

**DICTAMEN AL ANTEPROYECTO DE LA
LEY DEL SUELO Y ORDENACIÓN
TERRITORIAL DE EXTREMADURA**

(Aprobado por el Pleno del CES en sesión 30 de octubre de 2000)

DICTAMEN AL ANTEPROYECTO DE LA LEY DEL SUELO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL DE EXTREMADURA

ÍNDICE

- 1.- Consideraciones y aportaciones técnicas del Dictamen.
- 2.- Aportaciones y enmiendas del Grupo I del CES.
- 3.- Aportaciones y enmiendas del Grupo II del CES.

PRÓLOGO.-

El presente Dictamen consta de unos elementos novedosos en cuanto a su contenido, que reflejan claramente el espíritu de los grupos que componen el Consejo Económico y Social (CES) de Extremadura.

De esta forma en vez de presentar un Dictamen que expresara como es habitual, una opinión mayoritaria del CES y además se advirtieran los posibles votos particulares de los grupos en desacuerdo, se ha optado por mostrar un documento con un cuerpo único de elementos estrictamente técnicos sobre la materia objeto de Dictamen y junto a éste las aportaciones que, desde los Grupos I y II, se desea recoja la futura Ley del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura. De aquí que en el índice se señalen las diferentes partes que componen el presente documento.

1.- CONSIDERACIONES Y APORTACIONES TÉCNICAS DEL DICTAMEN.-

I.- ANTECEDENTES.-

Por parte de la Consejería de Vivienda, Urbanismo y Transportes de la Junta de Extremadura se remitió en su día a este Consejo el Anteproyecto de la Ley del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura. Tras diversos estudios previos en relación con su articulado, entre los que se encuentra el Análisis Valorativo trasladado por la Confederación Regional de Empresarios de Extremadura, tuvimos conocimiento de que se habían producido determinadas modificaciones en el texto inicialmente propuesto.

Puestos en contacto con el Órgano remitente, se nos trasladó la versión definitiva que llegó al Consejo a primeros de agosto pasado, siendo comunicada a los miembros de la Comisión Permanente a principios del mes de septiembre de dos mil.

Tras los oportunos estudios y discusiones se emite el presente Dictamen que ha sido aprobado en sesión de la Comisión Permanente celebrada el 30 de octubre de 2.000. Posteriormente el Pleno del Consejo lo aprueba por unanimidad con fecha 30 de octubre de 2.000.

II.- ESTRUCTURA Y CONTENIDO.-

A lo largo de 216 artículos, una disposición preliminar, dos adicionales, 10 transitorias, una derogatoria y una final, el Anteproyecto pretende establecer la ordenación urbanística y territorial de Extremadura.

A los efectos señalados se estructura en Exposición de Motivos, Disposición Preliminar (clarificadora de los conceptos urbanísticos básicos de la Ley), un Título Preliminar (expresivo del objeto, principios y fines de las tareas de ordenación urbanística y territorial) y 5 Títulos más que, respectivamente, tratan del Régimen Urbanístico del Suelo, la Ordenación Territorial y Urbanística, los Instrumentos de Intervención en el Mercado de Suelo, la Ejecución del Planeamiento de Ordenación Urbanística y las Garantías y Protección de la Ordenación Territorial y Urbanística.

Por razones de sistemática, el Consejo prefiere dejar para el final la emisión de su parecer global sobre la regulación pretendida y proceder, a continuación, al examen pormenorizado del contenido de aquella, sin perjuicio de ir efectuando los juicios de valor particulares que algunas disposiciones merezcan y, en su caso, proponiendo las correcciones que se estimen pertinentes.

Exposición de motivos.-

La justificación ínsita de la Ley se distribuye en cinco apartados o puntos diversos que tratan los aspectos que, separadamente, exponemos:

El punto I, parte de la declaración de inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de gran número de los preceptos de la Ley de 20 de junio de 1.992, efectuada por el Tribunal Constitucional y, correlativamente, la atribución a las Comunidades Autónomas de las potestades normativas exclusivas en materia urbanística, para afirmar que "la Junta de Extremadura ha venido formulando y ejecutando una política propia" al amparo de la legislación general.

