

Informe Previo 1/08

sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas sobre Urbanismo y Suelo

Con fecha 8 de febrero de 2008, tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Castilla y León, solicitud de Informe Previo sobre el Anteproyecto reseñado, realizado por la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León. Al Anteproyecto de Ley se acompaña la documentación utilizada para su elaboración.

Habiéndose solicitado tramitación de urgencia, procede aplicar el procedimiento previsto en el artículo 36 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del CES.

Así, la Comisión de Desarrollo Regional, se reunió el día 14 de febrero de 2008 para conocer del Informe Previo que fue remitido a la Comisión Permanente, que lo aprobó en reunión de 20 de febrero, por unanimidad, con la precisión planteada por el Grupo Segundo Empresarial que se incluye como Anexo.

Antecedentes

a) Normas Estatales:

- Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (que traspuso la Directiva 2001/42/CE).
- Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, que contiene numerosos artículos que constituyen legislación básica.
- Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, modificado por Real Decreto 14/2008, de 11 de enero.

b) Normas Autonómicas:

De Castilla y León:



- Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León.
- Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (modificada por las Leyes 10/2002, 21/2002, 13/2003, 13/2005 y 9/2007) que resultará modificada por la aprobación como Ley del Anteproyecto que se informa.
- Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León (modificado por Decretos 99/2005, 68/2006 y 6/2008).
- Orden FOM/1083/2007, de 12 de junio, por la que se aprueba la Instrucción Técnica Urbanística 1/2007, para la aplicación en la Comunidad Autónoma de Castilla y León de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo.

De otras Comunidades Autónomas:

- Cantabria: Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo.
- Navarra: Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.
- Cataluña: Decreto-Ley 1/2007, de 16 de octubre, de Medidas Urgentes en Materia Urbanística.
- Aragón: Decreto-Ley 2/2007, de 4 de diciembre, por el que se establecen medidas urgentes para la adaptación del Ordenamiento Urbanístico a la Ley 8/2007, de Suelo, garantías de sostenibilidad del planeamiento urbanístico e impulso a las políticas activas de vivienda y suelo.

c) Otros



- Informe Previo del CES de Castilla y León 1/1998 sobre el Anteproyecto de Ley de la Actividad Urbanística de Castilla y León (cuya posterior tramitación dio lugar a la Ley 5/1999 de Urbanismo de Castilla y León).

Estructura del Anteproyecto

El Anteproyecto consta de 9 artículos, 6 Disposiciones Transitorias, 1 Disposición Derogatoria y 4 Disposiciones Finales.

Observaciones Generales

Primera.- Si bien, indudablemente, la motivación principal para la elaboración del presente Anteproyecto ha sido la adaptación a los preceptos que tienen carácter básico de la Ley estatal 8/2007, de Suelo (en adelante LS), el ejecutivo ha aprovechado la ocasión para plantear una reforma de la Ley 5/1999, de Urbanismo de Castilla y León (LU en adelante) de mayor calado, siendo, además de este objetivo, otros tres los perseguidos (actualización de alguno de los contenidos de la Ley para mantener su sintonía con la sociedad de Castilla y León, apoyo a la política de vivienda y apoyo también al sector de la construcción) a través de *cinco estrategias* como son *“reforzar los instrumentos de apoyo a la política de vivienda, profundizar en la exigencia de calidad de vida, garantizar el acceso a la información, mejorar los mecanismos de coordinación administrativa, y simplificar la normativa para hacerla más ágil y eficaz”* tal y como señala la Exposición de Motivos del Anteproyecto informado.

Segunda.- La *Instrucción Técnica Urbanística 1/2007* no sólo armonizó la interpretación de la normativa urbanística de Castilla y León con lo dispuesto en la Ley de Suelo Estatal, sino que los criterios que establecía han constituido una fuente importante para la adaptación que con el Anteproyecto de Ley reseñado se pretende.

Tal y como se deriva de la citada Instrucción Técnica Urbanística, los tres aspectos que requieren de una más pronta adaptación, en cuanto son aquellos en los que existe un mayor desajuste con lo establecido en la Ley Estatal, son la



desaparición del suelo urbanizable como clase residual, las participaciones municipales en el aprovechamiento urbanístico, y las reservas de suelo para viviendas con protección pública.

Tercera.- El *artículo 1* del Anteproyecto reforma el *Título Preliminar de la LU*, introduciendo, dentro de la actividad urbanística pública, una serie de objetivos que han de guiar la ordenación urbanística para los municipios de Castilla y León, en base al principio de desarrollo sostenible. Esta reforma tiene lugar en aplicación de los principios constitucionales de la política económica y social tal como aparecen en la LS, que, en su mayor parte, recogía ya el *Reglamento de Urbanismo de Castilla y León aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero*, (RU en adelante), pero a los que, en desarrollo de la ley estatal, se dota de rango legal.

