, carece de sentido establecer radios de distancia seguridad, sino que deben ser los correspondientes instrumentos de planeamiento lo que establezcan las limitaciones pertinentes.

Por todo ello entendemos que este apartado c) debería suprimirse.



Por otro lado, consideramos que la regla e) establecida en este artículo debe matizarse para considerar ciertas salvedades relacionadas con las características específicas derivadas del uso de las edificaciones, características que pueden hacer imprescindible superar la altura máxima prevista de dos plantas en alguno de sus puntos, circunstancia que debería ser acreditada fehaciente y técnicamente; y todo ello, además, para hacer posible el cumplimiento de la regla b) en la que se determina que las edificaciones *serán adecuadas a su uso o explotación y guardarán estricta proporción con sus necesidades.*


#### Artículo 19

En este artículo se regulan los requisitos de la calificación rústica, remitiéndose a los *establecidos en esta ley y los que pudieran establecerse*



*reglamentariamente*, lo cual supone dejar en manos de la Administración posibles nuevos requisitos de obligado cumplimiento, sin ningún tipo de control parlamentario, por lo que entendemos que debe suprimirse dicho añadido.

#### Artículo 20

En este artículo se establecen y regulan los asentamientos en suelo rústico como una nueva figura urbanística.



Este Consejo entiende que esta figura puede ser interesante para dar una solución a los asentamientos irregulares viables y comparte que deben ser los propietarios quienes asuman las cargas de urbanización y de su mantenimiento; pero no creemos acertada la creación de nuevos asentamientos en suelo rústico por los planes de ordenación territorial, ya que podrían clasificar el suelo como urbanizable y someterlo al procedimiento ordinario de gestión y ejecución urbanístico, salvo que se pretenda exclusivamente que los propietarios de estos asentamientos de nueva creación estén obligados al mantenimiento de la correspondiente urbanización, siendo la única explicación que alcanzamos a comprender para los supuestos de nueva creación.

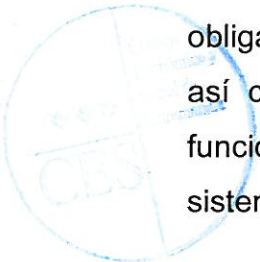


En este mismo artículo se establece un canon que deben abonar los propietarios por su *deber de contribuir a mitigar los efectos negativos que originan para el medio ambiente*. Dicho canon será del 1 % del valor catastral, con carácter anual desde que entre en vigor el plan que delimite el asentamiento hasta la completa ejecución de las determinaciones del plan especial de asentamiento correspondiente, y previa constitución de la entidad autónoma de conservación. Por lo tanto, y así lo establece el número 7 de este precepto, *los asentamientos irregulares inviables permanecerán con tal consideración, sujetos al canon correspondiente hasta su extinción*. Además, se señala que *el importe de canon se destinará al patrimonio público municipal, para acometer las medidas ambientales compensatorias que determine la ordenación territorial*.

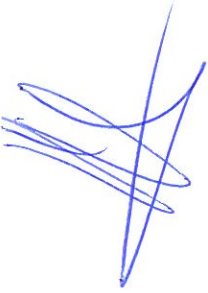
Este canon nos parece un tributo que debería ser objeto de una mayor regulación y que debería suspenderse en el supuesto de que no se acometan las medidas ambientales compensatorias a las que está destinado o cuando dichas medidas ambientales se hayan ejecutado en su totalidad; lo contrario supondría una doble imposición con respecto al Impuesto sobre Bienes Inmuebles, teniendo en cuenta que su cuantía, del 1 %, puede ser, en ocasiones, superior al tipo impositivo de dicho impuesto.



#### Artículo 21



El artículo establece los derechos y obligaciones de los propietarios de suelo urbanizable, de forma similar a la establecida en la LSOTEX, incluyendo la obligación de urbanizar y la conexión con las redes de infraestructura urbana, así como su ampliación o refuerzo de forma que se asegure su correcto funcionamiento. En nuestra opinión, debería aclararse que se refiere a los sistemas generales, que no se mencionan en este precepto.



Mención especial merece el apartado 1.d), puesto que de su redacción - *Percibir el correspondiente justiprecio, [...] o cuando voluntariamente antes de la aprobación del Programa de ejecución hubiera renunciado a intervenir en el desarrollo urbanístico*- se podría llegar a deducir el derecho de los propietarios a solicitar la expropiación de sus terrenos sin que en ningún otro punto de la ley se establezca el momento en el que los propietarios deban mostrar su voluntad de ser expropiados. Si esta deducción es correcta, tal derecho no queda suficientemente explícito. Por otro lado, el hecho de que la posible solicitud de expropiación y la renuncia a intervenir en el desarrollo urbanístico deban hacerse antes de la aprobación del programa de ejecución supone hacerlo antes de conocer todos los derechos y obligaciones derivados del programa, lo que, en nuestra opinión, genera una evidente indefensión. En consecuencia, consideramos que el derecho a solicitar la expropiación debería reconocerse "antes de la aprobación del proyecto de reparcelación", es decir, el documento de gestión urbanística en el que se individualizan los derechos y deberes de los propietarios afectados por una actuación urbanística.



## Artículo 22

Los derechos y deberes de los propietarios de suelo urbano no consolidado son regulados en este artículo. El número 1 de dicho precepto establece que los propietarios de este suelo *sujeto a una actuación sistemática de urbanización o reforma, de conformidad con las determinaciones del plan, tienen los mismos derechos y obligaciones que los propietarios del suelo urbanizable*. Esta equiparación, a nuestro entender, puede vulnerar numerosa jurisprudencia del Tribunal Supremo e, incluso, del Tribunal Constitucional, dado que los propietarios de suelo urbano ya habrán cumplido con las correspondientes obligaciones urbanísticas, por lo que gravarles de nuevo con las mismas cargas que a los propietarios del suelo urbanizable es totalmente incompatible con el régimen jurídico del suelo urbano. El número 2 de este artículo matiza de forma incompleta dichas obligaciones al establecer que las cesiones de espacios libres, zonas verdes y dotaciones públicas *serán las estrictamente necesarias para cumplir los objetivos del plan dimensionadas, en su caso, en función del incremento del aprovechamiento motivado por el plan*, pero ello no reduce las posibles aportaciones que se puedan exigir en cuanto a los costes de urbanización, y de conexión, refuerzo o ampliación de los sistemas generales afectados, a los que nunca han contribuido los propietarios del suelo urbano consolidado, como reconoce el artículo 14, apartado 1.3 de la LSOTEX.

En cambio, a los propietarios de suelo urbano no consolidado *sometido a actuaciones simplificadas de nueva urbanización o reforma, de conformidad con las determinaciones del plan* no les es aplicable el régimen jurídico del suelo urbanizable, estableciéndose uno especial para estos suelos, en el que no se cita la conexión, ampliación o refuerzo de los sistemas generales. Por lo tanto, no nos parece justificado en forma alguna que los propietarios de suelo urbano no consolidado sujetos a una actuación **sistemática** de urbanización o reforma estén equiparados en derechos y deberes al suelo urbanizable, cuando deberían tener el mismo régimen jurídico que el suelo urbano no consolidado sometido a actuaciones **simplificadas** de urbanización o reforma,

produciéndose una discriminación que entendemos vulnera el principio de igualdad, sancionado constitucionalmente.

Por otro lado, "la deducción del derecho" a solicitar la expropiación de sus terrenos cuando renuncien a intervenir en el desarrollo urbanístico al que nos hemos referido en relación con el artículo 21, también se reconoce, indirectamente, a los propietarios de suelo urbano no consolidado sometidos a una actuación sistemática de nueva urbanización o reforma, al remitirse el artículo 22.1 a los mismos derechos que los propietarios del suelo urbanizable; pero no se reconoce, ni siquiera se deduce, el derecho a solicitar la expropiación a los propietarios de suelo urbano no consolidado sometidos a actuaciones simplificadas (artículo 22.3), por lo que, para evitar posibles actuaciones injustificadas desde el punto de vista económico para los propietarios del suelo, también debería reconocerse tal derecho en situaciones de actuaciones simplificadas.

#### Artículo 24


Las áreas de reparto y el aprovechamiento medio están definidos en la disposición preliminar, pero este artículo vuelve a definir las áreas de reparto, y mezcla conceptos técnicos-jurídicos de forma, a nuestro entender, inadecuada, ya que las áreas de reparto tienen por *objeto establecer una ejecución justa y racional de las actuaciones de transformación urbanística, mediante el cálculo del aprovechamiento medio de las mismas.*

En la actual redacción del punto 2 se establece que *en los núcleos base cada sector constituirá un área de reparto.* Esto supone que el concepto de "sector", definido en el artículo 38 del anteproyecto, tiene prioridad sobre el de "área de reparto". Sin embargo, la delimitación de los sectores no tiene por objeto la ejecución justa y racional de las actuaciones urbanísticas, sino la racionalidad y funcionalidad de la ordenación territorial y urbanística, por lo que no considera los derechos de los propietarios afectados.

Teniendo en cuenta que la justa distribución de los beneficios y cargas de la actividad urbanística es un principio esencial del urbanismo, debe darse prioridad al concepto de "área de reparto" y no al de "sector", y por ello se

podrá decir que cada "área de reparto", que estudia la justa ejecución del planeamiento, constituirá un "sector", pero no lo contrario.

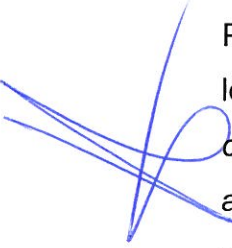
Con respecto a las áreas de reparto en los núcleos de relevancia territorial se dice que *en suelo urbano no consolidado se procederá como en el suelo urbanizable, añadiendo sin que sea obligatoria la inclusión de sistemas generales*. De nuevo hemos de insistir en que los propietarios de suelo urbano, aunque sea no consolidado, no deben tener obligaciones con respecto a los sistemas generales, ni en cuanto a cesión ni con respecto a su urbanización.



Termina este artículo estableciendo que *la diferencia entre aprovechamientos medios de los distintos sectores de igual uso global no podrá ser superior al 15 %*. Esto, a nuestro parecer, puede ser fuente de importantes conflictos en la justa distribución de beneficios y cargas, como veremos al estudiar el artículo 26 dedicado al aprovechamiento subjetivo, esto es, el aprovechamiento que patrimonializan los propietarios de los terrenos.



#### Artículo 25



Para los núcleos de relevancia territorial (no sabemos el motivo para excluir a los núcleos de base territorial), el número 1 obliga a *establecer un sistema de coeficientes de homogeneización de usos y tipologías edificatorias, en atención a los respectivos valores de mercado* cuando sus planes generales municipales prevean *dentro de un área de reparto usos y tipologías diferenciados que puedan dar lugar a rendimientos económicos muy diferentes por unidad de edificación*.

Entendemos que, en municipios de menos de 5.000 habitantes, o núcleos de base territorial, también se pueden producir esas diferencias en los rendimientos económicos por unidad de edificación (no es lo mismo un metro cuadrado en vivienda colectiva que en una vivienda unifamiliar adosada, o unifamiliar aislada, o en un local comercial), por lo que estos coeficientes de homogeneización deberían aplicarse a todos los municipios de Extremadura, sin discriminación por razón del número de habitantes.

Igualmente, se prevé que el plan pueda *establecer coeficientes correctores, al objeto de bonificar aquellas parcelas destinadas a viviendas sujetas a cualquier régimen de protección oficial o a otros usos de interés social objeto de incentivos administrativos*. A este respecto hemos de señalar que ello es posible aplicando los anteriores coeficientes de homogeneización, por lo que introducir un nuevo concepto nos parece innecesario. Así, es evidente que, si partimos de un coeficiente de 1 para un metro cuadrado de vivienda colectiva, si dicha vivienda está sujeta a algún régimen de protección pública su coeficiente de homogeneización será inferior a la unidad y, por tanto, no sería necesario incluir el concepto de coeficiente corrector.


Pero para complicar un poco más esta cuestión, después de introducir los coeficientes de homogeneización y los correctores, el apartado 5 introduce los coeficientes de ponderación, que serán obligatorios en las operaciones de reparcelación, exigiendo que éstos se determinen de forma concreta y actualizada, *sobre la base de un riguroso estudio de mercado para cada uno de los productos inmobiliarios dotados de rendimientos económicos diferenciados que vayan ser realizados conforme a la ordenación detallada aprobada*. Esta exigencia puede dar lugar a conflictos en las operaciones de reparcelación, cuando dicho "riguroso estudio de mercado" sea difícil de acreditar, por la ausencia de tal mercado en la localidad o zona donde se vaya a desarrollar la actuación urbanística, de forma que en muchos supuestos estará fundamentado en expectativas y no en operaciones reales de mercado, que podrían no existir por ausencia previa de dichos productos inmobiliarios. Teniendo en cuenta que además a estos coeficientes de ponderación se les confiere el carácter de *determinaciones condicionantes del contenido del proyecto de reparcelación*, cualquier corrección sobre los mismos supondrá la necesidad de revisar todo el proyecto, y su posible anulación posterior en vía jurisdiccional, generando inseguridad jurídica.


#### Artículo 26

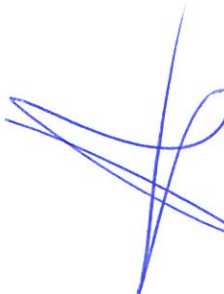
Este artículo regula el aprovechamiento subjetivo (el patrimonializable por los

propietarios del terreno) en suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable, fijándolo, con tres excepciones, en el 90 % del aprovechamiento medio del sector.

Entendemos que el parámetro de referencia que quiere utilizar este precepto es realmente el aprovechamiento medio del **área de reparto**, siendo la referencia al aprovechamiento medio del **sector** una errata o error técnico.


 En este sentido, hemos de recordar que, de conformidad con la disposición preliminar, *sector es cada ámbito delimitado en los planes de ordenación para definir la ordenación detallada de cualquier suelo*, y que el aprovechamiento medio *se calcula dividiendo el aprovechamiento objetivo total del área de reparto [...] entre la superficie de aquélla, excluido el suelo dotacional público existente ya afectado a su destino*.

 Además, el propio objetivo de las “áreas de reparto” establecido en la mencionada disposición preliminar es *establecer una ejecución justa y racional de las actuaciones de transformación urbanística, mediante el cálculo del aprovechamiento medio de las mismas*.

 Por lo tanto, y dado que no se contempla el concepto jurídico de “aprovechamiento medio del sector” en la disposición preliminar, y que además los sectores no se delimitan atendiendo al justo reparto de beneficios y cargas, hemos de concluir que el aprovechamiento subjetivo debe calcularse sobre el aprovechamiento medio de cada área de reparto, debiendo corregirse la referencia que se hace en el artículo 26 al aprovechamiento medio del sector, y señalar que será del aprovechamiento medio del área de reparto.

Si no se corrigiera tal error, y considerando que la diferencia en los aprovechamientos medios de los sectores dentro de un área de reparto pueden llegar a ser del 15 %, podría darse el caso de tener dos sectores dentro de la misma área de reparto con igual uso, uno de ellos con un aprovechamiento medio de 1 unidad de aprovechamiento por metro cuadrado, y el otro con un aprovechamiento medio de 1,15 unidad de aprovechamiento por metro

cuadrado; y de esta forma los propietarios del primer sector tendrán un aprovechamiento subjetivo del 0,90 u.a./m<sup>2</sup>, y los del segundo sector tendrían un aprovechamiento subjetivo de 1,034 u.a./m<sup>2</sup>, lo que evidentemente no acredita una justa y racional ejecución de las actuaciones de transformación urbanística, otorgando distintos derechos a propietarios incluidos dentro de la misma área de reparto.



Corregido este error, la asignación del aprovechamiento subjetivo nos parece muy adecuada y racional, aunque, no obstante, insistimos en que la diferencia del 15% en los aprovechamientos medios de los sectores establecida en el artículo 24.4. es demasiado elevada pudiendo darse el caso de que el aprovechamiento subjetivo de un sector fuera superior al aprovechamiento objetivo del mismo, con lo que los propietarios de los terrenos no llegarían a materializar la totalidad de sus derechos. Para evitar estas posibles situaciones, sería conveniente que los distintos sectores dentro de la misma área de reparto tuvieran igual aprovechamiento medio, y para ello estimamos que la diferencia de aprovechamientos medios de los distintos sectores de igual uso global no debiera superior al 10 %.



### **Capítulo 3. Los patrimonios públicos de suelo**



#### *Artículo 32*

Este precepto regula el destino de los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo, y el tenor de este artículo ya es lo suficientemente amplio en los posibles destinos de este patrimonio, como para que permita ampliar los mismos mediante un Decreto de la Junta de Extremadura, por lo que dicha delegación nos parece improcedente. Por tanto, si se considera que los patrimonios públicos de suelo deben tener destinos adicionales a los contemplados en el anteproyecto, deben incluirse en el texto legal que se tramite.


## C.2.4. Título II. La ordenación territorial y urbanística

### Capítulo 1. Criterios de ordenación

#### Artículo 35

En primer lugar, señalamos que el precepto establece criterios presentados como “normas y directrices”, sin distinguir unas de otras, de redacción confusa y espíritu voluntarista, cuya aplicación resulta difícil de asegurar y cuyo alcance, imposible determinar.


En su contenido, reitera el concepto de sostenibilidad, al darle título, para luego citar las normas y directrices que deben observar los instrumentos de ordenación clasificándolos en 6 grupos:

- 
- 1.- Sostenibilidad.
  - 2.- Movilidad y accesibilidad.
  - 3.- Conservación del patrimonio cultural.
  - 4.- Eficiencia energética.
  - 5.- Perspectiva de género
  - 6.- Participación ciudadana.