Se produce, por tanto, un salto cualitativo ya que las tareas de fijación de política y desarrollo urbanístico son completadas por las de regulación legal que, anteriormente, se encontraban exclusivizadas en la Ley de Artículo Único de 23 de diciembre de 1.997.

Se justifica además la conveniencia de la nueva regulación al objeto de evitar que se produzcan colisiones de competencias con la Administración del Estado que, por su parte, ha promulgado la Ley de 13 de abril de 1.998, de Régimen del Suelo y Valoraciones, que debe circunscribir su regulación a establecer las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad en todo el territorio nacional, así como regular otras materias que inciden en el urbanismo como son la expropiación forzosa, las valoraciones, la responsabilidad de las Administraciones públicas y el procedimiento administrativo común.

Las coordenadas del Anteproyecto son, por tanto, el desarrollo pleno de la competencia legislativa propia en coordinación con la normativa estatal y el establecimiento de instrumentos jurídico-urbanísticos con los siguientes fines:

- Asunción de los principios rectores de política económica y social establecidos en la Constitución, intentado adecuarse al desarrollo sostenible.
- Reconocimiento y potenciación de las características propias de Extremadura.

- Concertación interadministrativa entre los afectados por el proceso urbanístico.
- Utilización de técnicas urbanísticas novedosas.

Al margen del aspecto semántico (se utiliza la palabra "escenario" con excesiva profusión), el Consejo estima que la justificación es adecuada, aunque -como se expondrá- los propósitos expresados no siempre obtienen su corroboración con los instrumentos utilizados.

El punto II establece **cinco grandes objetivos** de la Ley y que son:

1º.- Racionalización del sistema de planeamiento, mediante la resolución de la controversia entre ordenación territorial y urbanística utilizando los instrumentos de las planificaciones horizontal y vertical en los que se disocian los niveles competenciales supramunicipal y municipal en función del tipo de Plan y su finalidad.

Dentro del planeamiento municipal se establecen dos niveles de determinaciones "jurídicas", como son la estructural y la detallada.

Se preconiza una simplificación de los procedimientos de tramitación, afirmación que estimamos va a ser de difícil ratificación en la realidad ya que la complejidad de los conceptos que se instituyen, así como las limitaciones operativas conocidas en las Administraciones extremeñas nos permiten suponer que el deseo no se convertirá -desgraciadamente- en realidad.

Por último, se manifiesta que la clasificación del suelo solamente puede ser efectuada por el planeamiento y, a los oportunos efectos, se distingue entre urbano consolidado, urbano no consolidado (con posibles cesiones de aprovechamiento o metálicas), urbanizable (que poseerá facultades atributivas a los sujetos interesados en el momento de ser "programado", lo que podrá efectuarse, incluso, en el Plan General, sin necesidad de otros instrumentos inferiores) y no urbanizable. Observamos que a lo largo del articulado del Anteproyecto, se prescinde en numerosas ocasiones de establecer las diferencias entre las dos categorías de suelo urbano, sin que pueda precisarse con seguridad si las determinaciones de algunos preceptos son de aplicación a ambas o a alguna de ellas, con la consiguiente confusión que ello provoca

La atribución de aprovechamientos lucrativos no es inherente a la calidad de urbanizables de los terrenos, sino consecuencia de compromisos inversores y garantías de su cumplimiento.

En todo caso, la aplicación práctica de los esquemas de razonamiento y consiguiente normativa propuestos, puede resultar incidida por la aplicabilidad de la regulación que el Decreto-Ley 4/2000 contiene.

El Consejo estima, además, que la afirmación tajante de exclusividad del Plan como base de la calificación resulta desvirtuada, por una parte, por las posibilidades operativas y de aprovechamiento que se atribuyen al suelo no urbanizable y, por otro lado, por los llamados "Proyectos de Interés Regional".

2º.- Se intenta efectuar una redistribución competencial entre la Junta de Extremadura y los Ayuntamientos, mediante un concierto entre ambas instituciones con carácter previo a la aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento.