Cuarta.- El *artículo 2* introduce reformas en el *Título I de la LU*, relativo al Régimen del Suelo, siendo las más importantes las siguientes:

- En relación a la clasificación del suelo, se introduce una previsión dirigida, mediante una interpretación que traduce la terminología de la LS en este ámbito, a disipar cualquier duda que pudiera surgir en la aplicación de la Ley estatal en el ámbito territorial de Castilla y León. Interpretación legal, por tanto, que garantiza la seguridad jurídica.
- Se clasifica el suelo urbano en torno al requisito inexcusable de la dotación de los servicios adecuados.
- De acuerdo con lo establecido con la LS [en concreto en su art. 10.a)], el suelo urbanizable deja de ser la categoría de suelo residual, teniendo tal consideración únicamente, los terrenos en los que concurren simultáneamente una serie de condiciones que serán posteriormente analizadas (adquiriendo así la condición de “*residual*” la categoría de suelo rústico común).

Además, desaparecen las categorías de suelo urbanizable delimitado y no delimitado y se hace referencia a los conceptos (que no categorías) de suelo



urbanizable con ordenación detallada y sin ordenación detallada, no equivalentes a las categorías que desaparecen.

- Se amplía la categoría de suelo rústico con protección natural y se crean las de suelo rústico de actividades extractivas y suelo rústico de asentamiento irregular.
- Se modifican las participaciones municipales en los aprovechamientos urbanísticos (las conocidas como “cesiones de aprovechamiento”), con arreglo a lo establecido en la Ley 8/2007 [art. 16.1b)].

Igualmente, y también con arreglo a lo prescrito por la Ley estatal, se limitan las posibilidades de sustitución de dicha cesión por efectivo, al supuesto del *“previo convenio en el que se acredite que los terrenos no pueden destinarse a la construcción de viviendas con protección pública”*.

- En tanto no se apruebe el instrumento que establezca una ordenación detallada, el régimen del suelo urbanizable se asimila al del rústico común, equiparándose además los usos provisionales de suelo urbanizable a los excepcionales del rústico y, además, se hace referencia a la compatibilidad con los valores protegidos por la legislación sectorial para la autorización de tales usos excepcionales en suelo rústico.
- Se establece la posibilidad de extinción de la condición de solar, bajo determinadas circunstancias. Además, para que alcancen dicha condición de solar terrenos incluidos en suelo urbano no consolidado y urbanizable, no se estará sólo a la ejecución conforme al planeamiento urbanístico, sino también a la recepción de las obras de urbanización.

Quinta.- Como más importantes modificaciones del *artículo 3* del Anteproyecto, sobre el *Título II de la LU* relativo al planeamiento urbanístico señalaremos las siguientes:

- Obligatoriedad en la elaboración de las Normas Urbanísticas Municipales en los municipios con población igual o superior a 500 habitantes que no cuenten con Plan General de Ordenación Urbana (PGOU).



- Creación de las Normas Urbanísticas de Coordinación, que se tramitarán y aprobarán conforme al procedimiento general, pero correspondiendo la iniciativa para su elaboración y aprobación a la Consejería competente en materia de Urbanismo.
- Recuperación de las Normas Urbanísticas Territoriales que se tramitarán y aprobarán de igual manera que las de la Coordinación.
- De acuerdo a lo establecido en el artículo 10 b) de la Ley Estatal y con arreglo a los mínimos y excepciones fijadas, se establecen los necesarios porcentajes de reservas para viviendas con protección pública en cada uno de los sectores de suelo urbano no consolidado y urbanizable del planeamiento.
- De igual manera y en estrecha conexión con la consideración anterior, ha de hacerse constar la obligatoriedad de que en el PGOU se delimiten las reservas para ampliar patrimonios públicos de suelo en toda clase de suelo.
- Se introducen importantes novedades en las materias de ordenación urbana (art. 34.2 de la LU) y sostenibilidad y protección del medioambiente (art. 36.c) 4º de la LU), como se indica en las Observaciones Particulares de este Informe.
- Se introducen importantes modificaciones relativas a la publicidad y transparencia administrativa, como son las preceptivas publicaciones en las páginas Web de los Ayuntamientos o, en su defecto, de la Diputación Provincial que corresponda, de los anuncios oficiales de aprobación definitiva; designación del Boletín Oficial de Castilla y León como único medio de comunicación oficial a efectos urbanísticos; notificación a los organismos emisores de informes y a los alegantes del acuerdo de aprobación inicial; plazo de información pública de dos meses para los instrumentos que estén sometidos a evaluación ambiental (superándose, por tanto, los 45 días en principio exigidos por la normativa ambiental).
- Modificación del artículo 52.4 relativo a emisión de Informes, estableciendo una serie de reglas en defecto de las que se prevean en la legislación estatal.