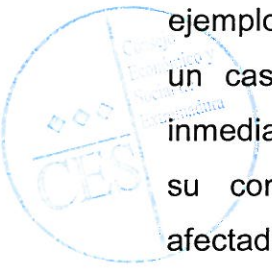
El primer criterio de ordenación que se cita en este precepto nos parece de capital importancia, ya que establece que en el *crecimiento urbano primará la compleción de las tramas urbanas y fomentará la regeneración y la rehabilitación urbanas frente a los procesos de generación de nueva urbanización o extensión de los núcleos*. En nuestra opinión, este criterio será muy importante no solo al redactar los instrumentos de ordenación, sino también porque de su adecuada planificación y de las soluciones que aporte dependerá el éxito de estas medidas, que entendemos esenciales, sobre todo en los núcleos urbanos pequeños que están sufriendo una gran despoblación y el abandono de muchos de sus edificios. Por otra parte, en casi todos los núcleos urbanos existen zonas incompletas que deben ordenarse

adecuadamente para evitar “vacíos urbanos” y los problemas que tales vacíos pueden acarrear.

La letra g) del número 2 de este artículo vuelve a hacer referencia a la ampliación o refuerzo de los sistemas generales del núcleo de población, indicando que los costes de los mismos se imputarán a los nuevos desarrollos o cambios de ordenación y que deben contemplarse *“necesariamente” como un gasto más de urbanización en los instrumentos de ejecución y gestión de los planes parciales o especiales que constituyan su objeto.*



Hemos de insistir que ello es legal y correcto en el supuesto del suelo urbanizable, como hemos señalado anteriormente y como la propia LSOTEX reconoce en la actualidad, para el suelo urbano no consolidado. Así, por ejemplo, no tendría sentido que se redactara un plan especial de protección de un casco histórico, y se estableciera un aparcamiento disuasorio en las inmediaciones, que precisara de expropiaciones y este coste de adquisición y su correspondiente urbanización se repercutiera entre los propietarios afectados por el plan especial.



#### *Artículos 36 y 37*

Estos artículos tratan de los indicadores de sostenibilidad, manteniendo que el grado de sostenibilidad de los modelos territoriales y urbanos se evaluará por los instrumentos de planeamiento con los *indicadores de sostenibilidad, parámetros que se fijarán reglamentariamente, dentro de cuyos estándares habrán de encontrarse los ámbitos ordenados por los planes, bien de inicio, bien mediante la aplicación de las medidas que éstos dispongan a tal fin.*

En este caso, entendemos que la técnica legislativa que se pretende utilizar para fijar estos indicadores es mejorable. Sirva como ejemplo reproducir el párrafo tercero del artículo 36 que dice:

*En tanto se verifique su desarrollo reglamentario, la sostenibilidad se evaluará, en sus correspondientes ámbitos, mediante los indicadores*



*que se fijan en esta ley y los que determinen los planes de ordenación territorial, y con los estándares que para ellos los planes y, en su defecto, la ley, fijen.*

Esta misma situación vuelve a aparecer en el número 2 del artículo 37, cuando dispone que *en defecto de determinaciones “contrarias del planeamiento territorial” los estándares a los que deberán ajustar los planes los indicadores anteriores en sus respectivos ámbitos de actuación serán los siguientes.../...*

Estas redacciones parecen sugerir que será en desarrollos posteriores donde se determinarán los indicadores y estándares y solo en su defecto se deberán tener en cuenta los fijados en el anteproyecto. En nuestra opinión, la relevancia de esta cuestión es tan determinante que estimamos que es la norma que dictaminamos en donde se debieran reflejar los mencionados indicadores y estándares, así como sus valores mínimos y máximos según corresponda en función de la definición de los mismos.

En cuanto a los indicadores de sostenibilidad expuestos en el artículo 37.2, aunque más exigentes que los contemplados en la regulación de la LSOTEX y su Reglamento de Planeamiento, se establecen en cómputo sobre la totalidad del núcleo urbano, pero se tendrán que tener en cuenta las peculiaridades que introducen los núcleos urbanos secundarios de algunos municipios tales como Badajoz o Cáceres.

Entendemos que los objetivos de densidad previstos son muy bajos (p.ej. 50 viv./ha.), sobre todo si los comparamos con los actuales (80 viv./ha.), y con la experiencia de que los planeamientos municipales se quedan siempre por debajo. Además, estas limitaciones a la densidad en los núcleos de relevancia territorial pueden ser perjudiciales para desarrollos futuros, teniendo en cuenta que cada vez se adscriben más sistemas generales y de mayores dimensiones, lo que en principio dificultará el desarrollo urbanístico e inmobiliario por la repercusión que conllevan estas dotaciones (actualmente altas pues son aproximadamente de un 35%), y que a la postre suponen unas cargas de sostenibilidad por los costes para los municipios (pensemos por ejemplo en los mantenimientos de las zonas verdes).

En relación con los criterios de población, según parece desprenderse de la tabla del artículo 37.2, se fija el objetivo en 1,6 habitantes por vivienda en los municipios de relevancia territorial, y de 1,5 habitantes por vivienda en municipios núcleos de base territorial, y por el contrario no se establece un módulo de habitante por metro cuadrado construido, tal y como se hace con la Ley en vigor (art. 74.2.2 de la LSOTEX) que es de 1 habitante por cada 33 metros cuadrados construidos. En nuestra opinión, sin embargo, sí debiera fijarse esta medida que modula y aclara estos ratios, evitando libres interpretaciones que en nada ayudan a la eficiencia del desarrollo territorial.

Para justificar la necesidad de este indicador, partiremos de los valores de dotaciones mínimas previstos en el anteproyecto. Estas dotaciones se establecen con los mismos parámetros para los municipios de relevancia territorial y los núcleos de base territorial, fijando 10 m<sup>2</sup> por habitante, en zonas verdes (5 de sistemas generales y 5 sistemas locales), 6,1 m<sup>2</sup> por habitantes de dotaciones públicas de sistema general y 1,6 m<sup>2</sup> por habitante de dotaciones públicas del sistema local, que suman un total de 17,7 metros cuadrados de zonas verdes y dotaciones y zonas verdes por habitante. Por otro lado, también tendremos en cuenta que, en la actualidad, para el uso global residencial, se establecen 35 metros cuadrados de dotaciones por cada 100 metros cuadrados construidos. La diferente forma de medida prevista por el anteproyecto en relación con la legislación vigente impide una comparación directa de ambos estándares de dotaciones mínimas. Por lo que debiera clarificarse en el Anteproyecto cuántos metros cuadrados construidos se consideran por habitante para evitar discrecionalidad en los cálculos que supongan freno a la actividad inmobiliaria.

### *Artículo 38*

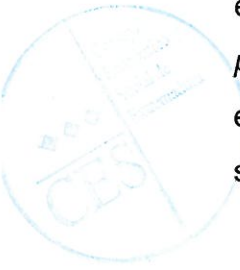
Define los sectores como *los ámbitos delimitados por los planes de ordenación para definir la ordenación detallada de cualquier tipo de suelo*, añadiendo que en suelo urbano no consolidado pueden ser discontinuos, y en suelo urbanizable y rústico solo podrán ser discontinuos para incluir terrenos

destinados a sistemas generales, sin hacer referencia alguna ni a la justa distribución de beneficios y cargas de la actividad urbanística, ni tampoco al aprovechamiento urbanístico resultante. En consecuencia, de nuevo destacamos que las referencias al aprovechamiento subjetivo del artículo 26 deberán referirse al concepto de "aprovechamiento medio del área de reparto", y no del "sector", como en la actualidad se expresa en el anteproyecto de ley.

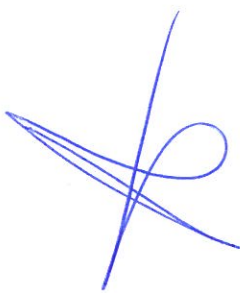
## **Capítulo 2. La ordenación territorial.**




### **Artículo 44**



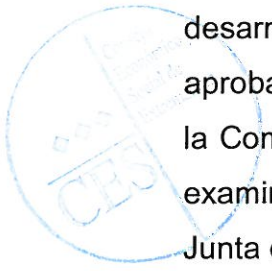
Consideramos que este artículo es demasiado inconcreto y general pues bajo el título de "Documentación" dice que *contendrán la documentación precisa para definir y justificar sus determinaciones...* sin señalar el elemento (es decir, el sujeto de la frase) "contenedor". Asimismo, señala que se formalizarán (¿qué se formalizará?) en los dos documentos diferenciados siguientes:

- 
- a)** Directrices de Ordenación Territorial de Extremadura, con rango de Ley y de aplicación directa, en las que se debe definir el modelo territorial de la Comunidad Autónoma.
  - b)** Directrices Complementarias de Ordenación Territorial, constituida por el conjunto de determinaciones de aplicación directa, indirecta u orientativas, de desarrollo de las anteriores, que tendrá rango reglamentario.

El contenido de estas dos directrices es de importancia capital para la Comunidad Autónoma, especialmente el de las Directrices de Ordenación Territorial pues deben delimitar los ámbitos del planeamiento territorial: división de la totalidad del territorio de la comunidad autónoma para su ordenación con planes territoriales. Pues bien, para estas directrices solo se prevé como participación ciudadana un periodo de información pública de su avance aprobado por el consejero competente, que después aprobará un anteproyecto que deberá ser aprobado como Proyecto por el Consejo de Gobierno de la

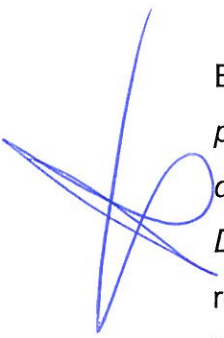


Junta de Extremadura antes de elevarlo a la Asamblea de Extremadura; por lo tanto el texto que se pueda haber conocido en el período de información pública puede ser muy distinto al que sea elevado para su aprobación por el órgano legislativo. Entendemos que para responder al principio de participación ciudadana previsto en el artículo 2.5 del anteproyecto, dicho período de información pública debería, ser como mínimo, sobre el texto del anteproyecto aprobado por el consejero competente, y no sobre un simple avance. Solo así creemos que se dará auténtico cumplimiento a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.





En cuanto a las Directrices Complementarias, ni que decir tiene que, al ser un desarrollo reglamentario, tienen un período de información pública sobre la aprobación inicial del consejero, para después pasar a informe no vinculante de la Comisión de Urbanismo y Ordenación Territorial de Extremadura, que serán examinadas por el consejero para someterlas a la aprobación definitiva de la Junta de Extremadura.

#### *Artículo 47*



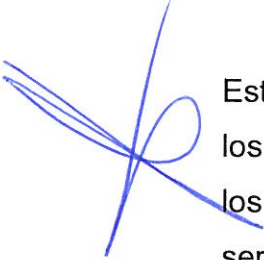
Este artículo define los planes territoriales como *los instrumentos de planificación y ordenación del territorio en ámbitos supramunicipales, desarrollando, en su caso, los criterios establecidos para tal fin en las Directrices de Ordenación Territorial de Extremadura*; tienen carácter reglamentario y se aprueban por Decreto de la Junta de Extremadura, previo informe de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura.

Hemos de entender que al tener un ámbito “supramunicipal”, debe referirse a más de un municipio, y teniendo en cuenta que en Extremadura están dos de los tres términos municipales más grandes de España (Cáceres y Badajoz), la delimitación de los ámbitos de estos planes territoriales debe ser estudiada con mucho detenimiento teniendo en cuenta las características de los municipios afectados y las implicaciones que su tamaño pudieran tener sobre la planificación.



Llamamos la atención sobre la previsión de que los planes territoriales contendrán determinaciones vinculantes, tales como los criterios y normas de ordenación territorial y urbanística, el diagnóstico de incompatibilidades que modifiquen directamente determinaciones de planes o programas en vigor, que además pueden dar lugar a indemnizaciones y responsabilidad patrimonial de la administración, o *el ajuste, para cada localidad, de los indicadores y estándares urbanísticos fijados en esta ley*, y sobre referencia expresa de que *las determinaciones (sobre la ordenación urbanística) de los planes territoriales prevalecerán, en todo caso, sobre las del planeamiento urbanístico y serán de directa aplicación desde la entrada en vigor de aquéllos (artículo 49, números 2 y 3)*. Todo ello, en nuestra opinión, podría comprometer de manera muy importante la autonomía municipal sobre aspectos tales como los asentamientos en suelo rústico irregulares, fijando las condiciones para la ordenación de los considerados viables y las pautas para la extinción de los inviables, o la cuantificación, localización y criterios del sistema de estructura territorial de suelo para actividades productivas.

#### *Artículo 58*



Este artículo establece que serán los planes especiales de ordenación territorial los que desarrollen las determinaciones sobre los "asentamientos rústicos" que los planes territoriales prevean o hayan identificado y delimitado, y cuyo objeto será la ordenación y la definición de la gestión de dichos asentamientos.

Dijimos anteriormente que la figura de "asentamientos rústicos", en cuanto a su nueva previsión, carece de sentido técnico-legal, ya que se podrían clasificar como suelo urbanizable. En cuanto a los "asentamientos rústicos existentes que se declaren viables", entendemos más oportuno que la competencia para su ordenación y gestión sea municipal y no de la Junta de Extremadura en la creencia de que esta figura urbanística y estos Planes Especiales del artículo 58 podrían vulnerar el principio de autonomía municipal, sobre todo cuando se aprueban por el consejero competente, previa información pública, audiencia de los municipios afectados e informe de la Comisión de Urbanismo y

Ordenación del Territorio.

*Artículos 62, 64 y 66*

El artículo 62.1 establece que *los Proyectos de Interés Regional vincularán directamente a los Planes Generales Municipales, Planes de Suelo Rústico, Planes Especiales y Planes con incidencia en la Ordenación del Territorio que les afecten y serán ejecutables sin que sea preciso que éstos estén adaptados.*

En el artículo 62.3 se dice que *los Proyectos de Interés Regional están jerárquicamente subordinados a las Directrices de Ordenación Territorial y a los Planes Territoriales.* En nuestra opinión, esto supone una contradicción con el número 1 del mismo artículo en el que señalaba que vinculaban a los Planes con incidencia en la Ordenación Territorial.

Por otra parte, los artículos 64.1.g) y 66.2.d) y e) prevén la modificación de los instrumentos de ordenación del territorio y de planeamiento urbanístico que entren en contradicción con los Proyectos de Interés Regional, lo que supone que no serían de ejecución directa. Esta evidente contradicción en la regulación podría dar lugar, como así ha sucedido ya en varias ocasiones, a la posterior anulación judicial de los proyectos.

Dada la importancia de estos instrumentos, finalizaremos señalando nuestro convencimiento sobre la necesidad de que se regulen con mayor detalle y precisión.

*Artículo 69*

El artículo regula una nueva figura urbanística cual es la "Consulta sobre Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio", estableciendo que

*La planificación de la administración en materias de infraestructuras, industria, turismo, servicios, equipamientos, y etc. (es decir, cualquier materia) que afecten sustancialmente al territorio, tendrán, a los efectos de esta Ley, la consideración de Planes con Incidencia en la*

*Ordenación del Territorio. Estos planes deberán ajustarse a las previsiones de los instrumentos de ordenación territorial en la materia que constituya su objeto.*

Este Consejo no encuentra ningún sentido a esta figura puesto que no regula nada y tampoco se dice qué órgano de la administración la aprueba ni qué efectos tiene. Además, considerando que puede afectar a los municipios, en cambio, no prevé su participación en el proceso de aprobación. Debe procederse a su rectificación ya que la redacción actual establece un procedimiento incompleto y nada clarificador.

### **Capítulo 3. La ordenación urbanística.**

#### *Artículo 71*


El artículo 71 establece las determinaciones de ordenación estructural, cuya aprobación es competencia autonómica, y cuáles son las determinaciones de ordenación detallada que deben permitir la ejecución, cuya aprobación es municipal. Pero todo ello da poca garantía jurídica ya que, conforme al número 4 de este precepto, dichas *determinaciones podrán ser desarrolladas y concretadas reglamentariamente*; de nuevo sin ningún control de la Asamblea de Extremadura.

Por otro lado, en cuanto a las determinaciones de carácter estructural, entendemos que la delimitación de los sectores contenida en el apartado 2.c) de este artículo, debería ser simplemente indicativa, como lo es en la actualidad, o permitir un margen de variación, que podría ser del 15% como prevén los artículos 77.4 y 79.2 con respecto a los planes especiales y planes parciales respectivamente, ya que cualquier alteración que fuera necesario introducir en un sector conllevaría una modificación estructural del planeamiento.

Otro problema que vemos dentro de las determinaciones de ordenación estructural, lo encontramos en el apartado h) del número 2, "Identificación de los ámbitos y situaciones de fuera de ordenación". En este caso, entendemos

que con estas determinaciones puedan identificarse los ámbitos, pero no así las situaciones de fuera de ordenación, puesto que para esta identificación se requiere de la determinación de las alineaciones exactas y usos pormenorizados, que se establecen en la ordenación detallada, no en las determinaciones de carácter estructural.


#### *Artículo 72*



Desde nuestro punto de vista, la expresión “políticas de rango territorial” utilizada en el número 4 de este artículo no es acertada, ya que dichas políticas deberán haber sido establecidas legalmente en los instrumentos de ordenación territorial, y deben ser respetadas por la ordenación urbanística. En consecuencia, debería rectificarse el mencionado apartado en el sentido de exigir que los planes estructurales municipales justifiquen su adecuación a los instrumentos vigentes de ordenación territorial.