La ordenación estructural se residencia competencialmente en aquella, mientras que la detallada se confiere a los Ayuntamientos, y a partir del momento de la aprobación del planeamiento general, el desarrollo del Plan se efectuará sin tutelas (ni interferencias mutuas).

Ello comportaría -se reitera- una agilización burocrática y una minimización de los costes de gestión.

Respecto a la pretendida agilización burocrática, nos remitimos a lo dicho; por otro lado, la reducción de costes, no puede lograrse con procedimientos complejos, según estima el Consejo.

3º.- La gestión del desarrollo de 'la producción de Ciudad' (que no es sino una nueva denominación de los antiguos ensanches de poblaciones y reformas interiores de las mismas), se articula, según indica la E. de M., mediante la concertación entre lo público y lo privado. A su vez, en la actividad privada deben concordar las relaciones entre propietarios y empresarios.

Las actividades urbanizadoras se configuran como servicios públicos que se desarrollarán por gestión directa (cooperación, expropiación) e indirecta (compensación, concertación).

Las funciones de edificación y rehabilitación se residencian en el propietario, en primer término, con correcciones en caso de inacción mediante la llamada "ejecución sustitutoria" que viene a sustituir la actividad expropiatoria.

Quizá hubiera sido mejor poner en funcionamiento otros resortes tradicionales para conseguir incentivar el deber de construir y, tan sólo en casos particularmente renuentes a la obligación primera, acudir a la llamada ejecución sustitutoria que es previsible plantee problemas funcionales.

4º.- La intervención en el mercado de suelo y vivienda se articula en el nivel de gestión (sociedades públicas, mixtas, consorcios urbanísticos) y en el de planificación (Patrimonios Públicos de Suelo) permitiendo el paso de suelos dotacionales a residenciales de carácter tuitivo.

5º.- Se pretende el logro de la calidad ambiental mediante la creación de estándares cualitativos y cuantitativos exigibles en todo caso; se prevén sistemas de inspección periódica de viviendas (las llamadas ITV de pisos); se establecen obligaciones positivas en relación con el suelo no urbanizable y de sostenimiento de la dehesa y agricultura de montaña; se establecen calificaciones con la doble restricción temporal y de fijarse un canon como contrapartida y se prevé un procedimiento concursal para la calificación para actividades terciarias.

Consideramos que las ideas expuestas son positivas como directrices, pero habrá que adecuarlas a la realidad socioeconómica extremeña.

El punto III se refiere a un régimen especial de expropiación forzosa por razones urbanísticas y se prevé la creación de un Jurado Regional de Valoraciones para sustituir a los Jurados Provinciales de Expropiación, haciendo expreso reconocimiento del estrecho margen competencial que la Constitución estatuye.

El punto IV trata de la disciplina urbanística en los niveles de control (se articula la necesidad de licencia, comunicación previa y el llamado 'trámite de consulta'), protección (se considera prioritaria la actividad de reparar a la compensación por equivalente económico) y disciplina en sentido estricto (articulación de un régimen de garantías).

Volvemos a reiterar la complejidad de la tramitación administrativa que incidirá negativamente en los costes impropios y en la puesta de suelo en el mercado.

El punto V manifiesta que el régimen transitorio intenta minimizar el impacto de las innovaciones, derogándose la normativa autonómica al respecto.

Articulado.-

Se inicia con una **Disposición preliminar** que tiene por objeto definir los conceptos urbanísticos básicos utilizados por la Ley.

La realidad es que no es excesivamente afortunada la expresión formal de alguno de ellos, por lo que entendemos que debiera procederse a una redefinición. Así, el 'suelo' se concibe como el recurso natural (tierra o terreno) utilizado y el artificial construido para la materialización del aprovechamiento urbanístico; creemos más adecuada su configuración, por ejemplo, como "la base material (natural o artificial) sobre la que recae el aprovechamiento urbanístico".

Al determinar los requisitos para la configuración de un terreno como solar se exige, entre otros, la necesidad del suministro de agua potable y energía eléctrica para la edificación, construcción o instalación prevista(s), pero no se exige la garantía del suministro a los usuarios.