- Inclusión de un nuevo artículo 52 bis, para adaptar nuestra normativa urbanística a la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (si bien que en buena medida el RU recogía ya parte de estos mandatos, al haberse tenido en cuenta en la elaboración del mismo, la Directiva 2001/42/CE, que es la normativa traspuesta por el Estado en la citada Ley 9/2006).
- Modificación del artículo 53 de la LU, relativo a la suspensión de licencias que pasa a llamarse “Suspensión de licencias y otros procedimientos”.
- Reforma de la revisión del planeamiento general (art. 57 LU), y de las modificaciones del mismo (art. 58 LU).
- Se introduce un nuevo apartado 4 dentro del artículo 64 dirigido a aclarar cualquier duda que pudiera producir la situación de “fuera de ordenación” prevista en la LS y su aplicación en el ámbito de CyL., por medio de una interpretación legal.

Sexta.- Como más importantes reformas del *Título III de la LU* relativo a Gestión Urbanística que lleva a cabo el *artículo 4*, han de ser señaladas las siguientes:

- Se modifica el artículo 67 relativo a las Entidades urbanísticas introduciéndose una nueva letra e), según la cual no cabe la disolución de entidades urbanísticas colaboradoras, hasta que no hayan cumplido sus compromisos de gestión urbanística.
- Se reforma del Capítulo II, relativo a la Gestión de actuaciones aisladas, en el que pierden su carácter excepcional las actuaciones de normalización.
- En cuanto a la reforma del Capítulo III, relativo a la gestión de actuaciones integradas, debe destacarse la posibilidad de promover la tramitación simultánea del Proyecto de Actuación con el planeamiento; la simplificación en el procedimiento de constitución de las Juntas de Compensación que se asimila al de las Entidades Urbanísticas de colaboración; el reforzamiento del sistema de concurrencia, entre otras.



- Se establece la sujeción de los Convenios urbanísticos al procedimiento previsto para los Proyectos de Actuación, si bien con las especificidades que reglamentariamente se establezcan.

Séptima.- El *artículo 5* del Anteproyecto reforma el *Título IV de la LU* relativo a la Intervención en el Uso del Suelo, mereciendo destacarse:

- Modificaciones en cuanto al procedimiento, efectos y plazos de ejercicio de las licencias urbanísticas.
- Introducción del régimen de sustitución forzosa por imperativo de la Ley del Suelo estatal.
- Actualización de la cuantía de las sanciones.
- Obligación para los Ayuntamientos en la comunicación al Registro de la Propiedad de la incoación de procedimientos sancionadores de infracción urbanística y restauración de la legalidad.

Octava.- Por lo que a la modificación que del *Título V de la LU* sobre Intervención en el Mercado del Suelo emprende el *artículo 6* del Anteproyecto, ha de destacarse lo siguiente:

- Las Diputaciones Provinciales deben ahora gestionar su propio Patrimonio Público de Suelo, desapareciendo el carácter facultativo que hasta ahora tenía.
- Se produce una mayor limitación de los bienes que pueden constituir los patrimonios públicos de suelo.

Novena.- En cuanto a la más importante modificación que el *artículo 7* del Anteproyecto lleva a cabo sobre el *Título VI de la LU*, sobre Organización y Coordinación Administrativa, ha de destacarse que se refuerzan las competencias de dirección e impulso de la actividad urbanística de nuestra Comunidad Autónoma.

Décima.- El *artículo 8* del Anteproyecto modifica el *Título VII de la LU*, sobre Información Urbanística y Participación Social, destacando lo siguiente:

- La mayor publicidad (ya señalada en nuestra Observación General Cuarta) respecto al período de información pública e instrumentos del planeamiento urbanístico.
- La validez de los informes de respuesta a las consultas urbanísticas en tanto sigan en vigor las determinaciones del planeamiento urbanístico, y como máximo un año transcurrido desde su emisión.
- La necesaria elaboración y presentación pública y periódica de un informe de seguimiento de la actividad urbanística por parte de la Junta de Castilla y León y de los Ayuntamientos con población igual o superior a 5.000 habitantes, dentro de las competencias correspondientes.

Undécima.- Finalmente por lo que se refiere al *artículo 9* del Anteproyecto, merece destacarse:

- La modificación de la *Disposición Adicional Tercera de la LU* relativa a Ayudas e iniciativas públicas y de su *Disposición Adicional Cuarta* sobre Información y cartografía urbanísticas.
- La introducción de una nueva *Disposición Adicional Quinta*, por la que se establece la identificación de los propietarios a efectos de los procedimientos urbanísticos.
- Se introduce una nueva redacción del *apartado 2 de la Disposición Final Segunda de la LU*.

Duodécima.- El Anteproyecto que se informa contiene también, como se ha dicho, seis Disposiciones Transitorias así como una Derogatoria y cuatro Finales.

La introducción del propio régimen transitorio y derogatorio en esta norma, no sustituye ni derogan el establecido en la LU.

Observaciones Particulares

Primera.- En primer lugar y por lo que se refiere a las modificaciones establecidas en el artículo 4 b) dentro del Título Preliminar, y los nuevos objetivos de la ordenación urbanística que dentro de la actividad urbanística pública se introducen en la Ley en aplicación de los principios constitucionales de la Ley Estatal, es apreciada la reforma favorablemente por el CES, porque supone según la exposición de motivos, una *“declaración programática, útil, en cuanto refleja la pluralidad de intereses públicos a los que debe servir el urbanismo”*.