#### *Artículos 73 y 74*



El contenido y determinaciones del plan estructural municipal y del plan detallado municipal se establecen en estos artículos. En este caso, debemos hacer una reflexión similar a la que hicimos anteriormente en relación con el artículo 71.2.c). La delimitación de las áreas de reparto es, por supuesto, una determinación estructural, sin embargo, considerar como tal la delimitación de los sectores sin ningún margen de modificación, introduce una rigidez que, a nuestro modo de ver, debería tratar de evitarse. En este sentido, por distintos motivos, a menudo se produce la necesidad de alterar los límites de los sectores; con la redacción actual estas modificaciones de límites exigirían una modificación del plan estructural municipal, lo cual es, además de excesivo, incoherente con las previsiones contenidas en los artículos 77.4 y 79.2 en relación con los planes especiales y planes parciales a las que ya nos hemos referido anteriormente.

#### *Artículo 75*



El procedimiento de aprobación de los planes generales y detallados se establece en este artículo, que indica que la iniciativa para su redacción será municipal.


El número 2 regula el procedimiento cuando la tramitación y aprobación se realicen de forma conjunta para el plan estructural y detallado. En esta tramitación consideramos decepcionante la participación ciudadana prevista en este apartado en la tramitación de un documento de tan capital importancia para un municipio, pues se limita a la información pública de la aprobación inicial de los planes estructurales y detallado. En nuestra opinión, también debiera procederse a un nuevo período de información pública sobre la aprobación provisional de los planes, pues los documentos podrían haberse modificado sustancialmente desde la aprobación inicial.

En el número 3 del citado artículo se regula la tramitación de los planes generales municipales cuando el plan estructural y detallado se redacten de forma independiente. En este caso, que sigue los mismos trámites establecidos en el número 2 para la aprobación del plan estructural, no se prevé, sin embargo, la exigencia de que el acuerdo de redacción del plan general municipal incluya los ámbitos o situaciones en los que se suspende el otorgamiento de licencias y el plazo de suspensión, lo que a nuestro parecer es un grave error puesto que las determinaciones estructurales son fundamentales.


Una vez aprobado el plan estructural por la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio y efectuada su publicación, el mismo número 3 prevé *la aprobación inicial del plan detallado por el órgano municipal competente, en un período no superior a un año desde la aprobación definitiva del plan estructural municipal*. En nuestra opinión, y teniendo en cuenta lo establecido en los artículos 76.3 y 84.3, este plazo de un año debería iniciarse en el momento de la publicación del plan estructural, no en la fecha de su aprobación.

## Artículos 77 y 78

El artículo 77 regula los planes especiales que, al igual que los catálogos regulados en el artículo 78, son instrumentos complementarios del planeamiento. En ninguno de los dos casos se regula su procedimiento de aprobación, remitiéndose a un desarrollo reglamentario para los primeros y omitiéndose para los segundos,



Como ya hemos señalado, en el apartado 4 de este artículo se permite que los planes especiales modifiquen la clasificación del suelo para realizar ajustes de los sectores, siempre que el suelo “clasificado” (entendemos que será una errata y querrá decir “modificado”) no supere el 15 % del ámbito.



En ambos casos su objeto puede ser muy amplio, y ambos artículos contienen una clausula abierta para incluir nuevos objetivos y finalidades, por lo que su control se hace más complicado. Por otra parte, y teniendo en cuenta la importancia de estos instrumentos, queremos destacar que no se exige en el anteproyecto de ley ningún trámite de información pública, ni prevé ninguna otra forma de participación ciudadana en relación con estos instrumentos.



## Artículo 79

Los instrumentos de desarrollo del planeamiento se regulan a partir de este artículo dedicado al Plan Parcial. Sorprende en la regulación contenida en el anteproyecto que se puedan redactar planes parciales para el suelo urbano no consolidado, cuando, por un lado, este tipo de planes siempre ha tenido como objeto el suelo urbanizable (artículo 71 de la LSOTEX), y por otro, para las actuaciones en suelo urbano no consolidado se han previsto los planes especiales, para los cuales el apartado d) del artículo 77.2 establece que *pueden tener por finalidad el desarrollo de actuaciones de rehabilitación, renovación y regeneración urbana*, es decir, los supuestos previstos en el artículo 7 del anteproyecto para establecer esta categoría de suelo.

El primer comentario que debemos hacer es que los planes parciales no deben tener por objeto el suelo urbano no consolidado, limitándose exclusivamente a desarrollar la ejecución del suelo urbanizable.

El número 2 de este artículo establece que en ningún caso los planes parciales podrán *modificar las determinaciones estructurales establecidas en el “plan general de ordenación urbana”* (debería decir, en buena técnica legislativa, en el “plan estructural municipal”, conforme al artículo 73), pero a continuación se establece una excepción, ya que se permite realizar ajustes en la delimitación del sector que no supongan una diferencia mayor o menor del 15 % de la superficie total del mismo. En nuestra opinión, debería añadirse que para que no afecten al cálculo del aprovechamiento medio, las modificaciones de los sectores deben limitarse dentro de la misma área de reparto.

En relación con esta excepción finalizaremos diciendo que, como antes señalamos, debiera reflejarse también en los artículos 71.2.c) y 73.2.

En cuanto a las determinaciones detalladas que deben contener los planes parciales, la letra a) del número 5 obliga a *localizar los sistemas generales adscritos y las obras de conexión o refuerzo con las ya existentes en sectores de suelo urbanizable*. En relación con este deber, entendemos que debe suprimirse la referencia a los sectores de suelo urbanizable, ya que debe localizar las obras de conexión o refuerzo con los sistemas generales existentes, estén en otros sectores de suelo urbanizable, suelo urbano o suelo rústico (por ejemplo, con una estación de depuración de aguas, que suelen estar alejadas del suelo urbano o urbanizable).

Por otra parte, tampoco queda previsto en el anteproyecto el procedimiento de aprobación de estos planes parciales, ni la participación ciudadana en los mismos, remitiéndose a un posterior desarrollo reglamentario.

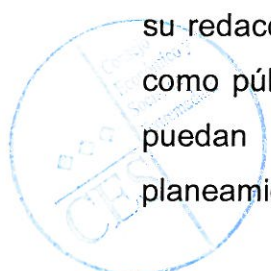
#### Artículo 81

Este artículo regula las “Ordenanzas Municipales de Edificación y

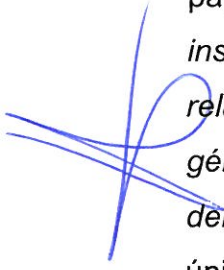
Urbanización”, estableciendo que los municipios podrán y aprobar *ordenanzas urbanísticas con la finalidad de regular los aspectos morfológicos y ornamentales de las edificaciones, las condiciones de las obras de edificación y las condiciones de las actividades susceptibles de autorización, todo ello sin contradecir o modificar las determinaciones del plan general de ordenación urbana*, cuando, de acuerdo con el artículo 72 debería decir el Plan General Municipal.



#### Artículo 82



Este precepto establece las denominadas “Normas técnicas de planeamiento”. Sin embargo, éstas carecen de valor normativo, pese a denominarse normas. Y su redacción queda indefinidamente en manos que pueden ser tanto privadas como públicas. En particular, merece una reflexión que esas normas técnicas puedan partir de colectivos profesionales con interés en materia de planeamiento, siendo así que éstas deban aplicarse a ellos mismos.



Por otro lado, parece que lo recogido en el artículo no responde a lo previsto en la exposición de motivos en la que a las normas técnicas se les atribuía un papel de facilitador de la interpretación de la ley, concibiéndolas como *instrumentos idóneos para establecer guías e interpretaciones a cuestiones relativamente novedosas como la participación ciudadana, la perspectiva de género aplicadas al urbanismo, la aplicación práctica de la estrategia europea del paisaje...*, sino que, antes al contrario, parecieran querer fijar criterios y no únicamente guías de interpretación.

En definitiva, no comprendemos ni compartimos que unas normas técnicas deban estar conformadas por criterios orientativos ni que una guía de interpretación de la ley pueda denominarse norma técnica.

#### **Capítulo 4. Normas comunes a los procedimientos.**

#### Artículo 83

Este artículo establece una serie de normas comunes para la formulación de los instrumentos, comenzando por indicar que *la iniciativa para la formulación de los instrumentos será pública o privada según la regulación de esta Ley*, clarificando poco o nada a este respecto.

También señala *que los trámites y aprobaciones de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística deberán publicarse en el Boletín Oficial correspondiente y en la sede electrónica de la administración que sea competente para dicha tramitación...* pero no se establece claramente la necesidad de publicar los textos íntegros de dichos instrumentos, como se hace en la actualidad. Este Consejo estima que debería exigirse la publicación completa, teniendo en cuenta, además, que la tecnología actual permite publicar con facilidad los documentos íntegros, incluyendo todos los planos, que conforman el instrumento correspondiente.

Finalmente mencionaremos que, como requisito previo a su publicación, deberá depositarse una copia de todos los planes de ordenación con aprobación definitiva en el Registro Único de Urbanismo y Ordenación **Territorial** de Extremadura. El artículo 5, que crea el registro, lo denomina Registro Único de Urbanismo y Ordenación del **Territorio** de Extremadura. Sería conveniente darle un único nombre en todo el texto legal.

### **C.2.5. Título III. La ejecución del planeamiento**

#### **Capítulo 1. Disposiciones generales**

##### *Artículo 86*

El contenido de la actividad de ejecución se regula en este artículo, en relación con la cual, y como ya justificaremos más adelante, estimamos que la ejecución de los sistemas generales no debe corresponder en todos los casos a la administración y que, en las actuaciones sistemáticas por compensación o concertación, dichos sistemas generales deberían poder materializarse por los particulares.

## Artículo 87

En cuanto a las modalidades de la actividad de ejecución, que se regulan en este artículo, nos referiremos, en primer lugar, a las actuaciones aisladas previstas en el número 3 del artículo y definidas como *actuaciones puntuales que no precisan establecer un sistema ni la previa aprobación de un programa de ejecución y pueden incluir o no urbanización, ejecutadas en régimen de gestión directa por la Administración o con la colaboración de particulares.* Además, se señala que *será la modalidad de ejecución del planeamiento [...] 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 en cualquier tipo de suelo.*

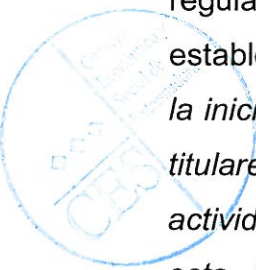
Teniendo esto en cuenta, creemos que este precepto puede dar lugar a errores interpretativos con respecto a la ejecución de los sistemas generales, ya que, al ponerlo en relación con lo dispuesto en el artículo 109.3 del anteproyecto, parece exigir que dichos sistemas deban ejecutarse siempre por la Administración mediante el correspondiente Proyecto de Obras Públicas, entendiendo que cuando se trate de sistemas generales incluidos en el ámbito de un sector que se ejecute mediante agente urbanizador, le corresponderá a dicho agente la ejecución de las obras de urbanización de los sistemas generales incluidos en su ámbito de actuación, por simples razones de coordinación de la ejecución las obras de sistemas locales y generales en un mismo ámbito y al mismo tiempo.

Asimismo, de la redacción del cuarto párrafo del mismo número se deduce que ésta será la modalidad de ejecución del planeamiento en el suelo urbano consolidado definido en el artículo 7.2.c sobre lo que nos reiteramos en la observación que hicimos anteriormente de que entendemos que no debe considerarse como no consolidado, ya que tan pequeñas alteraciones del planeamiento no pueden conllevar tales reajustes de dotaciones públicas, que en la mayoría de los casos deberán sustituirse por compensaciones en metálico.

En el número 5, este artículo establece que *cuando la Administración sea propietaria o disponga de todos los bienes y derechos integrados en una unidad de actuación, ya sea de nueva urbanización o reforma, podrá operar en la modalidad de actuaciones simplificadas*. Pues bien, entendemos que también debería ser aplicable esta modalidad simplificada cuando exista un propietario único, aunque no sea administración pública, o cuando todos los propietarios afectados lo soliciten de forma unánime o estén integrados todos en una entidad urbanística colaboradora y así lo soliciten.



#### Artículo 90



En cuanto a la participación privada y dirección de la actividad de ejecución, reguladas en este artículo del anteproyecto, se aprecia una simple declaración estableciendo que las Administraciones *tienen el deber de facilitar y promover la iniciativa privada en el desarrollo de la ejecución del planeamiento*, y que *los titulares de derechos sobre el suelo o bienes inmuebles intervienen en la actividad de ejecución del planeamiento en la forma y términos previstos en esta Ley*. Pero lo cierto es que el anteproyecto ni regula ni articula prácticamente los procedimientos para garantizar a los particulares y propietarios de bienes o derechos urbanísticos tal intervención, y la regulación de las entidades urbanísticas colaboradoras que deben actuar en la ejecución del planeamiento podría calificarse de raquítica.



#### Artículo 91

Los presupuestos de la actividad de ejecución se establecen en este artículo, exigiendo que, con carácter previo o simultáneo y con respecto a la totalidad de los terrenos, se obtenga la aprobación o autorización del planeamiento de ordenación territorial y urbanístico idóneo, el programa de ejecución en actuaciones sistemáticas de urbanización o reforma, el proyecto de urbanización y el proyecto de edificación que proceda.

Para que este precepto fuera totalmente completo, entendemos que habría que

añadir la exigencia de que las Administraciones precisen del correspondiente Proyecto de Obras Públicas para las actuaciones aisladas que ejecuten; de esta forma el artículo también contendrá las obligaciones de las administraciones públicas como presupuesto de su actividad de ejecución.

#### *Artículo 92*

Los gastos de urbanización se establecen en este artículo del anteproyecto. En el apartado 1 i), entre los gastos de urbanización previstos se contemplan los derivados de *las infraestructuras de transporte público que requiera una movilidad sostenible*. Estas infraestructuras deberán estar fijadas con carácter previo al planeamiento y reguladas por una normativa específica que así la establezca. En caso contrario, estaría al simple criterio de la administración actuante, que podría ir en contra del principio de justa distribución de los beneficios y cargas urbanísticas.

#### *Artículos 94 y 95*

Llama la atención el número 3 del artículo 94, al señalar que, *sin perjuicio de todas las formas anteriores posibles, las Administraciones públicas podrán suscribir convenios urbanísticos con sujetos privados para el mejor desarrollo de la actividad urbanística*. Aunque no se mencione en el anteproyecto, estos convenios están sometidos a la legislación de régimen jurídico y de contratación de las administraciones públicas y de régimen local. Por otro lado, y esto es lo fundamental, consideramos que este procedimiento podría conducir a figuras “de agente urbanizador encubierto”, sin las debidas garantías legales, o en perjuicio de los principios de transparencia, publicidad y concurrencia y que, por tanto, no compartimos.

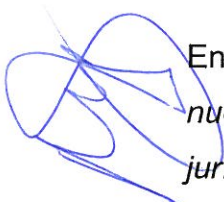
Además, dicho número 3 se hace innecesario a la vista de lo dispuesto en el artículo 95.1, relativo a los convenios con los particulares para la ejecución del planeamiento, sean estos propietarios, o no, de los terrenos correspondientes, todo ello a los efectos de una mejor colaboración y más eficaz desarrollo de la actividad administrativa. En este caso, el artículo 95.2 sí contempla que *la*



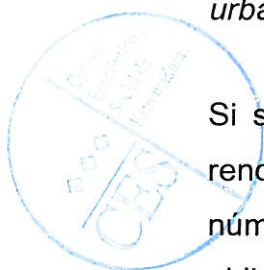
*negociación, la formalización y el cumplimiento de los convenios urbanísticos se rigen por los principios de transparencia, publicidad y, cuando proceda, de concurrencia.*

## **Capítulo 2. Actuaciones sistemáticas de nueva urbanización o reforma.**


### *Artículo 96*



*En número 1 de este artículo dice que se entiende por actuación sistemática de nueva urbanización 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, [...]"*




Si se tratara de un suelo ya urbanizado sujeto a operaciones de reforma o renovación, no estaría incluido en esta modalidad; además cuando en el número 3 del artículo se citan las actuaciones sistemáticas de reforma no obliga a que estén sujetas a la previa aprobación de un programa de ejecución, y simplemente se dice que *el suelo destinado a la cesión al Ayuntamiento de aprovechamientos, si procediera, puede ser sustituido por su valor en metálico.*




En este sentido queremos manifestar nuestra consideración sobre que la ley debiera asegurar que la adscripción de terrenos a la categoría de suelo urbano no consolidado se realice sobre una base sólida asentada en verdaderas operaciones de reforma o renovación urbanas pues en caso contrario podría interpretarse como un simple interés de la administración en obtener cesiones o compensaciones en metálico, haciendo que los propietarios soporten unas cargas que podrían estar vulnerando el principio de igualdad y justa distribución de beneficios y cargas, como se expuso en la Sentencia del Tribunal Constitucional Pleno de 11 de julio de 2001, número 164/2001, en su Fundamento Jurídico 20, en relación con el artículo 149.1.1ª de la Constitución Española.

En el número 2 de este mismo artículo se dice que



*La actuación sistemática de nueva urbanización 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.*



Sin embargo, nada de lo anterior se dice para las actuaciones sistemáticas de reforma del artículo 96, en las que indudablemente los propietarios tienen el mismo derecho a la justa distribución de beneficios y cargas de la actuación urbanizadora, teniendo en cuenta que el anteproyecto emplea el término “equitativa” y no el término “justa”, como establece el artículo 14 c) del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, que les reconoce este derecho a los propietarios en estas actuaciones de reforma o renovación urbanas.