Se concibe la "finca" como la unidad de suelo a los exclusivos efectos jurídico-privados 'y del Registro de la Propiedad', como si se tratase de una Institución diversa de aquel ámbito.

Se utiliza el término 'realizar' el aprovechamiento como sinónimo de utilización del mismo y no existe una diferenciación tajante entre "suelo dotacional" y "sistema general".

Al margen de ello, existen errores mecanográficos (singulares por plurales) y se habla de "la misma área de reparto".

El **Título Preliminar** se refiere a las Disposiciones Generales y, entre las mismas alude al Objeto de la Ley (ordenación territorial y urbanística), la Actividad de ordenación como función pública, los Principios de la actuación territorial (desarrollo sostenible), Fines de la actuación pública territorial y urbanística y Formas de gestión y ejecución (públicas y privadas).

El **Título I**, que se encuentra integrado por tres capítulos, trata del Régimen Urbanístico del Suelo.

El Primer Capítulo se dedica a la clasificación del suelo distinguiendo entre urbano (consolidado y no consolidado), urbanizable y no urbanizable (común y de especial protección).

No se recoge la distinción que la Ley Estatal establece entre suelo urbanizable sectorizado y no sectorizado, en función de las prioridades contempladas en el Plan General.

Al tratar del suelo urbano no se distingue, respectivamente, entre consolidado y no consolidado, sino que se limita a concretar los requisitos que deberán poseer los suelos de esta segunda categoría. En todo caso, los estándares de urbanización (servicios) deberán ser adecuados a los fines propios.

Respecto al primero, tampoco es muy tajante la fijación del grado de urbanización y consolidación para que tenga aquella calificación.

El suelo urbanizable no se configura como categoría residual ("aquel que no es urbano, ni no urbanizable"), como ocurre en la Ley 6/98, sino que se califica -como en la antigua normativa- en función de las necesidades municipales de transformación. Hay que tener en cuenta que ello comporta posibles márgenes de discrecionalidad que habrá que intentar evitar.

Se establece la posibilidad de que los particulares formulen al Ayuntamiento "consulta" sobre la viabilidad de la transformación urbanizadora, concretándose los requisitos y declaraciones posibles.

El capítulo Segundo trata del Régimen de las distintas clases de suelo, abordando, en primer término, el "contenido urbanístico de la propiedad" manifestando que la clasificación vincula los terrenos y edificaciones a los destinos y usos correspondientes y define la función social de aquellos, delimitando el contenido del derecho de propiedad

El artº. 13 relaciona, para las distintas clases de suelo, los derechos inherentes a aquel contenido, respecto a lo que cabe señalar:

- que la palabra 'derechos' no se está utilizando en sentido propio técnico-jurídico, sino que se está refiriendo a facultades integrantes de un derecho subjetivo.

El artº. 14 estatuye los deberes integradores del contenido urbanístico legal del derecho de propiedad, distinguiendo aquellos que tienen carácter general, de los que son específicos de las distintas clases de suelo.

Los deberes impuestos a los terrenos considerados como suelo urbano consolidado, pudieran trascender de lo que establece la legislación estatal (de carácter básico en materia de propiedad) ya que la misma se limita a fijar el deber de los propietarios de completar a su costa la urbanización para que aquellos adquieran la condición de solar, sin otras obligaciones adicionales.

A seguido se consagra el carácter real de los deberes inherentes a la propiedad al sentar la subrogación legal del adquirente de aquella, por cualquier título; igualmente se señala que la ordenación urbanística no confiere derecho alguno a indemnización y, por último, se fijan unas determinaciones de aplicación directa (armonización con patrimonio histórico, artístico y cultural y normas de suelo no urbanizable) y otras de carácter subsidiario respecto a las que pudiera contener el planeamiento de ordenación territorial y urbanística.

El régimen de suelo no urbanizable comienza por concretar los actos que se podrán realizar en suelo no urbanizable común que estarán constituidos por las actividades agropecuarias, las permitidas por el planeamiento y, salvo prohibición de la ordenación, el uso o ejecución de obras, construcciones e instalaciones no vinculadas a explotaciones de tal carácter, siempre que se obtenga la oportuna calificación urbanística y se abone un canon consistente, como mínimo, en el 2% de la inversión a realizar.