Segunda.- El CES considera adecuado el cambio de criterio adoptado en el Anteproyecto, en relación a la clasificación del *“Suelo urbano”* exclusivamente en torno a la dotación de los servicios adecuados (*art. 11 LU*), requisito imprescindible e inexcusable que no tenía tal condición en la Ley de Urbanismo (aunque lo imprescindible de este requisito sí que se deducía del Reglamento de Urbanismo).

Se produce además una inclusión importante, como es precisar que los terrenos, para tener tal consideración de suelo urbano, habrán de estar *“integrados de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios de un núcleo de población”*; precisión lógica, pero que en cualquier caso no resulta redundante y otorga seguridad jurídica por si fuera necesaria en este punto, especialmente en lo referente a la integración efectiva.

Tercera.- La nueva clasificación de suelo urbanizable contemplada en el Anteproyecto que se informa, es asimismo, considerada adecuada por el CES, en lo referente al nuevo *art. 13.1*.

Es coherente con lo establecido en la Ley estatal (de acuerdo a su art. 10 a), de modo que podrá clasificarse como urbanizable *“el suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen”*), con lo que el suelo urbanizable pierde su carácter residual y es en la categoría de suelo rústico común en la que habrán de incluirse aquellos terrenos que hasta ahora, conforme a este criterio residual, se clasificaban



como urbanizables. Pero además de la condición del *art. 13.1a) LU* habrá de cumplirse simultáneamente la del *art. 13.1b)*, es decir que tales terrenos “...*sean colindantes al suelo urbano de un núcleo de población o a otros sectores urbanizables que cumplan esa condición...*” y haciéndose además referencia en la propia Ley a los únicos supuestos, aparentemente lógicos, en los que cabe, de forma justificada, excusar este requisito.

Es decir, lo que se pretende impedir es la posibilidad de que existan desarrollos urbanísticos o áreas urbanísticas desconectadas o alejadas de los núcleos de población, situación ésta que impide servicios públicos adecuados a los ciudadanos y que supone, en muchas ocasiones, la disolución de los límites campo-ciudad; cuando lo que se busca es un concepto de Ciudad compacta, de ciudad cohesionada y de exigencia de contigüidad, tal y como figura en la exposición de motivos de la Ley autonómica, en consonancia con los principios de la estatal.

Cuarta.- En relación al nuevo *artículo 13.2*, que establece la posibilidad de clasificar como urbanizables terrenos, en principio rústicos, por su naturaleza o por mandato de la legislación sectorial, al objeto de calificarlos como sistema general a efectos de su obtención para el uso público, merece, en principio la apreciación favorable de este Consejo, siempre y cuando la misma pudiera desarrollarse tal y como señala la exposición de motivos del Anteproyecto, lo cual no parece claro con la actual redacción del precepto.

Por ello el CES considera que debería modificarse la redacción del *artículo 13.2* en el sentido de determinar más claramente la clasificación de suelo urbanizable, para evitar posibles contradicciones o dudas de interpretación con la nueva redacción del *art. 17.1* de la ley, y conciliar ambos textos con lo que disponen los *arts. 8.1.c)* y *14.1* de la Ley del Suelo estatal.

Quinta.- Llama la atención a este Consejo la creación de la nueva categoría de “*suelo rústico de actividades extractivas*” del *artículo 16.1 i)* puesto que considera sumamente difícil prever de manera específica, ya en el propio planeamiento, los



terrenos que deban ser destinados a tal fin. Por ello se plantea la conveniencia de eliminar esta categoría.

Sexta.- En relación a la posibilidad de materializar los aprovechamientos, a que se hace referencia en el *artículo 17.2 de la LU* (las denominadas “cesiones de aprovechamiento”), la adaptación propuesta en el Anteproyecto es coherente con la ley estatal (incluyendo las limitaciones a las posibilidades de “monetización” recogidas en el *artículo 20.b) de la LU*), en el sentido de exigir previamente *“que se acredite que los terrenos no pueden destinarse a la construcción de viviendas con protección pública”*.

Las modulaciones planteadas en el Anteproyecto (del 10% con carácter general si bien, tal y como señala la Ley estatal, tratándose de Urbano Consolidado tal cesión se aplicará sobre el incremento de la edificabilidad y no sobre el aprovechamiento ya existente) hechas dentro de los márgenes establecidos por la Ley Estatal (que prevé una horquilla de entre un 5 y un 15%), son asimismo consideradas adecuadas por el CES, puesto que podría suponer una carga excesiva para los propietarios acudir al máximo establecido por el legislador estatal.

Séptima.- El *artículo 20* se dedica a los deberes de la promoción de las actuaciones urbanísticas y en su *apartado b)* recoge la posibilidad de sustituir la cesión de suelo por la entrega de su equivalente en efectivo *“previo convenio en el que se acredite que los terrenos no pueden destinarse a la construcción de viviendas con protección pública”*.