#### Artículo 97

Esta falta de garantías para los legítimos derechos de los propietarios también se pone de manifiesto en este artículo al regular la “Unidad de Actuación Integral”, y disponer que los *sectores delimitados por los instrumentos de planeamiento se dividirán en una o más unidades de actuación integral para la ejecución de las actuaciones sistemáticas de nueva urbanización o reforma.*

Ello es en sí una propia contradicción, ya que según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española el término “integral” es un adjetivo que significa “que comprende todos los elementos o aspectos de algo”, por lo que, si existe más de una unidad de actuación en un sector, no puede calificarse de

“integral”, induciendo este adjetivo a error, por lo que debería suprimirse.

Pero estimamos que lo que intenta el anteproyecto de ley es separarse del concepto de “Unidad de Actuación”, sin adjetivo “integral” y sí “urbanizadora” que sería lo más correcto, porque este concepto se utilizaba en la LSOTEX, artículo 107, uno de cuyos requisitos es que de estas actuaciones tienen que resultar “dos o más solares”.

Aunque no lo disponga el anteproyecto de ley, será requisito de estas actuaciones de transformación urbanística, sean de urbanización o de reforma, el someterse a una justa distribución de beneficios y cargas, y que de ellas deban resultar dos o más solares o parcelas aptas para la edificación o uso independiente. Con ello se garantiza el principio de igualdad y se limita la actuación unilateral e infundada de la Administración.

Señalamos todo lo anterior, ya que el anteproyecto de ley quiere evitar ese requisito de la creación de dos o más parcelas, porque se han producido numerosas sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, Sala de lo Contencioso-Administrativo, como la número 906, de 21 de octubre de 2014 y la número 402, de 28 de abril de 2016, anulando Unidades de Actuación que daban lugar a la creación de un único solar o parcela apta para la edificación, delimitaciones cuyo único sentido era obtener de dichos propietarios cesiones de dotaciones y de aprovechamiento, reconvertidas de monetarizaciones de dichos aprovechamientos o derechos de cesión obligatoria y gratuita.

Estimamos, pues, que debería suprimirse el adjetivo “integral” por inducir a error, ya que pueden existir varias unidades de actuación en un sector, y además se debe añadir como requisito para su delimitación, que de la correspondiente actuación urbanizadora deben resultar dos o más solares o parcelas aptas para su edificación sin que sean dotaciones públicas

#### *Artículo 98*

El número 3 del artículo establece que cuando *interese adelantar su obtención*,

*sin esperar al proceso de reparcelación se podrán obtener mediante expropiación, ocupación directa o permuta forzosa. Sería conveniente añadir que en los términos y condiciones establecidos en esta ley (artículos 112 y 113), para que los propietarios tengan más claramente garantizados sus derechos, y no se haga una interpretación aislada de este artículo 98.3.*

#### *Artículo 101*

*Este artículo, en el número 1, regula el sistema de cooperación y establece que es aquel en el que la Administración actuante (que no ha sido definida todavía en el anteproyecto de ley), asume la condición propia de agente urbanizador público..., y los propietarios aportan el suelo de cesión obligatoria y la Administración ejecuta las obras de urbanización. Creemos que debería aclararse, también en este artículo, que los gastos de la urbanización son a cargo de los propietarios.*

*Otros aspectos importantes son los señalados en los números 4 y 5 que establecen:*


*4. El municipio podrá exigir pagos a cuenta a los titulares de los 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 la presentación de garantías [...], y devengarán el interés legal desde que la Administración reciba definitivamente las obras de urbanización.*

*5. El impago de las cuotas dará lugar a su cobro por la vía de apremio por el municipio, devengando el interés legal del dinero.*

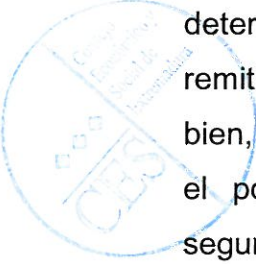
En relación con estos números destacaremos, en primer lugar, que la facultad de exigir pagos a cuenta solo se atribuye a los municipios y que el anteproyecto no prevé esta facultad en el caso de que sea otra la administración actuante. En segundo lugar, encontramos muy interesante y pertinente el concurso de los

pagos del interés legal del dinero.


Finalmente, creemos que debe reflexionarse sobre la oportunidad de incluir en el anteproyecto la posibilidad de que los propietarios puedan contribuir a los gastos de urbanización mediante la cesión de terrenos edificables. Lo contrario podría derivar en situaciones injustas para el propietario en el caso de que se vea obligado a pagar la urbanización de unos terrenos que no sean viables económicamente, causándole un grave perjuicio patrimonial.



En este sentido, queremos poner de manifiesto la importancia que en esta materia tienen las relaciones entre propietarios y agente urbanizador. Sin embargo, el anteproyecto ha olvidado completamente las opciones y garantías que se concedían a los propietarios en los artículos 131 y 132 de la ley vigente, limitándose en el artículo 119 a definir la figura de agente urbanizador, a determinar su relación con la titularidad del suelo y su forma de selección, y remitiendo a un desarrollo posterior el resto de elementos de regulación. Pues bien, teniendo en cuenta que en el caso de la Ley 15/2001 no se ha producido el posterior desarrollo reglamentario, consideramos que, en aras de la seguridad jurídica de los propietarios, el anteproyecto sí debe contener las mencionadas opciones y garantías.



### *Artículo 103*



El artículo cita un sistema de ejecución que no estaba enumerado en el artículo 89, y lo denomina "ejecución por concesionario", señalando que *la Administración podrá otorgar a un concesionario privado la ejecución del sistema de expropiación, en cuyo caso, dicho concesionario tendrá la condición de beneficiario de la expropiación*. En nuestra opinión, esta menos que escueta regulación puede crear, una vez más, una enorme inseguridad jurídica, por lo que consideramos que, al menos, debería reproducir el contenido del artículo 212 del Reglamento de Gestión Urbanística (Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto) que regula el contenido mínimo de las bases para dicha concesión administrativa y el régimen de derechos y obligaciones de las partes implicadas.

#### Artículo 104

Este artículo, en su número 4, se remite a un posterior desarrollo reglamentario para determinar las normas de constitución y de actuación de las agrupaciones de interés urbanístico. De nuevo, y a la vista de la experiencia pasada, entendemos que el anteproyecto debe acotar el contenido del reglamento y fijar el plazo para su publicación.

#### Artículo 105

Este artículo regula el sistema de concertación, en el que *la persona adjudicataria de la ejecución sistemática de urbanización asume y lleva a cabo la ejecución en la condición de agente urbanizador y en los términos del Programa de Ejecución aprobado al efecto, obteniendo su retribución de los propietarios afectados por la actuación*. No se prevé en el anteproyecto la constitución de agrupaciones de interés urbanístico para colaborar con el agente urbanizador como sí hacía el artículo 120 e). 2 de la LSOTEX. Con tan escasa regulación, y sin las garantías contempladas en los artículos 131 y 132 de la LSOTEX, entendemos que esta regulación es insuficiente, por la inseguridad jurídica que puede ocasionar a los propietarios de los terrenos y a la propia administración actuante.


### **Capítulo 3. Actuaciones simplificadas de urbanización o reforma.**

#### Artículo 106

Como un aspecto novedoso del anteproyecto, este artículo regula la gestión de la ejecución del planeamiento relativo a la *Actuación simplificada de nueva urbanización o reforma. Unidad de actuación simplificada*, y la define como *el conjunto de operaciones, no sujetas a previa aprobación de un Programa de Ejecución, necesarias para completar la urbanización o el nivel de dotaciones de un sector de suelo urbano no consolidado*.


En el número 2 se señala que

*Las obras que sean de urbanización se ejecutarán por régimen de ejecución directa por la administración, aunque en caso de acuerdo, suscrito en el correspondiente Convenio de Gestión, podrán ser ejecutadas por una entidad urbanística colaboradora integrada por los propietarios de los terrenos afectados o beneficiarios de la actuación urbanística,*




pero no dice si deben ser todos los propietarios o un determinado porcentaje de la superficie comprendida en la actuación quienes formen la entidad urbanística colaboradora.

Por su parte, el número 3 establece que



*El ámbito físico de estas actuaciones simplificadas se determinará mediante la delimitación de una "Unidad de Actuación Simplificada" dentro de un sector, que se constituirá en el área de referencia para la equidistribución y, en su caso, cesión de suelos con destino dotacional, y para el establecimiento de las cuotas de urbanización a satisfacer por los propietarios de los bienes afectados o beneficiados por la actuación.*



De nuevo, el anteproyecto obvia citar que también tendrá por objeto la distribución entre los propietarios de los beneficios de dicha actuación urbanizadora o de reforma.

#### *Artículo 108*

Este artículo reitera la obligación del pago de las obras de urbanización por los propietarios de los terrenos. Estimamos que el procedimiento previsto es incompleto y carece de garantías para los propietarios y para los particulares, al no regular las relaciones entre los propietarios y el agente urbanizador ni

establecer las opciones y garantías que se conceden a los propietarios de los terrenos y derechos en la legislación actualmente en vigor (artículos 131 y 132 de la LSOTEX). De nuevo aquí, repetimos lo señalado en relación con el artículo 101 en el sentido de que creemos que debe reflexionarse sobre la oportunidad de incluir en el anteproyecto la posibilidad de que los propietarios puedan contribuir a los gastos de urbanización mediante la cesión de terrenos edificables. Lo contrario podría derivar en situaciones injustas para el propietario en el caso de que se vea obligado a pagar la urbanización de unos terrenos que no sean viables económicamente, causándole un grave perjuicio patrimonial.

#### **Capítulo 4. Otras formas de ejecución del planeamiento.**

##### *Artículo 109*

En este artículo se regulan la *Obtención del suelo y la ejecución de los sistemas generales*. Conforme al número 1 de este precepto, *el suelo destinado a los sistemas generales se obtendrá según las determinaciones establecidas en función de la modalidad de ejecución*.

En el apartado c) de este número se establece que *cuando no esté adscrito a sector o unidad de actuación algunos, se obtendrán por expropiación, pero no establece qué aprovechamientos corresponden a este tipo de suelos cuando no lo prevea el planeamiento y estén situados en suelo urbano, lo que supone una merma en las garantías para los propietarios sujetos a expropiación. Únicamente se establece que debe tener lugar dentro de los cinco años siguientes a la aprobación del planeamiento de ordenación que legitime la ejecución*. Por otra parte, el anteproyecto sí prevé el inicio del expediente expropiatorio *por ministerio de la Ley si, efectuado requerimiento a tal fin por el propietario afectado o sus causahabientes, transcurren seis meses desde dicho requerimiento sin que la incoación se produzca*.

En relación con los aprovechamientos mencionados en el párrafo anterior, en la actualidad se viene aplicando el aprovechamiento medio referido al uso



mayoritario del ámbito espacial homogéneo en el que se encuentren incluidos, sistema que adolece de una gran indeterminación con sus correspondientes e indeseadas consecuencias. A pesar de ello, la regulación y garantías establecidas en el actual artículo 142 de la LSOTEX son muy superiores a las contenidas en el anteproyecto. Estimamos, pues, que el anteproyecto debiera prever los aprovechamientos urbanísticos que tendrán los suelos destinados a sistemas generales no adscritos a ningún área de reparto.

Otro problema, al que ya no hemos referido anteriormente, se reproduce en el número 3 de este artículo al disponer que *las obras correspondientes a los sistemas generales se realizarán en régimen de gestión directa por la Administración, como obras públicas.*

Dicho procedimiento será el aplicable cuando los sistemas generales no estén adscritos a ningún sector o unidad de actuación, pero cuando se trate de sistemas generales adscritos a sectores o unidades de actuación, deberán ejecutarse por el sistema que se haya determinado legalmente en el ámbito que corresponda, de tal forma que si existe un agente urbanizador que no sea la Administración, como en el sistema de compensación o el de concertación, lo lógico y razonable es que se ejecute por el mencionado agente urbanizador como el resto de las dotaciones locales comprendidas en la actuación urbanizadora ya que, de lo contrario, sería imprescindible coordinar la ejecución de los sistemas locales con los sistemas generales, con dos empresas diferentes; todo ello teniendo en cuenta que es el agente urbanizador quien asume las obligaciones de ejecutar la totalidad de las obras de urbanización previstas por el planeamiento en dicho ámbito y que deben estar comprendidas en el proyecto de urbanización.

Por todo ello, entendemos que este artículo 109 debe suprimirse en su actual redacción y revisarse atendiendo por una parte al reconocimiento de los derechos de los propietarios afectados por expropiaciones de sistemas generales, y por otra, a la necesaria coordinación en la ejecución de sistemas locales y sistemas generales incluidos en una misma unidad de actuación. En este sentido, debe tenerse en cuenta que, en la práctica, se hace imposible la ejecución de ambos tipos de sistemas simultáneamente por dos actores

diferentes -administración y agente urbanizador-. Debe pues, plantearse la ejecución completa por parte del agente urbanizador si fuera esta figura la encargada del sistema de ejecución del ámbito correspondiente.

#### *Artículos 112 y 113*

La ocupación directa y la permuta forzosa se regulan en estos artículos. Debemos destacar que en ambos casos se requiere que los terrenos que se vayan a ocupar directamente o vayan a ser objeto de permuta forzosa tengan determinado el aprovechamiento que le corresponde al propietario afectado, elemento esencial que no se expresa para el sistema de expropiación forzosa.

A este respecto, hemos de señalar que, teniendo en cuenta que se puede tratar de sistemas generales o locales tanto de suelo urbano como urbanizable, y que por su ubicación y costes de urbanización los valores son muy diferentes, deberían aplicarse los coeficientes de homogeneización y de ponderación establecidos en el artículo 27 del anteproyecto, ya que un propietario de suelo urbano no debería recibir sus derechos de aprovechamiento en un suelo urbanizable, que tendrá mayores costes de urbanización, salvo aceptación expresa y voluntaria del mismo.

#### **Capítulo 5. Instrumentos y técnicas para la gestión urbanística.**

#### *Artículos 118 y 119*

Hasta el artículo 117, la regulación del programa de ejecución mejora en algunos aspectos la regulación vigente (plazos de inicio y finalización de las obras de urbanización), pero en lo que respecta a la tramitación del programa de ejecución y la regulación del agente urbanizador, artículos 118 y 119, consideramos que el anteproyecto de ley no regula adecuadamente estas materias, remitiéndose a un posterior desarrollo reglamentario. Esto supone, en la práctica, hacer inviable la posibilidad de tramitación de estos documentos esenciales para la ejecución de las actuaciones sistemáticas de urbanización y reforma en tanto no se produzca dicho desarrollo reglamentario teniendo en

cuenta que la disposición derogatoria única del anteproyecto deroga expresamente la Ley 15/2001, LSOTEX, que no queda, ni si quiera, como aplicación supletoria.

Insistimos en esta advertencia teniendo en cuenta que, como ya señalamos, no podemos olvidar que en los municipios de relevancia territorial queda comprendida el 63,647 % de la población extremeña, de forma que dejar en suspenso la actividad urbanística del territorio ocupado por casi dos tercios de la población, hasta el posterior desarrollo reglamentario de la tramitación y aprobación de los Programas de Ejecución, supone un grave quebranto económico y una gran inseguridad jurídica.

Somos conscientes de las importantes dificultades que han tenido la tramitación y aprobación de los programas de ejecución durante la vigencia de la LSOTEX, principalmente por la lentitud del proceso, que en ocasiones ha ocupado varios años, y que han supuesto un muy importante perjuicio para la actividad económica regional, pero eludir este problema omitiendo su estudio y resolución en el presente anteproyecto de ley no es asumible para este Consejo ni desde el punto de vista de la técnica legal y ni en relación con la protección de los derechos de todos los extremeños.

#### *Artículo 121*

La redacción de este artículo adolece de falta de coherencia y concreción en relación tanto con a quién le corresponde la recepción de las obras, así como sobre el inicio del plazo para resolver el procedimiento de recepción y cómo operaría en tiempo y forma el silencio administrativo positivo.

#### *Artículo 122*

El artículo, al regular la conservación de las obras de urbanización, establece la obligación de conservar la urbanización de una actuación.

Entendemos que en este artículo se debiera exigir que la citada obligación

conste tanto en el mismo programa de ejecución como, por supuesto, en el proyecto de reparcelación. De esta forma, la afección u obligación figurarían en el Registro de la Propiedad con carácter real y con efectos jurídicos frente a terceros.

Asimismo, en relación con lo establecido en el apartado 1, consideramos que la constitución de la entidad urbanística de conservación que se cita debiera ser obligatoria y debieran quedar integrados en ella, también con carácter obligatorio, todos los propietarios de terrenos y edificaciones incluidos en el referido ámbito. Si la constitución de la entidad es facultativa, se corre el riesgo de que no se produzca tal constitución y, en ese caso, no podría identificarse un obligado a la conservación, sino que serían los propietarios del ámbito individualmente considerados los obligados, y se plantearía el problema de determinar el porcentaje de responsabilidad de cada uno de ellos, lo que no consideramos, desde luego, ni racional ni operativo. Por otro lado, si la integración de los propietarios en la entidad fuera voluntaria, parece evidente que ningún propietario querría asumir los gastos de conservación.

#### Artículo 126

Este artículo regula las reparcelaciones urbanísticas. En relación con su número 1 creemos que debería corregirse su redacción ya que para efectuar una reparcelación no es necesaria la previa *agrupación de la totalidad de las fincas incluidas en una unidad de actuación*, sino que bastaría con señalar que es la *distribución de la totalidad de las fincas incluidas en una unidad de actuación para su nueva división conforme a las determinaciones del planeamiento*. Con ello se evitaría tener que pagar los aranceles del Registro de la Propiedad por dicha agrupación y de cada una de las segregaciones posteriores para ir formando las nuevas fincas resultantes del planeamiento urbanístico; ello supondría el ahorro de un coste, a nuestro modo de ver, innecesario, que además no exige la legislación hipotecaria.