En todo caso se deberá preservar la baja densidad de este suelo y se garantizará la no formación de nuevos núcleos de población que se definen, así como la garantía de la restauración de las condiciones ambientales.

Se concretan los usos y actividades permisibles, los requisitos de los actos de aprovechamiento legitimados por la calificación urbanística, el contenido de la misma en suelo no urbanizable común y protegido y la invalidez de los actos de calificación y autorización (nulidad de pleno derecho) contrarios a la legalidad.

Es curiosa la exigencia de que los deberes y cargas urbanísticas, en suelo no urbanizable, se deban hacer constar en el Registro de la Propiedad, ya que, al ser exigencias legales, se imponen a la voluntad de los particulares y son obligatorias con independencia de que consten o no en la inscripción registral de las fincas afectadas.

Se contempla la posibilidad de abrir concursos para la legitimación de ciertos actos de aprovechamiento de iniciativa particular, estableciéndose sus requisitos y el procedimiento de calificación urbanística ya sean promovidos por los particulares, ya por las Administraciones públicas, y las condiciones legales mínimas, vigencia y caducidad de las licencias municipales que son una consecuencia de la previa calificación.

El régimen del suelo urbanizable sin Programa de Ejecución aprobado se asimila al del suelo no urbanizable común, sin perjuicio de que -cuando la demanda lo exija- pueda plantearse al Ayuntamiento la viabilidad de la actuación.

La aprobación del Programa comporta el inicio del proceso urbanizador con las facultades y obligaciones que genera en los interesados, entre las cuales alcanzan especial relevancia las cesiones de terrenos destinados a dotaciones públicas. Como norma general, la edificación no podrá llevarse a cabo hasta que se ultime aquel.

El suelo urbano que, según el planeamiento, se sujete a unidades de actuación sistemáticas, tendrá el mismo régimen que el del suelo urbanizable.

El restante suelo urbano comportará la necesidad de que los terrenos integrantes del mismo estén vinculados a la edificación y usos previstos en la ordenación, siendo el aprovechamiento subjetivo lucrativo el aprovechamiento objetivo minorado en la cuantía de la cesión obligatoria y produciéndose la obtención del diferencial entre ambos por parte de la Administración actuante.

Se concreta el contenido de las áreas de reparto en suelo urbanizable y la forma de determinar el aprovechamiento medio, así como los coeficientes correctores de uso y tipologías.

Se prevé la posibilidad de las transferencias de aprovechamiento con el condicionante de que las establezca el planeamiento, siempre que sea a favor de otras parcelas que cuenten con excedentes de aprovechamiento objetivo y fuera aprobada por el Municipio.

Las reservas de aprovechamiento se contemplan para el caso de que se trate de terrenos con destino dotacional con motivo de la incorporación a dominio público. Transcurridos tres años el titular de la reserva de aprovechamiento podrá solicitar su expropiación.

Como corolario de lo anterior se contempla la posibilidad de que los Municipios puedan transmitir el excedente de aprovechamiento objetivo radicado sobre parcelas o solares urbanos con motivo de la solicitud de licencia de edificación. Se establece un sistema de fijación de valores y de enervar la posibilidad de obligatoriedad de la oferta implícita y derecho de adquisición preferente.

El Consejo se limita a sintetizar la previsión normativa y estima que su complejidad aconsejaría fuera sustituida por otra más sencilla.

Al propio tiempo convendría clarificar el destino de la cesión del 10% de aprovechamiento medio, y concederle un carácter finalista destinándolo a usos de carácter social.

Las Parcelaciones y Reparcelaciones son abordadas en el capítulo Tercero sin que establezcan grandes novedades sobre la normativa vigente como no sea la posibilidad de que el área reparcelable no coincida con la unidad de actuación y la aplicación supletoria de las normas reguladoras de la expropiación forzosa.

El **Título II** trata de la Ordenación Territorial y Urbanística que desarrolla en dos capítulos con dedicación respectiva a cada uno de tales aspectos.