Este Consejo considera que debería detallarse más la posibilidad de dicha sustitución ya que la actual redacción se considera demasiado abierta.

Octava.- El CES considera adecuada la previsión introducida en el *artículo 22* de la Ley de Urbanismo, sobre la *extinción de condición de solar* por el *“cambio en la clasificación de los terrenos o por la obsolescencia o inadecuación sobrevinida de la urbanización”*; es decir, por una actitud de dejación del urbanizador o por una



insuficiencia de servicios en perjuicio de los ciudadanos. Conforme a lo establecido en el planeamiento, el solar puede perder la consideración de tal.

El Consejo considera que se trata de una previsión dirigida a proteger el interés colectivo, por encima en su caso del propietario, cuando éste no cumpla la normativa, y que se complementa con la consideración de que ya no es sólo necesario urbanizar conforme al planeamiento urbanístico para que suelo urbano no consolidado y urbanizable adquiera la condición de solar, sino que se atiende también al momento de la recepción.

Novena.- Como novedad prevista en los instrumentos de planeamiento general (*Título II de la LU*), es destacable para el CES la creación de las *Normas Urbanísticas de Coordinación [art. 33.2.c]*, que tienen por objeto coordinar las determinaciones de los planeamientos en el ámbito supramunicipal cuando sea necesario, y correspondiendo a la iniciativa y aprobación a la Junta de Castilla y León.

Cabe en este supuesto una apreciación favorable por el CES, puesto que parece buscarse una gestión del territorio más equilibrada y armonizada y un mejor asentamiento de las poblaciones, supeditando el interés municipal al regional en el ejercicio de las competencias de coordinación y supervisión que corresponden a nuestra Comunidad Autónoma, que se ven, para ello, convenientemente reforzadas en la nueva redacción del *artículo 135 de la Ley*.

Décima.- Es destacable también la inclusión de las *Normas Urbanísticas Territoriales* (que son reguladas en el *artículo 33.2.d) de la LU*) que, con carácter potestativo, podrán establecer un ordenamiento básico en aquellos municipios que por tener menos de 500 habitantes, no vengan obligados a elaborar las Normas Urbanísticas Municipales.

Es una previsión apreciada favorablemente por este Consejo, que, no obstante tiene dudas de que pueda servir para conseguir que una gran parte de los numerosos municipios existentes entre nuestra Comunidad con menos de 500 habitantes (hoy 1699), puedan conseguir un planeamiento que garantice una mejor ordenación del



suelo, que la que supondría la aplicación directa de los *artículos 30 a 32 de la Ley de Urbanismo*.

Undécima.- En cuanto a las reservas que habrán de establecerse por el planeamiento para viviendas con protección pública en cada uno de los sectores de suelo urbano no consolidado y urbanizable a que hace referencia el *art. 38.2 b) de la LU*, considera el CES que pueden estar justificadas, en consonancia con lo establecido en el *artículo 10 b) de la Ley del Suelo*, las excepciones que se establecen “*en el cumplimiento de los objetivos municipales en materia de vivienda y en las circunstancias del Municipio y del sector*” tal y como establece el citado artículo de la LU en su *apartado 1º*; todo ello siempre dentro del sentido literal de la ley estatal, (que en el artículo citado habla de “*....permitir excepcionalmente una reserva inferior para determinados Municipios o actuaciones...*”).

Ahora bien, este Consejo insta a las Administraciones Públicas intervinientes en la actividad urbanística para que tales excepciones se establezcan tal y como se señala “*de forma excepcional y justificada*”. Es decir, ha de llamarse decididamente la atención a que tales supuestos han de constituir siempre la excepción en el planeamiento y no la regla general, que es la de una reserva “*para viviendas con protección pública, del 30 al 80 por ciento de la edificabilidad residencial de cada sector de suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable*”.

Duodécima.- También para la consecución del objetivo de ciudad compacta y cohesionada ya anteriormente señalado han de ponerse de manifiesto otras importantes novedades introducidas en el Anteproyecto:

- Que el planeamiento no puede generar nuevo núcleos de población o alterar de forma sustancial los existentes o prever desarrollos que comprometan la capacidad y funcionalidad de las redes de servicios de interés general (*art. 34.2*);
- La posibilidad de que en suelo urbano no consolidado se puedan mantener densidades que no cumplan los límites establecidos con carácter general



cuando se trate de actuaciones de reforma interior o sea necesario incentivar otros usos (*art. 36.1.c.4º*);

- El objeto de las actuaciones aisladas se amplía a fin de poderse rehabilitar la urbanización de las parcelas que hayan perdido la condición de solar (*art. 69*);
- Además de la introducción del régimen de sustitución forzosa (*art. 109*), de acuerdo con lo establecido en el *artículo 31 de la Ley del Suelo*, en el que el adjudicatario del concurso (convocado por el Ayuntamiento correspondiente), tendrá la consideración de urbanizador para completar o rehabilitar solares cuando sean incumplidos los plazos por los propietarios.