#### Artículo 127

Las reparcelaciones voluntaria y forzosa se regulan en este precepto que

parece estar orientado a establecer los poderes y facultades de las administraciones públicas en este ámbito del planeamiento y del urbanismo. No muestra tanto interés, sin embargo, por los procedimientos y reglas que garanticen los derechos de los propietarios. En este sentido, debemos recordar que el proyecto de reparcelación es el documento en el que se materializan y concretan los derechos y obligaciones de todos los particulares que intervienen en una actividad de transformación urbanística, y la Ley que regula esta materia no puede olvidar elementos tan esenciales como su procedimiento de aprobación, que debe garantizar la debida notificación y audiencia pública de todos los afectados, ni los criterios mínimos legales y derechos que corresponden a los particulares afectados. Sin embargo, el texto del anteproyecto ni regula el procedimiento para la aprobación de este documento tan trascendental, ni establece las reglas o criterios mínimos a seguir para su redacción. En este sentido, nos gustaría recordar que la actual LSOTEX, en sus artículos 43 y 44, ya contenían unos procedimientos y criterios cuya aplicación se ha realizado con absoluta normalidad. En consecuencia, no encontramos motivos para su omisión en el anteproyecto.

#### *Artículo 132*

Otro instrumento de equidistribución de derechos urbanísticos en suelo urbanizado es el constituido por las transferencias de aprovechamiento. Se regulan en este artículo del anteproyecto de ley, que lo hace transcribiendo, con pequeñas modificaciones formales, el artículo 36 de la LSOTEX. No obstante, sí nos parece destacable la desaparición del número 4 del artículo 36 de la LSOTEX que permitiría la utilización de esta técnica urbanística en las reparcelaciones voluntarias, concertadas entre los afectados para la concreción del cumplimiento de sus deberes y obligaciones urbanísticas en los términos más acordes con sus preferencias.

#### *Artículo 133*

Lo mismo que en el caso anterior ocurre con las “reservas de aprovechamiento” de este artículo que simplifica el número 1 del artículo 37 de


la LSOTEX, pero omite los números 2 y 3 de dicho artículo 37, números en los que se establecían garantías para el agente urbanizador y para los propietarios titulares de estas transferencias que no se hubieran podido materializar. Creemos que esta omisión podría estar limitando los derechos y garantías de los particulares que intervienen en estos procedimientos.

### **Capítulo 6. Ejecución de las actuaciones edificatorias.**




#### **Artículo 135**

Este artículo regula la edificación de parcelas y solares estableciendo, para los núcleos de relevancia, un plazo máximo de 24 meses para proceder a la edificación, mientras que para los núcleos de base no fija tal plazo máximo.



En este sentido, hemos de indicar que, aunque dicho plazo de 24 meses ya estaba establecido anteriormente, y teniendo en cuenta los efectos que puede tener el incumplimiento de dicho plazo, sería fundamental ampliar dicho plazo máximo o incluso no establecerlo en el texto legal y remitirse al planeamiento o las Ordenanzas Municipales, que, entendemos, tendrán mayor capacidad para adaptarse a la situación del mercado en cada momento y en cada localidad. La justificación para esta consideración la encontramos en que las actuales circunstancias de la economía en general y del sector en particular –por la aún insuficiencia de demanda y por las limitaciones a la financiación de las edificaciones que todavía existen- hacen imposible el cumplimiento de dicho plazo. Comprendemos y compartimos el loable objetivo de evitar la especulación sobre suelo edificable que tiene la limitación señalada, pero también somos conscientes de las vicisitudes que pueden tener lugar en el sector y de que las existencias o previsiones de suelo finalista de las empresas promotoras deben ir mucho más allá de tan corto período de dos años, debiendo mantener existencias de suelo para poder continuar con su actividad de una forma regular. Por ello, creemos que merece la pena realizar una reflexión sobre la pertinencia y duración del plazo máximo fijado.



## Artículo 137

En este artículo se establecen los efectos del incumplimiento del deber de edificar, y lo hace de una forma muy similar a como lo hacía la LSOTEX en su artículo 158, pero suprimiendo los requisitos sustantivos y documentales previstos en la ley vigente. En nuestra opinión, esto supone un perjuicio de los propietarios de los terrenos que se pudieran encontrar en la situación regulada.

### **C.2.5. Título IV. Disciplina urbanística**

No nos parece muy acertada la denominación de este título ya que comprende muchas más actuaciones que la "disciplina urbanística". Por ello creemos más adecuado el del Título V de la LSOTEX, denominado "Las garantías y la protección de la ordenación del ordenación territorial y urbanística".

El artículo 152 regula la caducidad de las licencias y establece un plazo máximo de seis meses, si bien la resolución por la que se otorguen las licencias puede establecer otros plazos inferiores. Tampoco se permite suspender los trabajos de ejecución de obras por tiempo superior a tres meses. Teniendo en cuenta que en la actualidad gran parte de las entidades financieras exigen la licencia de obras con carácter previo al otorgamiento de préstamos a la promoción, además de contar con elevados porcentajes de venta del producto inmobiliario de que se trate, el plazo máximo previsto de seis meses puede resultar, en muchos casos, insuficiente para poder dar inicio a las obras. Por ello, quizá sea oportuno permitir que sean los municipios quienes determinen dicho plazo de forma que puedan tenerse en cuenta circunstancias locales y del mercado en cada momento.

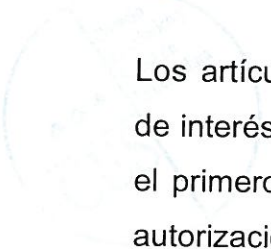
El artículo 169.5 obliga a la administración competente a conceder un plazo para que el interesado pueda formular alegaciones ante la propuesta de reposición realizada por dicha administración, pero no se establece la duración del señalado plazo. Este Consejo considera pertinente que el texto legal establezca la duración mínima del plazo al que se hace referencia.

En nuestra opinión, no se ha justificado la importante ampliación en los plazos de prescripción de las infracciones, previstos en el artículo 182.1, fijándose en diez años las muy graves, cinco las graves y uno para las leves. Esto supone, para el caso de las infracciones muy graves, duplicar el plazo en relación con la regulación actual. Este Consejo considera que el anteproyecto debe contener las razones sobre las que se sustenta esta, a nuestro modo de ver, excesiva ampliación de los plazos de prescripción.




#### *Apreciaciones finales al articulado*

En los artículos 51, 55, 60, 69, 77, 82, 160 se establece la obligación de un informe de la Comisión de urbanismo y ordenación del territorio de Extremadura. Consideramos que en todos los casos debería determinarse el carácter vinculante o no de dicho informe.



Los artículos 142.3.b), 160.1 y 160.4 mencionan los proyectos empresariales de interés autonómico, en relación con el procedimiento de licencia urbanística, el primero y en relación con el trámite de consulta sustitutiva de la licencia o autorización, los dos últimos. A tenor de su presencia en estos artículos, entendemos que se quiere dar relevancia a los citados proyectos. Sin embargo, el anteproyecto no los ha incluido ni entre los instrumentos de ordenación territorial ni entre los de ordenación o ejecución urbanas. Así pues, consideramos que debieran definirse y regularse en la ubicación que corresponda de acuerdo con los fines que con ellos se persigan.



Tal y como aconseja el Informe de Impacto de género, el texto del anteproyecto necesita una revisión del lenguaje utilizado, porque no se concibe que se esté hablando de perspectiva de género y se utilice el masculino genérico en la redacción (ej. los niños, los dependientes...).


#### ***C.2.6. Disposiciones adicionales y transitorias y derogatoria.***


##### ***Disposiciones transitorias***


En cuanto a la disposición transitoria primera, entendemos que los plazos de



adaptación previstos son razonables. Sin embargo, consideramos que, en relación con los planes territoriales en tramitación en el momento de la entrada en vigor de la nueva ley, debe darse la opción no solo de finalización de acuerdo con la norma actual sino también la de su adaptación a la nueva ley. Esta segunda opción, no obstante, creemos que no queda suficientemente clara en la redacción dada al párrafo 2.

 La disposición transitoria tercera establece que las actuaciones urbanizadoras que a la entrada en vigor de la Ley se encuentren en ejecución, podrán seguir ejecutándose conforme a los programas aprobados; y añade que *en el caso de que hubieran finalizado los plazos previstos y no se hubiera concluido la ejecución, podrán continuar ejecutándose sin pérdida de la garantía y sin necesidad de aprobación de prórroga. En este caso basta con que la agrupación de interés urbanístico o el agente urbanizador comunique al Ayuntamiento su intención de continuar la ejecución.*

 Nos parece muy acertada esta solución al problema actualmente existente, pero estimamos que deberían estudiarse las garantías que deben otorgarse a los propietarios particulares que se pudieran ver afectados en sus derechos, y establecer unos requisitos mínimos para acreditar esa intención de continuar con la ejecución.

 La disposición transitoria sexta presenta varios reglamentos de aplicación supletoria en tanto se desarrolla la Ley de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura, pero obvia otros, lo que podría dar lugar a entender que estos no tienen relevancia o aplicabilidad.

### ***Disposición derogatoria***

Se deroga la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, sin reconocerle tan siquiera su aplicación, transitoriamente, con carácter supletorio a los elementos no regulados en este anteproyecto de ley, que como hemos visto son numerosos.

## **Disposiciones finales**

Quizá fuera más adecuado, en línea con lo señalado anteriormente, acortar el plazo de entrada en vigor de la ley.

A continuación, señalamos algunas cuestiones *formales* que deben ser revisadas y, en su caso, corregidas.

1. En el índice no se ha incluido la disposición adicional primera “Derecho de realojo y de retorno”.
2. En el párrafo 2 del apartado primero de la exposición de motivos, el texto olvida “la regla” 32 de artículo 9.1 que se cita, en la que establece también la ordenación del territorio como materia de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma. También olvida la vivienda cuando hace referencia a la regla 3ª del artículo 148.1 de la Constitución.
3. En la exposición de motivos (página 3, párrafo 6) se hace referencia al artículo 40.5, pero el artículo 40 solo tiene dos párrafos. Además, en dicho artículo 40 no se menciona nada que pueda estar relacionado con la perspectiva de género, tal y como aparece en la exposición de motivos.
4. En el primer párrafo del sexto apartado de la exposición de motivos se dice que la ley consta de 173 artículos, cuando los previstos, sin perjuicio de lo señalado más abajo, son 188.
5. Artículo 14. Tiene un párrafo 1 pero no tiene un 2. Dentro del 1 tiene un inciso a) pero no tiene uno b).
6. Artículo 39.4. Tiene un único inciso que debe ser el a), no el b).
7. Artículo 77.4. Creemos que donde dice “siempre que el suelo **clasificado**...” debe decir “siempre que el suelo **modificado**...”
8. El artículo 148.1 no tiene verbo, quitando sentido al texto.

9. El artículo 160.5 menciona los suelos especialmente protegidos, pero esta categoría de suelo no está definida en el anteproyecto.
10. En el artículo 162.3 parece faltar la actividad o el elemento que tiene que cesar, desmontarse o demolerse.
11. Artículo 175. No tiene texto alguno.
12. Artículo 187. No tiene ningún texto, pero se titula "multas coercitivas", que es el mismo título que el del artículo 176.
13. Las disposiciones adicionales deberían ser la primera, segunda, tercera y cuarta, y no la tercera, cuarta y quinta como aparecen en el índice, o la primera, tercera, cuarta y quinta como aparecen en el texto.
14. Disposición transitoria primera.2. En la última frase se dice "En cualquier caso transcurridos cuatro años desde su entrada en vigor deberán haberse adaptado a sus disposiciones". Es obvio que se refiere a la entrada en vigor de la nueva norma, pero la redacción, en este sentido y a nuestro modo de ver, es confusa.

En consideración a lo expuesto, el Consejo Económico y Social de Extremadura, en su sesión plenaria celebrada el 20 de marzo de 2018, **aprobó por unanimidad** el precedente Dictamen sobre el **Anteproyecto de Ley Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura**.

Vº Bº  
Presidenta del Consejo Económico  
Social de Extremadura

Fdo. María Mercedes Vaquera Mosquero

Secretaria General del Consejo y  
Económico y Social de Extremadura

Fdo. María José Pecero Cuéllar

**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 al 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/](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](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.

Creen que además del objetivo de habitantes/vivienda se debe fijar habitante/m<sup>2</sup> evitando libres interpretaciones. No pueden comparar los 17.7m<sup>2</sup> de zonas verdes y dotaciones/habitantes con los actuales 35m<sup>2</sup>/100m<sup>2</sup> 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 110m<sup>2</sup>/vivienda y 2,50 habitantes/vivienda. A partir de ahí se ha establecido la ratio simplificada (se ha considerado una ratio de m<sup>2</sup> de vivienda algo inferior a la estadística porque en las ciudades dicha ratio es menor, para adecuarla más):

100 m<sup>2</sup>/vivienda = 2,50 habitantes/vivienda = 2.50 habitantes/100m<sup>2</sup> uso residencial

Con dicha ratio se puede hacer la comparativa:



**EQUIPAMIENTOS:**

SDG 6.1 m<sup>2</sup> EQ/hab = 15.25 m<sup>2</sup> EQ/100m<sup>2</sup>RES

SDL 1.6 m<sup>2</sup> EQ/hab = 4.0 m<sup>2</sup> EQ/100m<sup>2</sup>RES

19,25 m<sup>2</sup>EQ/100m<sup>2</sup>RES de equipamientos

**ZZVV:**

ZVG: 5.0 m<sup>2</sup> ZV/hab = 12.5 m<sup>2</sup> ZV/100m<sup>2</sup>RES

ZVL: 5.0 m<sup>2</sup> ZV/hab = 12.5 m<sup>2</sup> ZV/100m<sup>2</sup> RES

25,00 m<sup>2</sup>ZV/100m<sup>2</sup>RES de zonas verdes

En la Lsotex (ley vigente) se establece una ratio de 35m<sup>2</sup>/100m<sup>2</sup> uso residencial (aproximadamente 20m<sup>2</sup> EQ + 15m<sup>2</sup> ZV) que en el caso de municipios de menos de 2.000 habitantes es de 20m<sup>2</sup>/100m<sup>2</sup> (aproximadamente 10m<sup>2</sup>+10m<sup>2</sup>).

Ello indica que, para el caso de los sistemas locales el anteproyecto propone 16.5m<sup>2</sup>/100m<sup>2</sup>RES 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 27.75m<sup>2</sup>/100m<sup>2</sup>RES, cuyo cómputo es diferenciado de los sistemas locales.

Se considera adecuado introducir una DISPOSICIÓN ADICIONAL donde se refleje la relación (habitantes / m<sup>2</sup> 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>	determinadas muy graves, de QUINCE AÑOS.
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>	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.

#### 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.





# **CURSO/GUÍA PRÁCTICA URBANISMO DE EXTREMADURA.**







## Índice

<b>¿QUÉ APRENDERÁ?</b>	<b>25</b>
<b>PARTE PRIMERA.</b>	<b>26</b>
Urbanismo extremeño.	26
<b>Proyecto de Ley de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura (LOTUS).</b>	
<b>Texto completo</b>	<b>26</b>
<b>Capítulo 1. La Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura.</b>	<b>103</b>
<b>1. Orígenes de la ley del suelo extremeña.</b>	<b>103</b>
a. El trámite legislativo.	104
b. Estructura de la Ley del suelo extremeña.	106
<b>2. La reforma de 2010. Ley 9/2010, de 18 de octubre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, que modifica la Ley 15/2001 de 14 de diciembre.</b>	<b>112</b>
<b>3. 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.</b>	<b>118</b>
a. Modificaciones introducidas por motivos de constitucionalidad.	118
b. Licencias urbanísticas.	119
c. El suelo no urbanizable. Usos y aprovechamientos relacionados con el medio rural.	120
d. Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.	123
e. El planeamiento.	124
f. La gestión urbanística.	125
g. Planeamiento simplificado para pequeños municipios (el modelo de Galicia).	126
h. Eliminación de artículo de reversión en caso de expropiación por falta de competencias.	128
<b>TALLER DE TRABAJO</b>	<b>129</b>
Decreto 7/2007, de 23 de enero, que aprueba el Reglamento de Planeamiento Urbanístico.	129
<b>TALLER DE TRABAJO</b>	<b>140</b>
Ley 2/2017, de 17 de febrero, de emergencia social de la vivienda de Extremadura.	140
<b>TALLER DE TRABAJO</b>	<b>146</b>
Ley 2/2018, de 14 de febrero, de coordinación intersectorial y de simplificación de los procedimientos urbanísticos y de ordenación del territorio de Extremadura	146
<b>1. Mejora de los trámites de coordinación intersectorial.</b>	<b>146</b>
<b>2. La técnica del diálogo administrativo.</b>	<b>147</b>
<b>3. Coordinación intersectorial</b>	<b>147</b>
a. Órgano intersectorial, de coordinación y simplificación urbanística y territorial	147
b. Coordinación intersectorial del planeamiento urbanístico.	148
c. Coordinación de informes administrativos con finalidad urbanística.	148
<b>4. Leyes modificadas</b>	<b>148</b>
Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura.	148