Como instrumentos de Ordenación territorial se establecen las Directrices de ordenación del territorio, los Planes territoriales y los Proyectos de interés regional, a los que se dedica el primero de los capítulos.

Las mencionadas Directrices definen los elementos de organización y estructuración total o parcial de Extremadura; su finalidad es ordenar los procesos de ocupación del territorio por las distintas actividades económicas y sociales desde el concepto del desarrollo sostenible, así como prever las acciones territoriales que requieran la acción conjunta de las distintas Administraciones públicas, estableciendo las bases para celebrar acuerdos de cooperación; se formularán por la Junta de Extremadura a propuesta del Consejero competente y se asegurará la intervención y participación de las Administraciones y Entidades Públicas afectadas por razón de su competencia.

Los Planes territoriales tienen por objeto la definición integral o sectorial de los elementos básicos de un área geográfica determinada, desarrollando los criterios de las Directrices de ordenación territorial. No podrán clasificar suelo, ni tener ámbito inferior al municipal y, en su desarrollo, se podrán redactar Planes Especiales.

Su efecto de mayor relevancia radica en que su aprobación entraña la declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación a efectos de expropiación forzosa, ocupación temporal e imposición o modificación de servidumbres.

Su formulación es similar a las Directrices antes indicadas.

Los Proyectos de Interés Regional ordenan y diseñan las obras a que se refieren. Pueden comprender terrenos de uno o más municipios y desarrollarse en cualquier clase de suelo y su aprobación determinará la calificación y clasificación urbanísticas de los terrenos a que afecten.

Pueden tener por objeto infraestructuras, obras, construcciones o instalaciones destinadas a la ejecución de la política de viviendas de protección pública, instalaciones para el desarrollo de actividades industriales o terciarias y obras o servicios públicos en sentido estricto.

Su formulación podrá efectuarse a instancias de las Administraciones públicas y personas privadas, tramitándose ante la Junta de Extremadura quien concretará la persona o entidad a quien se atribuya su ejecución.

En el caso de que el adjudicatario pretenda la subrogación de un tercero en el ejercicio de sus funciones, con carácter previo a la autorización administrativa, se exige el otorgamiento de escritura pública del acuerdo suscrito entre los particulares a efectos de tramitación de aquella, con desconocimiento de las normas que al efecto establece la legislación civil.

El medio más relevante que legalmente se contempla para asegurar la efectividad de los instrumentos de ordenación del territorio reseñados es el de la 'suspensión del planeamiento urbanístico precisado de adaptación', que exigirá de la audiencia previa de las Corporaciones Locales afectadas, entrañará la suspensión de licencias y tendrá una virtualidad temporal máxima de un año desde la adopción del acuerdo.

El capítulo Segundo contempla la Ordenación Urbanística, cuyos instrumentos se disocian entre los llamados 'instrumentos de planeamiento' y 'otros instrumentos de ordenación urbanística'.

Entre los primeros se encuentran los Planes Generales Municipales y los Planes de Desarrollo que, a su vez, pueden ser los Planes Parciales, Planes Especiales y Estudios de Detalle.

Otros instrumentos de ordenación urbanística que complementan el planeamiento son los Criterios de Ordenación Urbanística y las Ordenanzas Municipales de Policía de la Edificación y de la Urbanización.

Como se puede comprobar, desaparecen de la ordenación las llamadas Normas Subsidiarias de Planeamiento.

Los Planes Generales Municipales (antiguos Planes Generales de Ordenación Urbana) definen la ordenación urbanística en la totalidad del correspondiente término y organizan la gestión de su ejecución. Se establece la posibilidad de que el Plan se extienda a otros municipios "cuando la ordenación coherente del desarrollo municipal haga indispensable la de terrenos pertenecientes a términos municipales colindantes" .

Aunque tal extensión es limitada cualitativa y cuantitativamente, supone una invasión de ámbitos de ordenación que, en principio son autónomos, a no ser que se establezcan conexiones o coordinaciones a través de los oportunos instrumentos de ordenación territorial.