Considera el CES que en todos estos supuestos subyacen los mismo objetivos, que el Consejo comparte: limitar las posibilidades de expansión de los núcleos de población únicamente a aquellos supuestos en los que sea absolutamente imprescindible, y conseguir ciudades en las que se aprovechen todos los usos que las mismas puedan proporcionar, anteponiendo en los supuestos correspondientes el interés de los ciudadanos al del propietario, únicamente, claro está, cuando éste no cumpla las prescripciones que le sean de aplicación.

Decimotercera.- En materia de documentación e informes, ha de hacerse constar que el Anteproyecto no ha incluido mención alguna *al Informe o Memoria de Sostenibilidad económica* a que se refiere el *artículo 15.4 Ley del Suelo estatal*. Esta mención es necesaria, máxime cuando la propia Administración de la Comunidad según el reputado criterio de la *Instrucción Técnica Urbanística 1/2007*, reconoce no haber equivalente en nuestra normativa a este Informe o Memoria (y más aún teniendo en cuenta que sí se introduce en el Anteproyecto en el *artículo 52 bis* el trámite ambiental previsto en la Ley 9/2006, aun cuando de manera parcial se encontraba ya regulado en el RU).

Decimocuarta.- Propone el CES la siguiente redacción del artículo 52.4 b) *“Los informes serán vinculantes dentro del ámbito competencial que justifique su emisión y con arreglo a lo establecido en la Legislación que sobre la emisión de los mismos resulte de aplicación”*, por estimarla más precisa que la contenida en el Anteproyecto.



Decimoquinta.- El CES considera positivos los notables avances que propone introducir el anteproyecto informado en la Ley de Urbanismo en materia de publicidad y transparencia, como son: publicación de anuncios relativos al período de información pública en la página Web del Ayuntamiento o, en su defecto, en la página Web de la Diputación Provincial [arts. 52.2 y 142.b)], así como publicidad de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística en páginas Web como anteriormente se ha señalado (art. 144.1); notificación del acuerdo de aprobación provisional a los organismos que hayan emitido informes y a los alegantes en el período de información pública (art. 54.1); el carácter obligatorio(y no facultativo como hasta ahora) para el Ayuntamiento en la comunicación de la incoación de los procedimientos sancionadores de infracción urbanística y de restauración de la legalidad al Registro de la Propiedad (art. 120.1); el Informe de seguimiento de la actividad urbanística cuya obligatoriedad se extiende a la Junta de Castilla y León y a los Municipios con población igual o superior a 5.000 hab. (art. 148) y posiblemente, el más importante de todos, como es la designación del Boletín Oficial de Castilla y León como único medio de comunicación oficial a efectos urbanísticos, medida ésta que se hacía ya necesaria porque la situación hasta ahora existente en la que *“la información debe rastrearse en diez boletines”*, según la propia Exposición de Motivos, era manifiestamente mejorable.

También parece importante al Consejo el que los convenios deban sujetarse al procedimiento normal de tramitación para los instrumentos de gestión urbanística (en concreto al procedimiento de los Proyectos de Actuación, si bien con especificidades que reglamentariamente puedan establecerse) lo cual ha de significar, evidentemente, una mayor publicidad.

Decimosexta.- El Consejo considera que las medidas aludidas en la Observación anterior parecen estar dirigidas, (según expresamente cita la Exposición de Motivos del Anteproyecto), a *“disipar el halo de oscuridad con el que la mentalidad popular ve recubierta la actividad urbanística”*.

Ahora bien, teniendo en cuenta el compromiso adquirido por la Consejería de Fomento con los ciudadanos, por el cual el Registro de Urbanismo de Castilla y León (art. 145) contendría *información sobre los instrumentos de planeamiento y gestión*



vigentes en cada Municipio, permitiendo acceder a ellos y descargarlos a través de Internet, el Consejo insta el pleno desarrollo de esta previsión.

Decimoséptima.- El CES debe realizar una valoración positiva en cuanto a la propuesta de introducción de un *nuevo artículo 68 bis* en la Ley de Urbanismo, en materia de plazos de silencio administrativo sobre la recepción de la urbanización.

El Consejo considera sin embargo excesivo el plazo máximo de seis meses, y propone su reducción a tres meses.

Decimoctava.- La potenciación de la figura del *urbanizador no propietario* como agente urbanizador (*artículo 68 LU*) y el reforzamiento del *sistema de concurrencia* (*artículo 86 LU*), en consonancia con lo establecido en la Ley estatal, debería servir, en opinión de este Consejo para agilizar la puesta de solares en el mercado.

Decimonovena.- El Consejo considera que el *artículo 93.2* según el cual “*La ocupación directa requiere el consentimiento del propietario de los terrenos a ocupar*”, debería tener una redacción más precisa.