Ley 7/1995, de 27 de abril, de Carreteras de Extremadura.	149
Ley 2/1999, de 29 de marzo, de Patrimonio Histórico y Cultural de Extremadura.	149
Ley 6/2015, de 24 de marzo, Agraria de Extremadura.	149
Ley 16/2015, de 23 de abril, de Protección Ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura.	149
<b>5. Entrada en vigor y régimen transitorio</b>	<b>149</b>
<b>6. Examen de 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</b>	<b>149</b>
Comisión de Coordinación Intersectorial	155
Modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura	156
<b>TALLER DE TRABAJO</b>	<b>162</b>
Ley 7/2018, de 2 de agosto, extremeña de grandes instalaciones de ocio	162
<b>Capítulo 2. Órganos y organismos con competencia en materia de urbanismo.</b>	<b>167</b>
1. Organigrama competencial autonómico.	167
2. El Consejo de Gobierno.	167
3. Consejero de vivienda, urbanismo y transportes	168
4. Comisión de urbanismo y ordenación del territorio.	170
5. Dirección general de urbanismo y ordenación del territorio.	171
6. Consejo Consultivo de Extremadura.	173
<b>PARTE SEGUNDA.</b>	<b>174</b>
Planeamiento.	174
<b>Capítulo 3. Instrumentos de la ordenación territorial.</b>	<b>174</b>
1. Instrumentos de la ordenación territorial	174
2. Directrices de ordenación territorial.	174
3. Planes territoriales.	176
4. Proyectos de interés regional	178
Ley 9/2010, de 18 de octubre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura	178
LOS PROYECTOS DE INTERÉS REGIONAL.	178
<b>TALLER DE TRABAJO</b>	<b>186</b>
Directrices de Ordenación Territorial de Extremadura (DOTEX).	186
1. Concepto de las Directrices de Ordenación Territorial de Extremadura (DOTEX).	186
2. Definición del marco territorial extremeño.	187
3. Determinaciones y Diagnóstico del territorio extremeño.	188
Decreto 91/2013, de 4 de junio, por el que se acuerda la formulación de las Directrices de Ordenación Territorial de Extremadura.	189
<b>TALLER DE TRABAJO</b>	<b>192</b>
Ley 16/2015, de 23 de abril, de protección ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura.	192



<b>TALLER DE TRABAJO</b>	<b>198</b>
<b>Los planes territoriales en el urbanismo de Extremadura.</b>	<b>198</b>
<b>1. Los planes territoriales en la legislación de Extremadura.</b>	<b>198</b>
<b>2. Finalidad del Plan Territorial</b>	<b>199</b>
<b>3. Los contenidos del Plan Territorial.</b>	<b>199</b>
<b>4. Caso real de un plan territorial.</b>	<b>199</b>
<b>TALLER DE TRABAJO</b>	<b>203</b>
<b>Caso real. Modelo de documento inicial estratégico de un plan territorial.</b>	<b>203</b>
<b>1. Introducción. Evaluación medioambiental.</b>	<b>204</b>
<b>2. Objetivos de la planificación.</b>	<b>204</b>
Objetivos generales	204
Objetivos específicos	204
<b>3. Alcance y contenido del Plan y sus alternativas razonables.</b>	<b>204</b>
Las alternativas en un Plan Territorial. alternativas “territorializables”, de localizaciones o trazados de menor impacto, lo que corresponde a la posterior estudio de impacto ambiental EIA	204
La declaración de gran parte de la superficie del ámbito dentro de la Red Natura 2000.	204
Deterioro del medio agrícola tradicional	204
Aumento del riesgo de incendios	204
Progresivo deterioro de la calidad de las aguas superficiales.	204
Disminución de los valores naturales por la proliferación de parcelaciones ilegales.	204
Deterioro de los valores paisajísticos.	204
<b>4. Diagnóstico previo de la situación actual del medio.</b>	<b>204</b>
Medio Físico (relieve, calidad y usos del suelo, hidrología)	204
Medio Biótico (flora, fauna, red de áreas protegidas de Extremadura, ZEC y ZEPA de sierras periféricas y Paisaje)	204
<b>5. Desarrollo previsible del Plan Territorial.</b>	<b>204</b>
Estudio territorial del ámbito.	204
Diagnóstico (que incluye una definición de sus Objetivos).	204
Redacción del Documento Inicial Estratégico, dentro del proceso de Evaluación Ambiental del Plan.	204
Redacción del Plan Territorial y del Estudio Ambiental Estratégico (EsAE).	204
Redacción de la Memoria Ambiental de forma conjunta por la Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura y por la Dirección General de Medio Ambiente de la Junta de Extremadura.	204
Incorporación al Plan de los criterios introducidos por la Memoria Ambiental.	205
<b>6. Potenciales impactos ambientales.</b>	<b>205</b>
Plan a su conservación.	205
Salud humana y gestión de los residuos sólidos, de las redes de abastecimiento y saneamiento y la mitigación de las emisiones atmosféricas / ruido.	205
Impactos ambientales del Plan sobre los diferentes componentes del medio	205
<b>7. Incidencias previsibles sobre los elementos estratégicos del territorio y sobre la planificación.</b>	<b>205</b>
<b>Capítulo 4. Instrumentos de ordenación urbanística.</b>	<b>238</b>
<b>1. Instrumentos de ordenación urbanística</b>	<b>238</b>
<b>2. Plan generales municipal (PGM - PGOU).</b>	<b>242</b>



3. Planes parciales. _____	245
4. Planes especiales. _____	246
5. Estudios de detalle. _____	248
6. Catálogos de bienes protegidos _____	249
7. Ordenanzas municipales de edificación y urbanización. _____	250
<b>TALLER DE TRABAJO _____</b>	<b>251</b>
El planeamiento en 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. _____	251
1. El planeamiento. _____	251
2. La gestión urbanística. _____	252
3. Planeamiento simplificado para pequeños municipios (el modelo de Galicia). _____	253
<b>TALLER DE TRABAJO _____</b>	<b>274</b>
Las urbanizaciones residenciales de carácter autónomo y actuaciones ilegales en 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. _____	274
1. Las urbanizaciones residenciales de carácter autónomo. _____	274
2. Regularización vía planeamiento de las actuaciones clandestinas o ilegales de carácter aislado que forman núcleo de población. _____	276
<b>TALLER DE TRABAJO _____</b>	<b>279</b>
El proceso de elaboración y aprobación del Plan General. _____	279
<b>TALLER DE TRABAJO. _____</b>	<b>284</b>
Plan general y ordenanzas municipales. _____	284
<b>TALLER DE TRABAJO _____</b>	<b>287</b>
Esquemas de la documentación anexa al planeamiento. _____	287
Documentación de los proyectos de interés regional (art. 61 de la Ley de Ordenación Territorial de Extremadura y 22 del D. 7/2007) _____	287
Documentación de los planes parciales (art. 56 del Reglamento de planeamiento de Extremadura) _____	288
Documentación de los planes especiales (art. 56 de la Ley de Ordenación Territorial de Extremadura) _____	289
Documentación de los planes generales municipales (art. 42 del Reglamento de planeamiento de Extremadura) _____	289
Documentación de los estudios de detalle (art. 94 del Reglamento de planeamiento de Extremadura) _____	290
Documentación de las directrices de ordenación territorial (art. 50 de la Ley de Ordenación Territorial de Extremadura y 13 del D. 7/2007) _____	290
Documentación de los planes territoriales (art. 56 de la Ley de Ordenación Territorial de Extremadura y 18 del D. 7/2007) _____	291



Determinaciones que han de contener los planes territoriales ( art. 55 de la Ley de Ordenación Territorial de Extremadura y 17 del D. 7/2007)	291
Determinaciones que han de contener los planes parciales (art. 71 de la Ley de Ordenación Territorial de Extremadura y 55 del D. 7/2007)	292
Determinaciones que han de contener los planes especiales (art. 71 de la Ley de Ordenación Territorial de Extremadura y art. 77 del D. 7/2007)	292
Ordenación pormenorizada del plan de ordenación municipal (art. 70 de la Ley de Ordenación Territorial de Extremadura y art. 41 del D. 7/2007)	293
Ordenación estructural del plan de general municipal (art. 70 de la Ley de Ordenación Territorial de Extremadura y 24.2 y 41.1.a del D. 7/2007)	293
Determinaciones que han de contener las directrices de ordenación territorial (art. 49 de la Ley de Ordenación Territorial de Extremadura y 11 del D. 7/2007)	295
<b>TALLER DE TRABAJO</b>	<b>297</b>
Formularios específicos del planeamiento urbanístico extremeño.	297
Alegaciones a la aprobación inicial de un instrumento de planeamiento urbanístico	297
Acuerdo de aprobación definitiva de estudio de detalle en Extremadura en municipios con población de derecho inferior a 10.000 habitantes	298
Acuerdo de aprobación definitiva de estudio de detalle en Extremadura en municipios con población de derecho superior a 10.000 habitantes.	299
Acuerdo de solicitud de informe de la agencia extremeña de la vivienda, el urbanismo y el territorio previo a aprobación de estudio de detalle de municipio inferior a 10.000 habitantes	299
Acuerdo de nueva audiencia de estudio de detalle por inclusión de modificaciones	300
Acuerdo de aprobación inicial de estudio de detalle en Extremadura.	301
Acuerdo de aprobación definitiva de un plan especial de ordenación por el municipio en extremadura (población de derecho superior a 10.000 habitantes)	301
Acuerdo de aprobación provisional de un plan especial de ordenación en Extremadura sin modificaciones (de competencia municipal para aprobación definitiva y población de derecho inferior a 10.000 habitantes)	302
Acuerdo de aprobación provisional de un plan especial de ordenación en Extremadura con modificaciones (de competencia municipal para aprobación definitiva y municipio con población de derecho inferior a 10.000 habitantes)	303
Acuerdo de aprobación provisional de un plan especial de ordenación en Extremadura sin modificaciones (de competencia autonómica para aprobación definitiva).	304
Acuerdo de elevación de plan especial de ordenacion en Extremadura tras audiencia a propietarios afectados para aprobación definitiva.	305
Acuerdo de aprobación definitiva de un plan especial de ordenación por la comunidad autónoma en Extremadura	305
Acuerdo de aprobación definitiva de un plan especial de ordenación por el municipio en Extremadura (población de derecho inferior a 10.000 habitantes)	306



Acuerdo de aprobación provisional de un plan especial de ordenación en Extremadura sin modificaciones (de competencia municipal para aprobación definitiva) _____	307
Acuerdo de aprobación provisional de un plan especial de ordenación en Extremadura con modificaciones _____	307
Acuerdo de suspensión de aprobación definitiva de un plan general municipal en Extremadura	308
Acuerdo de denegación de aprobación definitiva de un plan general municipal en Extremadura	309
Acuerdo de aprobación provisional de un plan general municipal en Extremadura con modificaciones relativas a suelo urbano consolidado. _____	310
Acuerdo de aprobación definitiva de un plan general municipal en Extremadura _____	310
Acuerdo de aprobación definitiva de plan parcial en Extremadura en municipios con población de derecho inferior a 10.000 habitantes _____	311
Acuerdo de aprobación definitiva de plan parcial en Extremadura en municipios con población de derecho superior a 10.000 habitantes _____	312
Acuerdo de solicitud de informe de la agencia extremeña de la vivienda, el urbanismo y el territorio previo a aprobación de plan parcial de municipio inferior a 10.000 habitantes _____	312
Acuerdo de nueva audiencia de plan parcial no integrado en programa de ejecución por inclusión de modificaciones _____	313
Acuerdo de aprobación inicial de un plan parcial en Extremadura. _____	314
Acuerdo de aprobación provisional de un plan general municipal en Extremadura sin modificaciones sustanciales _____	315
Acuerdo de aprobación provisional de un plan general municipal en Extremadura con modificaciones estructurales _____	315
Acuerdo de aprobación inicial de un plan general municipal en Extremadura _____	316
Acuerdo de suspensión de licencias en Extremadura _____	317
Acuerdo de nueva audiencia en la modificación de plan parcial no integrado en programa de ejecución por inclusión de modificaciones _____	318
Acuerdo de aprobación provisional de revisión de un plan general municipal en extremadura sin modificaciones sustanciales _____	319
Acuerdo de aprobación provisional de revisión de un plan general municipal en Extremadura con modificaciones estructurales _____	319
Acuerdo de aprobación provisional de modificación de un plan general municipal en Extremadura sin modificaciones sustanciales _____	320
Acuerdo de aprobación provisional de modificación de un plan general municipal en Extremadura con modificaciones estructurales _____	321
Acuerdo de aprobación inicial de revisión de un plan general municipal en Extremadura. ____	322
Acuerdo de aprobación inicial de modificación de un plan parcial en Extremadura. _____	323
Acuerdo de aprobación inicial de modificación de un plan general municipal en Extremadura.	324
Acuerdo de aprobación definitiva de revisión de un plan general municipal en Extremadura	325



Acuerdo de aprobación definitiva de modificación de un plan general municipal en Extremadura	325
Acuerdo de aprobación definitiva de modificación de plan parcial en Extremadura en municipios con población de derecho superior a 10.000 habitantes	326
Acuerdo de aprobación definitiva de modificación de plan parcial en Extremadura en municipios con población de derecho inferior a 10.000 habitantes	327
Acuerdo de aprobación de versión completa de plan parcial en Extremadura	327
<b>PARTE TERCERA.</b>	<b>329</b>
Licencias urbanísticas	329
<b>Capítulo 5. Licencias urbanísticas</b>	<b>329</b>
1. Licencias urbanísticas.	329
2. Licencias de obras, de edificación e instalación.	330
3. Procedimiento de las licencias de obras.	333
<b>TALLER DE TRABAJO</b>	<b>337</b>
Las Licencias urbanísticas en la reforma de 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.	337
<b>TALLER DE TRABAJO.</b>	<b>349</b>
Formularios específicos de licencias y su subsanación en Extremadura.	349
Solicitud de certificado acreditativo de otorgamiento de licencia por acto presunto en Extremadura	349
Resolución por la que se requiere al interesado para subsanar insuficiencias en la solicitud de licencia en Extremadura	350
Resolución por la que se inicia expediente de declaración de caducidad de una licencia y se da audiencia al interesado en Extremadura	351
Resolución por la que se declara la caducidad de una licencia en Extremadura	352
<b>PARTE CUARTA.</b>	<b>354</b>
Tipología del suelo.	354
<b>Capítulo 6. Tipología del suelo.</b>	<b>354</b>
1. Clases de suelo	354
2. Suelo urbano	357
3. Suelo urbanizable	358
4. Suelo no urbanizable	360
<b>TALLER DE TRABAJO</b>	<b>363</b>
Suelo: clasificación y regímenes.	363
<b>TALLER DE TRABAJO</b>	<b>367</b>
El suelo no urbanizable en la reforma de la Ley 10/2015, de 8 de abril, de modificación de la Ley	



<b>15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura.</b>	<b>367</b>
a. Aprovechamientos en suelo no urbanizable.	370
b. El régimen del suelo no urbanizable.	371
<b>TALLER DE TRABAJO.</b>	<b>384</b>
La consulta al Municipio sobre la viabilidad de la transformación urbanizadora.	384
<b>TALLER DE TRABAJO</b>	<b>391</b>
Decreto 178/2010, de 13 de agosto, por el que se adoptan medidas para agilizar los procedimientos de calificación urbanística sobre suelo no urbanizable.	391
<b>CHECK-LIST</b>	<b>395</b>
Consulta al municipio sobre la viabilidad de la transformación urbanizadora que pretenda realizar en el suelo previamente clasificado como urbanizable.	395
Supuestos de clasificación del suelo urbanizable.	395
Problemática de la vivienda familiar aislada.	395
El cálculo completo y las bases para la atribución de aprovechamientos.	395
<b>PARTE QUINTA.</b>	<b>396</b>
Ejecución del planeamiento.	396
<b>Capítulo 7. Gestión y ejecución urbanística.</b>	<b>396</b>
1. Gestión y ejecución urbanística.	396
2. Gestión directa	397
3. Gestión indirecta	398
4. Programa de ejecución	400
<b>TALLER DE TRABAJO.</b>	<b>404</b>
Ejecución del planeamiento.	404
1. Introducción.	404
2. El Programa de Ejecución.	406
<b>TALLER DE TRABAJO</b>	<b>414</b>
La ejecución del planeamiento.	414
1. Actuaciones urbanizadoras y actuaciones edificatorias	414
a. ¿Qué documentos técnicos y jurídicos son necesarios para poder optar a la adjudicación de la ejecución de una obra urbanizadora?	415
b. Alternativa técnica	416
c. Alternativa jurídico-económica.	417
2. El agente urbanizador	417
a. ¿Quién puede obtener la condición de agente urbanizador?	417
b. ¿Cómo se inicia el procedimiento para obtener la condición de urbanizador por un particular?	418
c. ¿Qué procedimiento debe seguirse para obtener la condición de urbanizador por un particular?	418
Iniciación del procedimiento por particulares.	418
Procedimiento ordinario: información pública en el sistema de compensación y fase concursal en el de concertación	419
Procedimiento simplificado en notaría.	420
Aprobación y adjudicación del programa.	420





d. ¿Cómo se regulan las relaciones jurídico-urbanísticas entre el agente urbanizador y los propietarios?	421
<b>3. Los programas de ejecución</b>	<b>422</b>
<b>4. La iniciativa privada en la ejecución del planeamiento</b>	<b>422</b>
<b>TALLER DE TRABAJO</b>	<b>426</b>
<b>Los convenios urbanísticos en Extremadura.</b>	<b>426</b>
1. Introducción	426
2. Clases.	429
3. El agente urbanizador.	431
<b>TALLER DE TRABAJO</b>	<b>436</b>
<b>Formularios. Modelo de convenio urbanístico para agente urbanizador en Extremadura.</b>	<b>436</b>
<b>1. Ámbito y obras a realizar.</b>	<b>438</b>
<b>2. Plazos.</b>	<b>438</b>
<b>3. Cesión de terrenos dotacionales y de los correspondientes al aprovechamiento urbanístico municipal.</b>	<b>438</b>
<b>4. Garantías ofrecidas por el urbanizador.</b>	<b>439</b>
<b>5. Responsabilidad del urbanizador.</b>	<b>439</b>
<b>6. Modificaciones del programa por decisión de la administración.</b>	<b>440</b>
<b>7. Vigencia, caducidad y resolución del programa.</b>	<b>440</b>
<b>8. Conclusión del programa, recepción de las obras de urbanización y plazos de edificación.</b>	<b>441</b>
<b>PROPOSICIÓN JURÍDICO-ECONÓMICA.</b>	<b>441</b>
Costes de la obra urbanizadora.	443
Retribución del urbanizador.	443
Retribución en suelo.	443
Retribución en metálico.	444
Retasación de cargas y actualización de la retribución.	444
Compensación de excedentes de aprovechamiento.	444
Otros compromisos del urbanizador.	444
<b>TALLER DE TRABAJO</b>	<b>446</b>
<b>Caso real. Resolución de convenio urbanístico por incumplimiento del agente urbanizador e incautación de garantía constituida por aval bancario.</b>	<b>446</b>
<b>Capítulo 8. Sistema de cooperación</b>	<b>453</b>
<b>1. Sistema de cooperación</b>	<b>453</b>
<b>2. Programa de Ejecución</b>	<b>453</b>
<b>3. El sistema de cooperación y su instrumento de equidistribución: proyecto de reparcelación.</b>	<b>454</b>
a. Parcelación	454
b. Reparcelación.	457
<b>Capítulo 9. Reparcelación.</b>	<b>465</b>
<b>1. Equidistribución y reparcelación.</b>	<b>465</b>