Si lo que quiere recogerse es que una de las posibilidades de ocupación directa sea la que tiene lugar con el consentimiento del propietario, debería aclararse la redacción.

Vigésima.- El *artículo 99.2* recoge cuatro excepciones al principio general del silencio administrativo positivo en la resolución de las solicitudes de licencias urbanísticas.

A juicio de este Consejo, el supuesto contemplado en la *letra c)*, supone perjudicar al administrado por una posible falta de actuación de la Administración que no ha de resultarle imputable. Por lo que respecta a la *letra d)*, la falta de documentación exigible debería ser un defecto subsanable, que no debe suponer por sí solo el no otorgamiento de la licencia.



Vigésimoprimera.- La *Disposición Adicional Tercera* (Planes y Proyectos Regionales a desarrollar por la Consejería competente con el objetivo de crear suelo para la construcción de viviendas con protección pública) recoge un objetivo muy ambicioso, que es compartido por el CES, consiguiéndose con la articulación que se prevé (declaración de urgencia a los efectos de la Ley sobre régimen jurídico de las Administraciones Públicas y contratación administrativa y legislación sectorial en su caso) que dicha previsión pueda ser efectiva.

Vigésimosegunda.- Considera el CES que la *Disposición Adicional Quinta* incrementa la seguridad jurídica, al disponer que se entenderá como propietarios a efectos de los procedimientos urbanísticos a los que tengan tal consideración en el Registro de la Propiedad y sólo en caso de fincas inmatriculadas se acudirá al Catastro.

Conclusiones y Recomendaciones

Primera.- Independientemente del concreto contenido del Anteproyecto y las modificaciones que previsiblemente supondrá sobre la Ley de Urbanismo de Castilla y León, cuyas más importantes aplicaciones a los efectos del cometido de este Consejo han sido anteriormente señaladas, considera el CES que ha de apreciarse el esfuerzo de la Administración de la Comunidad en el sentido de que se han efectuado numerosas consultas en el período de audiencia (que ha parecido ser muy fértil) y, en paralelo, se ha otorgado una enorme publicidad a la reforma (seminarios, página Web de la Junta de Castilla y León, etc.)

Segunda.- Como consecuencia de la modificación de la Ley de Urbanismo de la Comunidad, se acomete una operación de deslegalización en determinados ámbitos (esto es, remisión al nivel jerárquico de reglamento de aspectos hasta ahora regulados



en la Ley, y sobre los que no existe una reserva legal constitucionalmente establecida).

Aún consciente de la complejidad que supone, este Consejo insta de la Administración de la Comunidad una pronta reforma del *Reglamento de Urbanismo de Castilla y León*, con el objeto de conseguir una regulación de los aspectos en los que se produce la citada deslegalización, así como de cualesquiera otros en los que, como consecuencia de la reforma legal, sea necesario.

Tercera.- Asimismo el CES plantea a la Administración de la Comunidad, la conveniencia de que en el plazo establecido en la *Disposición Final Segunda* del Anteproyecto que se informa, se elabore y apruebe el *Texto Refundido* allí previsto, con objeto de que los administrados puedan disponer de una norma única que evite confusiones y remisiones normativas innecesarias.

Cuarta.- En relación con lo expuesto en la *Observación Particular Primera* este Consejo, sin dudar que se trata de un objetivo perseguido por todas las Administraciones Públicas intervinientes en la actividad urbanística, considera conveniente, en consonancia con tales intereses públicos, y según los principios ya aludidos de la Ley Estatal, introducir el contenido del artículo 3 c) del RU como una *nueva letra e) dentro del artículo 4 de la Ley*, estableciéndose así como otro nuevo objetivo de tal actividad urbanística pública: “e) *impedir la especulación del suelo en cuanto perjudica el acceso a la vivienda, la creación de suelo para actividades productivas y la disposición de nuevas dotaciones urbanísticas*”.

Quinta.- Considera este Consejo que en el suelo destinado por las Administraciones intervinientes en el proceso urbanizador para la construcción de viviendas con protección pública, debería potenciarse mucho más de lo que hasta ahora se ha hecho el régimen de arrendamiento.

Al respecto hay que recordar que el *artículo 47 de la Constitución Española* establece un mandato para los poderes públicos dirigido a conseguir para los



ciudadanos el disfrute de una vivienda digna y adecuada; y que la nueva redacción de nuestro Estatuto de Autonomía establece como principio rector de nuestras políticas públicas (*artículo 16.14*) la generación adecuada de suelo y la promoción de vivienda pública y protegida, con especial atención a los grupos sociales en desventaja.

En este sentido el CES considera que deberían acentuarse los esfuerzos públicos para incentivar de manera preferente el régimen de alquiler.

Sexta.- Con referencia a lo dispuesto en los *artículos 38.2.b) y 125.1.b) de la LU*, que resultaría tras el proyecto que se informa, el CES considera que debería incluirse en el *artículo 38.2.b)*, que la reserva para viviendas con protección pública del 30 al 80 por ciento de la edificabilidad residencial de cada sector de suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable, deberá dedicarse mayoritariamente a los *regímenes de protección pública “general y especial”*.

En el mismo sentido, y en lo que se refiere al *artículo 125.1.b)*, considera el CES que en lo que respecta a la construcción de viviendas acogidas a algún régimen de protección pública deberían dedicarse también mayoritariamente a los regímenes de protección pública “general y especial”.

Séptima.- En relación con lo expuesto en la *Observación Particular decimotercera*, el CES recomienda la inclusión en la Ley de Urbanismo de un nuevo *artículo 51.2* con la siguiente redacción adaptada a lo establecido en la citada Instrucción: *“Los instrumentos de planeamiento urbanístico que establezcan determinaciones para el suelo urbano consolidado o el suelo urbanizable, deben incluir un informe de sostenibilidad económica, en el que se ponderará en particular:*

- a) *El impacto de las actuaciones previstas en las Haciendas Públicas afectadas por su implantación, en especial en cuanto al mantenimiento de las infraestructuras necesarias y a la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes.*
- b) *La suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos”.*



Octava.- El *artículo 53* hace referencia a la posibilidad de que el acuerdo de aprobación inicial de los instrumentos de planeamiento determine la suspensión en “*la tramitación de otros procedimientos urbanísticos*” en los mismos términos que la suspensión del otorgamiento de las licencias urbanísticas.

Considera este Consejo que, en aras de una mayor seguridad jurídica en la aplicación de la norma, el Anteproyecto debería especificar, qué debe entenderse, a ciencia cierta y para evitar cualquier duda en la interpretación, por “*otros procedimientos urbanísticos*”.

Novena.- Reconociendo el carácter que el urbanismo tiene también como instrumento de las políticas sociales, el CES valora la labor realizada por *Entidades de carácter asistencial, social y sindical sin ánimo de lucro*, que promueven la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.

En este sentido, este Consejo recomienda que, en el propio texto del Anteproyecto de Ley, y en concreto en el *artículo 127 de la LU*, se recoja, además del concurso público como regla general para la transmisión de los bienes de los patrimonios públicos del suelo, la posibilidad de enajenación directa a favor de las mencionadas Entidades (con la repercusión económica que establezca la normativa aplicable para los regímenes de viviendas protegidas), siempre que acrediten su experiencia y medios para garantizar la viabilidad de la promoción; tal y como se hace en otras normativas autonómicas.

Décima.- Este Consejo recomienda que el Anteproyecto debería recoger la posibilidad de que además de mediante concurso público, mediante enajenación directa se puedan transmitir bienes del patrimonio público del suelo, de planeamiento urbanístico no destinados a vivienda, a *Entidades privadas de interés público sin ánimo de lucro*, cuando tales bienes vayan a ser destinados a actividades de carácter emprendedor que tengan por finalidad el fomento del empleo y de la actividad económica, y sin perjuicio de los fines de interés social que han de ser cumplidos por el patrimonio público de suelo.



Undécima.- *El CES considera que para evitar problemas de Derecho transitorio sería deseable que la entrada en vigor de la norma tuviera lugar antes del 1 de julio de 2008, pues de no ser así se habrían de aplicar de manera directa y hasta la entrada en vigor de la adaptación que pudiera emprenderse por el legislador autonómico las previsiones estatales relativas a participación municipal en el aprovechamiento urbanístico y reserva para la construcción de viviendas con protección pública, ya que el legislador estatal otorgó un plazo máximo al autonómico, para adaptar la legislación básica en estos aspectos, de un año desde la entrada en vigor de la Ley del Suelo, que tuvo lugar el 1 de julio de 2007.*

Duodécima.- Respecto a la previsión contenida en la *Disposición Final primera* del Anteproyecto, relativa a que *“los municipios deberán adaptarse a lo dispuesto en esta Ley cuando procedan a la elaboración o revisión de su planeamiento general”*, este Consejo considera que sería conveniente el establecimiento de criterios o de plazos más precisos, para asegurar la adaptación a las previsiones establecidas.

Decimotercera.- El CES considera que, con carácter general, debe recomendarse a las Administraciones la agilización de los trámites administrativos, que hacen, en muchas ocasiones, que las actuaciones urbanísticas lleguen tarde o se pierdan en el tiempo.

Valladolid, 20 de febrero de 2008

El Presidente

El Secretario General

Fdo.: José Luis Díez Hoces de la Guardia

Fdo.: José Carlos Rodríguez Fernández



ANEXO

Respecto al artículo 36.1.c) de la Ley de Urbanismo, modificada en el Anteproyecto que se informa, el Grupo Segundo Empresarial considera conveniente la eliminación de la doble densidad en el sentido de que desaparezca la limitación del número de viviendas, dejando sólo la limitación de la superficie construida computable.

Valladolid, 20 de febrero de 2008

Fdo. Héctor García Arias

Miembro del Consejo Económico y Social
en representación de la Confederación de Organizaciones
Empresariales de Castilla y León (CECALE)