2. El proyecto de reparcelación. _____	466
3. Procedimiento de aprobación. _____	468
4. Reparcelación económica _____	469
<b>TALLER DE TRABAJO</b> _____	<b>470</b>
Parcelación y reparcelación en Extremadura. _____	470
<b>TALLER DE TRABAJO</b> _____	<b>472</b>
Áreas de reparto y aprovechamientos medios. _____	472
1. Concepto de área de reparto _____	472
2. Delimitación de las áreas _____	473
a. En suelos urbanizable y urbano no consolidado _____	473
b. En suelo urbano consolidado _____	474
c. Aprovechamiento correspondiente al suelo urbano dotacional público no incluido en unidades de actuación _____	475
3. Cálculo de los aprovechamientos medios _____	476
a. El aprovechamiento medio puede coincidir con la edificabilidad unitaria _____	476
b. El coeficiente reductor del aprovechamiento objetivo en el suelo urbano _____	477
4. Coeficientes correctores _____	478
5. Referencias del Plan General a algunas instituciones _____	478
a. Patrimonio municipal del suelo _____	478
b. Tanteo y retracto _____	479
c. Delimitación de las unidades de actuación _____	479
d. Áreas de rehabilitación preferente _____	479
<b>TALLER DE TRABAJO</b> _____	<b>481</b>
La reparcelación urbanística en Extremadura. _____	481
1. Concepto de reparcelación _____	481
2. Objeto de la reparcelación _____	482
3. Area reparcelable _____	484
4. Formalización documental de la reparcelación: proyecto de reparcelación. _____	484
a. Memoria justificativa. _____	484
b. Memoria económica _____	485
c. Documentación gráfica. _____	486
5. Procedimiento para la aprobación del proyecto de reparcelación. _____	486
6. Criterios para la reparcelación. _____	487
7. Efectos de la reparcelación. _____	489
a. Efectos jurídico-reales _____	489
b. Efectos económicos _____	490
<b>TALLER DE TRABAJO</b> _____	<b>492</b>
Formularios específicos de la reparcelación en Extremadura. _____	492
Acuerdo de aprobación inicial de un proyecto de reparcelación en Extremadura. _____	492



Alegaciones a la aprobación inicial de un instrumento de gestión urbanística en Extremadura.	493
Acuerdo de aprobación definitiva de un proyecto de reparcelación en Extremadura.	493
<b>Capítulo 10. Sistema de compensación. Juntas de compensación.</b>	<b>495</b>
1. Sistema de compensación.	495
2. Tramitación del programa de ejecución	495
3. Registro administrativo de programas de ejecución y de agrupación de interés urbanístico.	498
<b>Capítulo 11. Sistema de Concertación y Agente Urbanizador.</b>	<b>500</b>
1. Agente Urbanizador.	500
2. Relaciones entre el agente urbanizador y los propietarios.	501
3. Facultades del agente urbanizador.	503
4. Garantías del agente urbanizador.	503
5. Pago con cuotas de urbanización.	505
6. Tramitación del programa de ejecución	507
7. Aprobación y adjudicación del programa de ejecución	509
8. Adjudicación preferente.	510
9. Ejecución del programa de ejecución.	511
<b>TALLER DE TRABAJO.</b>	<b>513</b>
El agente urbanizador extremeño.	513
1. Concepto del agente urbanizador	515
2. Sistemas de ejecución de actuaciones (artículo 125.2)	516
3. Competencia municipal (artículo 125.1)	516
4. Elección del sistema	516
a. Sistemas públicos (artículo 126.1)	517
b. Sistemas privados (artículo 126.1),	517
5. Consulta previa (artículo 10.3)	518
6. Existencia de bases orientativas (artículo 10.4)	519
<b>TALLER DE TRABAJO.</b>	<b>520</b>
Caso práctico de determinación de la retribución al urbanizador en cuotas en metálico y del porcentaje de aprovechamiento en parcelas.	520
<b>TALLER DE TRABAJO.</b>	<b>524</b>
Las agrupaciones de interés urbanístico en la C. Valenciana. Castilla La Mancha y Extremadura.	524
1. Introducción.	524
2. Régimen autonómico. C. Valenciana. Castilla La Mancha y Extremadura.	525
3. Clases según Comunidades Autónomas.	526



4. Composición de la Agrupación _____	528
5. La Inscripción en el Registro de Agrupaciones. _____	529
6. La remuneración de la Agrupación Urbanística. _____	535
7. La agrupación de interés urbanístico de cooperación. _____	535
8. Agrupaciones de interés urbanístico de conservación _____	538
9. Mención especial a Andalucía. _____	539
<b>TALLER DE TRABAJO _____</b>	<b>541</b>
Formularios específicos de Agrupaciones de Interés Urbanístico (A.I.U.) en Extremadura. __	541
1. Consulta previa de programación de actuación urbanizadora unidad de actuación. _____	541
2. Informes municipales /informes técnicos / Dictámenes. _____	544
3. Resolución municipal sobre viabilidad o inviabilidad de la transformación urbanística solicitada por la Agrupación de interés urbanístico. _____	550
4. Consulta municipal a Consejería. _____	551
5. Edictos /Anuncios. _____	552
6. Notificaciones municipales. _____	554
7. Escrito inicial de Programa de Ejecución de la actuación urbanizadora _____	557
8. Edictos y Notificaciones a partes interesadas. _____	558
9. Informes municipales / técnicos. _____	560
10. Supuestos de procedimiento simplificado. _____	568
11. Acta de Protocolización de Programa de Ejecución _____	570
12. Notificaciones interesados. Catastro. _____	575
13. Informes técnicos adicionales. _____	577
14. Resolución municipal de aprobación y adjudicación/denegación. _____	583
15. Escrito de solicitud de convenio para el desarrollo de Actuación Urbanizadora. _____	589
16. Anuncio sobre aprobación definitiva del Programa de Ejecución de la Unidad de Ejecución del Plan General de Ordenación Urbana con anteproyecto de Urbanización con adjudicación del mismo a Agrupación de Interés Urbanístico. _____	593
17. Edicto anunciado aprobación de la transformación urbanizadora de la unidad de Ejecución determinando como forma de gestión de la actividad de Planeamiento la gestión indirecta mediante sistema de compensación por la Agrupación de Interés Urbanístico de la Unidad de Ejecución	594
18. Expediente de Reparcelación por Agrupación de Interés Urbanístico. _____	595
19. Estatutos de la agrupación de interés urbanístico _____	598
<b>TALLER DE TRABAJO _____</b>	<b>609</b>
Formulario de convenio urbanístico con proposición jurídico-económica por agrupación de interés urbanístico para el desarrollo de la Actuación Urbanizadora correspondiente a la Unidad de	



<b>Actuación de un Sector de Suelo Urbanizable del PGOU.</b>	<b>609</b>
a. Convenio urbanístico.	610
1. Ámbito de gestión.	610
2. Ámbito de obras de urbanización.	610
3. Cesión de terrenos.	610
4. Plazos de desarrollo del programa.	610
4.1. Plazos.	610
4.2. Suspensión del cómputo de los plazos.	610
5. Garantías ofrecidas por el urbanizador.	610
5.1. Garantía de promoción.	610
5.2. Garantía de retribución.	610
5.3. Devolución o cancelación total de las garantías.	610
6. Expropiaciones.	610
7. Responsabilidad del agente urbanizador.	610
8. Resolución anticipada del programa.	610
9. Conclusión del programa y recepción de las obras de urbanización.	610
b. Proposición jurídico-económica.	610
1. Gastos de urbanización.	610
2. Retribución del urbanizador.	610
2.1. Modalidad de retribución.	610
2.2. Cuantía de la retribución.	610
2.2.1. Pago en especie.	610
2.2.1. Pago en metálico.	610
c. Retasación de cargas.	610
Justificación del coeficiente de permuta propuesto para el pago en especie y criterios de valoración de las futuras parcelas resultantes.	610
1. Introducción	610
2. Valoración de las parcelas resultantes.	610
a) Introducción.	610
b) Marco normativo aplicable a la valoración de las parcelas resultantes.	610
<b>PARTE SEXTA.</b>	<b>730</b>
<b>Deberes edificatorios y ruina urbanística.</b>	<b>730</b>
<b>Capítulo 12. Agente edificador y Ejecución en actuaciones edificatorias.</b>	<b>730</b>
1. Incumplimiento del deber de edificar.	730
2. Concurso para la sustitución del propietario incumplidor.	730
<b>TALLER DE TRABAJO</b>	<b>734</b>
<b>Agente rehabilitador en Extremadura</b>	<b>734</b>
1. Concepto de Agente Rehabilitador.	734
2. Funciones del Agente Rehabilitador	734
3. Requisitos para obtener la habilitación	735
Orden de 5 de junio de 2013 por la que se regula el régimen y funcionamiento de los agentes rehabilitadores en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura. ORDEN de 1 de septiembre de 2014 por la que se modifica la Orden de 5 de junio de 2013 por la que se regula el régimen y funcionamiento de los agentes rehabilitadores en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura.	736
<b>TALLER DE TRABAJO</b>	<b>738</b>
<b>¿Qué ocurre cuando el propietario incumple los deberes de edificar los solares y, en concreto los</b>	



plazos establecidos? _____	738
<b>1. Sistema concursal a través de la presentación de Programas de Ejecución Edificatoria.</b> ____	<b>738</b>
<b>2. Presupuestos para la ejecución sustitutoria.</b> _____	<b>738</b>
a. Declaración administrativa del Incumplimiento del deber de edificar en el plazo de ejecución prescrito, tramitada de oficio o a instancia de cualquier persona. _____	738
b. Procedimiento para la Declaración a Instancia de Interesado. _____	739
<b>3. Convocatoria del concurso para la ejecución sustitutoria</b> _____	<b>739</b>
a. Tramitación en Sede Municipal de los Programas de Ejecución Edificatoria . _____	739
b. Tramitación en una Notaría de los Programas de Actuación Edificatoria. _____	740
<b>4. Alternativa técnica: documentación.</b> _____	<b>740</b>
<b>5. Alternativa jurídico-económica: documentación</b> _____	<b>741</b>
<b>6. Aprobación y adjudicación del programa de ejecución edificatoria.</b> _____	<b>741</b>
<b>TALLER DE TRABAJO</b> _____	<b>743</b>
¿Cómo se actúa cuando existen conjuntos urbanos cuyas características aconsejan su rehabilitación integrada? _____	743
<b>1. Delimitación de las áreas de rehabilitación preferente.</b> _____	<b>743</b>
<b>2. Aprobación de una actuación de rehabilitación integrada.</b> _____	<b>743</b>
<b>TALLER DE TRABAJO</b> _____	<b>745</b>
Ley de Barrios: Ley 16/2010, de 21 de diciembre, de actuación integral en zonas de atención especial de la Comunidad Autónoma de Extremadura. _____	745
<b>Capítulo 13. La Ruina urbanística en Extremadura.</b> _____	<b>747</b>
<b>1. Declaración de ruina de un edificio o construcción.</b> _____	<b>747</b>
<b>2. Expediente de declaración de ruina.</b> _____	<b>748</b>
<b>3. Ruina física inminente.</b> _____	<b>749</b>
<b>4. Clase de ruina.</b> _____	<b>750</b>
a. Ruina parcial _____	750
b. Ruina total _____	750
<b>5. Efectos de la declaración de ruina.</b> _____	<b>750</b>
<b>PARTE SÉPTIMA</b> _____	<b>752</b>
Disciplina urbanística _____	752
<b>Capítulo 14. Disciplina urbanística.</b> _____	<b>752</b>
<b>1. Régimen sancionador.</b> _____	<b>752</b>
<b>2. Clases de procedimientos disciplinarios</b> _____	<b>753</b>
a. Actividades clandestinas _____	753
b. Actividades ilegales _____	755
<b>3. Infracciones y sanciones urbanísticas</b> _____	<b>756</b>
<b>4. Clases de infracciones.</b> _____	<b>758</b>



<b>TALLER DE TRABAJO</b>	<b>762</b>
El régimen de legalización de las actuaciones clandestinas en la reforma de 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.	762
<b>TALLER DE TRABAJO</b>	<b>768</b>
Formularios específicos de sanciones urbanísticas en Extremadura.	768
Recurso de reposición frente a resolución que impone multa coercitiva.	768
Resolución de alcaldía por la que se desestima recurso de reposición interpuesto frente a resolución sancionadora	769
Recurso de reposición frente a resolución sancionadora por vulneración del principio de proporcionalidad.	770
Recurso de reposición frente a resolución sancionadora por vulneración del principio de tipicidad	771
Resolución por la que se otorga audiencia al interesado antes de dictar orden de ejecución de obras en Extremadura	772
Orden de ejecución de obras en Extremadura	773
Resolución de alcaldía por la que se acuerda la realización de actuaciones previas al procedimiento sancionador en Extremadura.	774
Resolución sancionadora en Extremadura.	775
Resolución de alcaldía por la que se procede a la imposición de multa coercitiva por incumplimiento de orden de ejecución en Extremadura.	777
Escrito de alegaciones a la propuesta de resolución, en Extremadura.	779
Escrito por el que el interesado recusa al instructor o al secretario designado para la tramitación del procedimiento sancionador en Extremadura.	780
Resolución por la que se declara la caducidad del expediente sancionador en Extremadura.	781
Resolución de inicio de expediente sancionador en Extremadura.	782
<b>PARTE OCTAVA</b>	<b>783</b>
Formularios.	783
<b>A. REPARCELACIÓN FORZOSA</b>	<b>783</b>
1. El porqué del procedimiento de reparcelación Forzosa	783
2. El procedimiento de reparcelación Forzosa	787
a. Providencia de alcaldía	787
b. Informe de secretaría	789
c. Providencia de alcaldía	793
d. Publicaciones.	794
e. Notificaciones y certificaciones.	795
f. Providencias.	796
g. Resolución.	797
h. Publicaciones.	798



i. Informes Técnicos. _____	800
<b>MODELOS ADICIONALES DE REPARCELACIÓN. _____</b>	<b>811</b>
<b>1. Providencia de iniciación del expediente de reparcelación por imperativo legal. _____</b>	<b>811</b>
a. Modelo 1. _____	811
b. Modelo 2. _____	812
c. Modelo 3. _____	813
d. Modelo 4. _____	814
<b>2. Redacción de oficio del Proyecto de Reparcelación. _____</b>	<b>816</b>
<b>3. Notificación a los interesados. _____</b>	<b>817</b>
<b>4. Anuncio. _____</b>	<b>819</b>
<b>5. Identificación de propietarios titulares de las fincas afectadas por la relimitación. _____</b>	<b>820</b>
<b>6. Oficio para la identificación de propietarios y fincas afectadas _____</b>	<b>821</b>
<b>7. Incoación a iniciativa privada (100% de propietarios afectados). _____</b>	<b>822</b>
<b>8. Incoación a iniciativa privada: Edicto _____</b>	<b>823</b>
<b>9. Solicitud de certificación registral de titularidad y cargas de las fincas incluidas en la unidad reparcelable _____</b>	<b>824</b>
a. Modelo 1. _____	824
b. Modelo 2. _____	825
c. Modelo 3. _____	825
d. Modelo 4. _____	826
<b>10. Notificación a los propietarios de la iniciación de la reparcelación _____</b>	<b>828</b>
a. Modelo 1. _____	828
b. Modelo 2. _____	829
<b>11. Instancia de los propietarios afectados presentando el proyecto de reparcelación _____</b>	<b>830</b>
<b>12. Acuerdo municipal aprobando realizar de oficio el Proyecto de Reparcelación _____</b>	<b>831</b>
Preliminar: normas para la redacción del proyecto de reparcelación _____	831
a. Modelo 1. _____	839
b. Modelo 2. _____	840
<b>13. Proyecto de Reparcelación _____</b>	<b>841</b>
Modelo 1 _____	841
Modelo 2. _____	859
<b>14. Proyecto de reparcelación urbanística por mutuo acuerdo _____</b>	<b>865</b>
<b>15. Proyecto de reparcelación simplemente económica. _____</b>	<b>876</b>
<b>16. Expediente de normalización de fincas _____</b>	<b>877</b>
<b>17. Apertura del trámite de información pública _____</b>	<b>886</b>
a. Modelo 1 _____	886
b. Modelo 2 _____	886
<b>18. Certificación del resultado del tramite de información publica _____</b>	<b>888</b>
<b>19. Decreto de la alcaldía proponiendo la redacción del proyecto de reparcelación por la administración municipal _____</b>	<b>890</b>
a. Modelo 1. _____	890





b. Modelo 2. _____	890
<b>20. Acuerdo del ayuntamiento sobre la redacción de oficio del proyecto de reparcelación por la administración _____</b>	<b>892</b>
<b>21. Acuerdo aprobación inicial del proyecto de reparcelación. _____</b>	<b>893</b>
a. Modelo 1. _____	893
b. Modelo 2. _____	893
<b>22. Anuncio de aprobación inicial. _____</b>	<b>895</b>
<b>23. Notificación personal del acuerdo de aprobación inicial a los interesados _____</b>	<b>896</b>
<b>24. Certificación del resultado del tramite de información pública _____</b>	<b>898</b>
<b>25. Tramitación de las alegaciones. _____</b>	<b>899</b>
<b>26. Informes -técnico y jurídico- sobre las alegaciones. _____</b>	<b>900</b>
a. Modelo 1. _____	900
b. Modelo 2. _____	901
<b>27. Providencia de la Alcaldía sobre tramite de audiencia a los interesados a la vista del informe técnico sobre las alegaciones. _____</b>	<b>904</b>
<b>28. Notificación a los afectados por la propuesta de rectificación del proyecto de reparcelación _____</b>	<b>904</b>
a. Modelo 1. _____	904
b. Modelo 2. _____	906
<b>29. Requerimiento a los propietarios para formalizar la reparcelación y transmitan al Ayuntamiento los terrenos de cesión obligatoria _____</b>	<b>907</b>
<b>30. Certificación del tramite de audiencia a la rectificación del proyecto de reparcelación _____</b>	<b>908</b>
<b>31. Acuerdo de aprobación definitiva del proyecto de reparcelación _____</b>	<b>909</b>
a. Modelo 1 _____	909
b. Modelo 2 _____	910
c. Modelo 3 _____	911
d. Modelo 4 _____	912
<b>32. Anuncio de la aprobación definitiva. _____</b>	<b>914</b>
a. Anuncio de publicación _____	914
b. Notificación a los interesados _____	915
<b>33. Notificación a los interesados del acuerdo de aprobación definitiva del proyecto de reparcelación _____</b>	<b>917</b>
<b>34. Diligencias de notificación y publicación. Aprobación definitiva _____</b>	<b>918</b>
<b>35. Requerimiento a propietario para la efectividad de las cesiones previstas en Proyecto de Reparcelación _____</b>	<b>919</b>
<b>36. Solicitud de propietario para aplazamiento (o fraccionamiento) de los gastos de urbanización _____</b>	<b>920</b>
<b>37. Escritura o documento administrativo de formalización de la reparcelación _____</b>	<b>921</b>
a. Formalización mediante escritura pública _____	921
b. Inscripción del acuerdo en el Registro de la Propiedad _____	921
c. Protocolización mediante acta notarial _____	924
d. Solicitud de inscripción de la reparcelación en el Registro de la Propiedad _____	925
<b>38. Escritura de reparcelación voluntaria y delimitación de la unidad de actuación discontinua, segregación y cesión gratuita _____</b>	<b>927</b>



<b>39. Documento administrativo de formalización de la reparcelación</b>	<b>931</b>
<b>40. Protocolización del documento administrativo de aprobación de la reparcelación</b>	<b>933</b>
<b>41. Solicitud de inscripción en el Registro de la Propiedad</b>	<b>934</b>
<b>42. Procedimiento abreviado: instancia solicitando la reparcelación voluntaria continua.</b>	<b>935</b>
<b>43. Procedimiento abreviado: instancia solicitando la reparcelación voluntaria y discontinua</b>	<b>937</b>
<b>44. Aprobación definitiva del Proyecto de Actuación, (incluidos el Proyecto de Reparcelación y el Proyecto de Urbanización) .</b>	<b>940</b>
<b>45. Aprobación de iniciativa para el desarrollo por el Sistema de Compensación y reparcelación, previos a la Junta de Compensación.</b>	<b>943</b>
<b>B. PROYECTO DE COMPENSACIÓN.</b>	<b>947</b>
<b>1. Expediente administrativo del proyecto de compensación</b>	<b>947</b>
a. Trámite de elaboración y presentación del proyecto de compensación.	947
b. Escrito del propietario único	950
c. Actuación municipal	950
d. Acuerdo de aprobación inicial del proyecto de Estatutos y Bases de Actuación de la Junta de Compensación.	952
e. Información pública y notificación a los propietarios.	952
f. Adhesión a la Junta de Compensación.	953
g. Acuerdo de aprobación definitiva del Proyecto de Estatutos y Bases de Actuación de la Junta de Compensación.	954
h. Modelo de expediente requiriendo Proyecto de Estatutos y de Bases de Actuación de la Junta	955
i. Comparecencia ante el ayuntamiento para acceder a elaborar los Proyectos de Estatutos y de Bases de Actuación de la Junta de Compensación	956
j. Informe técnico	957
k. Informe jurídico	957
l. Aprobación inicial.	958
m. Información pública y audiencia de los propietarios	959
n. Aprobación definitiva	960
ñ. Supuestos especiales.	961
<b>2. Proyecto de Compensación.</b>	<b>963</b>
a. Formulario de Proyecto de compensación	963
<b>I.- BASES LEGALES</b>	<b>963</b>
<b>II.-PLANEAMIENTO QUE SE EJECUTA</b>	<b>963</b>
<b>III. DESCRIPCIÓN DE LAS FINCAS APORTADAS. CARGAS E INDEMNIZACIONES</b>	<b>964</b>
<b>IV. DESCRIPCIÓN DE LAS FINCAS DE PROPIETARIOS EXTERIORES AL POLÍGONO .</b>	<b>967</b>
<b>V.- DERECHOS DE LA ADMINISTRACIÓN ACTUANTE</b>	<b>968</b>
<b>VI.- VALORACIONES DEL TECHO EDIFICABLE A EFECTOS DE INDEMNIZACIONES POR DIFERENCIAS EN LAS ADJUDICACIONES</b>	<b>968</b>
<b>VII.- VALORACIÓN DE LOS BIENES AFECTADOS</b>	<b>968</b>
<b>VIII.- CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN</b>	<b>969</b>
<b>IX.- FINCAS NUEVAS O RESULTANTES Y ADJUDICACIÓN</b>	<b>969</b>



X.- PARCELAS DE CESIÓN OBLIGATORIA _____	971
XI.- PARCELAS QUE SE RESERVA LA JUNTA _____	971
XII.- COMPENSACIONES EN METÁLICO _____	972
XIII.- CUENTA DE LIQUIDACIÓN PROVISIONAL _____	972
XIV.- DOCUMENTACIÓN COMPLEMENTARIA DE QUE CONSTA EL PRESENTE PROYECTO DE COMPENSACIÓN _____	972
b. Modelo 2. _____	973
Valoración de construcciones, edificaciones y otros derechos _____	981
Extinción de derechos reales y cargas incompatibles con el planeamiento respecto a los propietarios no adjudicatarios de suelo _____	982
Parcelas resultantes _____	983
Gastos de urbanización. Estimación del coste. _____	986
Cuenta de liquidación provisional _____	987
c. Precauciones. para la redacción del proyecto de compensación _____	987
I.- BASES LEGALES _____	987
II.- PLANEAMIENTO QUE SE EJECUTA _____	987
III. DESCRIPCIÓN DE LAS FINCAS APORTADAS, CARGAS E INDEMNIZACIONES _____	988
IV.- DESCRIPCIÓN DE LAS FINCAS DE PROPIETARIOS EXTERIORES AL POLÍGONO _____	990
V.- DERECHOS DE LA ADMINISTRACIÓN ACTUANTE _____	990
VI.- VALORACIONES DEL TECHO EDIFICABLE A EFECTOS DE INDEMNIZACIONES POR DIFERENCIAS EN LAS ADJUDICACIONES _____	990
VII.- VALORACIÓN DE LOS BIENES AFECTADOS _____	991
VIII.- CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN _____	991
IX.- FINCAS NUEVAS O RESULTANTES Y ADJUDICACIÓN _____	991
X.- PARCELAS DE CESIÓN OBLIGATORIA AL AYUNTAMIENTO _____	993
XI.- PARCELAS QUE SE RESERVA LA JUNTA _____	993
XII.- COMPENSACIONES EN METÁLICO _____	993
XIII.- CUENTA DE LIQUIDACIÓN PROVISIONAL _____	994
d. Documentación complementaria de que debe constar el proyecto de compensación _____	994
COMENTARIOS PRÁCTICOS. _____	995
JURISPRUDENCIA PRÁCTICA. _____	996
3. Certificado acreditativo de la aprobación de un proyecto de compensación. _____	997
4. Escritura notarial de protocolización de un proyecto de compensación _____	998
5. Estatutos de la junta de compensación. _____	999
a. Modelo 1. _____	999
b. Modelo 2. _____	1030



<b>Título I. Nombre, domicilio, objeto y fines</b> _____	<b>1030</b>
<b>Título II. De los junteros, incorporación, patrimonio, derechos y deberes</b> _____	<b>1033</b>
<b>Título III. De los Órganos de Gobierno</b> _____	<b>1039</b>
<b>6. Bases de actuación de una junta de compensación (de polígono o unidad de actuación).</b> _	<b>1047</b>
a. Modelo 1. _____	1047
b. Modelo 2. _____	1056
c. Modelo 3 (con urbanizador). _____	1061
<b>7. La inscripción registral de la junta.</b> _____	<b>1064</b>
a. Solicitud al registro de la propiedad instando a la práctica de la nota marginal de inicio del proyecto de compensación _____	1064
b. Aprobación por el Ayuntamiento de la constitución de la Junta de Compensación. _____	1064
c. Solicitud del Presidente de la Junta de Compensación al Registro de la Propiedad de extensión de nota marginal de afección de los terrenos al Sistema de Compensación. _____	1065
<b>8. Instancia solicitando la incorporación por adhesión a la junta de compensación</b> _____	<b>1066</b>
<b>9. Carta de pago y entrega de posesión de indemnización sustitutoria a titulares de derechos incompatibles con el planeamiento</b> _____	<b>1067</b>
<b>10. Acta de libramiento y recepción de las obras de urbanización</b> _____	<b>1069</b>
<b><i>ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DEL PROYECTO DE COMPENSACIÓN.</i></b> _____	<b><i>1071</i></b>
<b>A) Formulación del proyecto de compensación.</b> _____	<b>1071</b>
<b>B) Sometimiento del proyecto de compensación a la audiencia de todos los afectados.</b> ____	<b>1074</b>
<b>C) Aprobación por la Junta de Compensación del Proyecto de Compensación.</b> _____	<b>1074</b>
<b>D) Remisión del Proyecto de Compensación al Ayuntamiento para su aprobación definitiva.</b> 1074	
<b>E) Informe de los servicios técnicos municipales.</b> _____	<b>1075</b>
<b>F) Aprobación definitiva por el Ayuntamiento del Proyecto de Compensación-</b> _____	<b>1075</b>
<b>H) Formalización del Proyecto de Compensación.</b> _____	<b>1076</b>
<b>I) Inscripción en el Registro de la Propiedad del Proyecto de Compensación.</b> _____	<b>1076</b>
<b><i>C. ENTIDAD DE CONSERVACIÓN.</i></b> _____	<b><i>1078</i></b>
<b>1. Estatutos de la Entidad de Conservación</b> _____	<b>1078</b>
<b>2. Decreto de incoación de expediente para creación de la entidad</b> _____	<b>1091</b>
<b>3. Informe jurídico sobre los estatutos presentados.</b> _____	<b>1093</b>
<b>4. Decreto de aprobación inicial de los estatutos de entidad de constitución obligatoria</b> ____	<b>1094</b>
<b>5. Información pública: Anuncio.</b> _____	<b>1098</b>
<b>6. Certificación del secretario</b> _____	<b>1100</b>
<b>7. Aprobación definitiva de los estatutos de la entidad (sin alegaciones)</b> _____	<b>1101</b>
<b>8. Aprobación definitiva de los estatutos de la entidad (con alegaciones)</b> _____	<b>1102</b>
<b>9. Notificaciones a interesados.</b> _____	<b>1104</b>
<b>10. Anuncio público.</b> _____	<b>1105</b>



11. La asamblea constituyente _____	1106
12. Adhesión a la entidad _____	1107
13. Acta de constitución _____	1108
14. Escritura de constitución. _____	1109
15. Ratificación de la constitución de la entidad _____	1112
16. Acuerdo de disolución de la entidad _____	1113
17. Ratificación mediante decreto del Alcalde-Presidente _____	1114
18. Requerimiento de las cesiones obligatorias _____	1116
<b>D. LA ASOCIACIÓN DE COOPERACIÓN URBANÍSTICA _____</b>	<b>1117</b>
1. Instancia de constitución de asociación administrativa de cooperación. _____	1117
2. Modelo de Estatutos de Asociación Administrativa de propietarios _____	1119
3. Dictamen jurídico. _____	1128
4. Aprobación inicial. _____	1129
5. Anuncios. _____	1130
6. Aprobación definitiva. _____	1131
7. Requisitos administrativos. _____	1132
<b>E. EXPROPIACIONES URBANÍSTICAS. _____</b>	<b>1133</b>
1. Escrito requiriendo para la emisión de la hoja de aprecio _____	1133
2. Descripción del bien expropiado _____	1134
3. Descripción de un edificio expropiado _____	1135
4. Escrito del expropiado exponiendo su valoración _____	1136
5. No aceptación de la hoja de aprecio del expropiado _____	1137
6. Hoja de aprecio de la administración _____	1138
7. Escrito del expropiado no aceptando la hoja de aprecio de la administración. _____	1140
8. Requerimiento para llegar al común acuerdo _____	1142
9. Propuesta de adquisición _____	1143
10. Diligencia de no aceptación de la propuesta _____	1144
11. Modelo de convenio _____	1145
<b>FORMULARIOS EN CASO DE LIBERACIÓN DE EXPROPIACIONES. _____</b>	<b>1148</b>
<b>F. CONVENIOS URBANÍSTICOS. _____</b>	<b>1153</b>
1. Escrito de solicitud de particular proponiendo un convenio urbanístico a la administración. _____	1153
2. Modelo básico de convenio aceptando la modificación puntual del PGOU. _____	1155
3. Convenio para recalificación como finca urbana mediante modificación puntual del PGOU. _____	1160



4. Convenio urbanístico para recalificación a urbano mediante cesión de terreno para dotación mediante modificación puntual del PGOU. _____	1163
5. Convenio urbanístico para aumento de altura de edificio mediante modificación puntual del PGOU con compensación dineraria. _____	1165
6. Convenio urbanístico para ocupación de terrenos para realizar obras de urbanización ____	1167
7. Convenio urbanístico para modificación puntual del PGOU a efectos de obras y edificabilidad, mediante cesión de terrenos. _____	1169
8. Convenio urbanístico para urbanización, construcción y mantenimiento de aparcamiento público. _____	1172
9. Convenio urbanístico para recalificación de una finca parcialmente urbana. _____	1176
10. Convenio urbanístico para inclusión de terrenos en suelo urbano mediante revisión del PGOU. _____	1179
11. Convenio urbanístico para desarrollar unidad de actuación _____	1183
12. Convenio urbanístico para ampliación de una gran superficie /centro comercial _____	1187
13. Convenio urbanístico para la construcción de VPO. _____	1190
14. Convenio urbanístico entre el Ministerio de Fomento y Consejería de obras públicas y urbanismo para la delimitación de un área de rehabilitación prioritaria _____	1193
15. Convenio urbanístico para la inclusión de un terreno en suelo urbano, mediante la modificación puntual del PGOU _____	1195
16. Convenio urbanístico para la cesión de un terreno destinado a la construcción de un polideportivo, mediante la modificación puntual del PGOU _____	1197
17. Convenio urbanístico entre el ayuntamiento y una empresa para la ejecución del planeamiento por el sistema de expropiación. _____	1199
18. Convenio urbanístico para la ocupación de terrenos para ejecutar obras de urbanización.	1202
19. Convenio Urbanístico de Gestión y Ejecución del Planeamiento. _____	1204
<b>G. PROCEDIMIENTO DE TRAMITACIÓN DE CONVENIOS _____</b>	<b>1207</b>
1. Providencia de alcaldía _____	1207
2. Informe de secretaría _____	1208
3. Textos preliminares y diligencias. _____	1210
4. Publicidad. _____	1213
5. Alegaciones. _____	1215
6. Informes técnicos. _____	1216
7. Textos finales de convenios. Modelo. _____	1219
8. Diligencias finales. _____	1222
9. Informes y dictámenes. _____	1224
10. Acuerdo plenario. _____	1227





## ¿QUÉ APRENDERÁ?



- **Urbanismo extremeño. La Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura.**
- **Directrices de Ordenación Territorial de Extremadura (DOTEX).**
- **Plan generales municipal (PGM - PGOU). Planeamiento urbanístico extremeño.**
- **Las Licencias urbanísticas de Extremadura.**
- **Los convenios urbanísticos en Extremadura.**
- **Parcelación y reparcelación en Extremadura. La reparcelación urbanística en Extremadura.**
- **Juntas de compensación en Extremadura.**
- **El agente urbanizador extremeño.**
- **Agrupaciones de Interés Urbanístico (A.I.U.) en Extremadura.**
- **Agente rehabilitador en Extremadura.**
- **La Ruina urbanística en Extremadura.**





---

**PARTE PRIMERA.**

*Urbanismo extremeño.*

**Proyecto de Ley de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura (LOTUS). Texto completo**