Al configurar el contenido de los mismos, se contempla la posibilidad de eliminar el suelo urbanizable en los municipios de escaso movimiento urbanístico, así como la necesidad de que en los municipios de más de 10.000 habitantes se habilite suelo urbanizable al objeto de poder ponerlo en gestión sin necesidad de planeamiento de desarrollo.

Igualmente se establece la necesidad de que, al menos, un 25% del suelo urbanizable y asimilados residenciales se dediquen a viviendas de protección especial, salvo supuestos excepcionales.

Implícitamente, por lo demás, se están recogiendo las categorías de suelo urbanizable sectorizado y no sectorizado o, lo que es lo mismo, los anteriores suelos programados y no programados.

Los Planes Parciales tienen por objeto la ordenación detallada de sectores completos de suelo urbanizable que no se hubiera establecido ya por el Plan General; igualmente los Planes Especiales se dirigen a desarrollar, complementar o mejorar aquellos en materia de suelo dotacional, infraestructuras, cultura o arquitectura y viviendas de protección oficial o pública. Cuando los Planes Especiales se refieran a áreas concretas de suelo urbano, tendrán el carácter de 'Reforma Interior', pudiendo incluir Catálogos de Bienes Protegidos.

Expresamente se recoge la posibilidad que las anteriores figuras de planeamiento modifiquen las determinaciones de los Planes Generales, sin que ello suponga un demérito del principio de jerarquía normativa, opción que ya se encontraba implícita en la normativa anterior en virtud del principio de especialidad.

Los Estudios de Detalle ocupan el grado inferior de los instrumentos de planeamiento siendo su virtualidad exclusiva, respecto de manzanas o unidades equivalentes, ajustar las alineaciones y rasantes, distribuir los volúmenes o adaptar el viario o el suelo dotacional público.

Se fijan los aprovechamientos máximos que deberán respetar los futuros Planes Generales Municipales referidos tanto a suelo urbano como urbanizable, así como los supuestos excepcionales en que se puede autorizar un incremento respecto de aquellos. Igualmente se establece el procedimiento y competencia para la tramitación y aprobación de los diversos instrumentos de planeamiento que residualmente se confiere a la Comunidad Autónoma en cuanto a la aprobación definitiva y, excepción hecha de aquellos supuestos en que se asigna la potestad al respecto al Ayuntamiento.

Como instrumentos de ordenación urbanística ajenos al planeamiento se contemplan los Criterios de Ordenación Urbanística y las Ordenanzas Municipales.

Los Criterios se aprueban por el Consejero competente, no poseen carácter vinculante, y tienen por objeto fijar prioridades de planeamiento, establecer soluciones tipo y de diseño y determinar modelos de regulación de las diferentes zonas de ordenación y aprovechamientos más usuales.

Las Ordenanzas Municipales de Policía de la Edificación comportan una normativa municipal para la autorización de los actos de edificación ajustándose a la normativa de seguridad, salubridad, habitabilidad y calidad de las construcciones.

Las Ordenanzas Municipales de Policía de la Urbanización tienen por objeto el control de la ejecución y mantenimiento de las obras de urbanización ajustándose a las diversas normativas sectoriales.

El **Título III** está dedicado a los Instrumentos de Intervención en el Mercado del Suelo, dedicándose el Primero de sus tres capítulos a los Patrimonios Públicos de Suelo.

Tales patrimonios pueden ser constituidos por la Comunidad Autónoma o los diversos Municipios estableciéndose en el artº 86 las finalidades que pueden perseguir incurriéndose en reiteración en sus apartados b) y e).

Se trata de patrimonios separados, cuyo titular deberá llevar un Registro de Explotación y podrá desarrollar su gestión de forma similar a la utilizada para cualesquiera otros bienes patrimoniales.

Se establece la posibilidad de que el Plan establezca las llamadas **reservas de terrenos** de posible adquisición para la constitución o ampliación de los patrimonios de suelo.

La configuración como terreno reservado entraña la declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación a los efectos expropiatorios y la sujeción de las transmisiones a los derechos de tanteo y retracto.

Todo ello supone una restricción a las facultades integrantes de la titularidad dominical de los propietarios, siendo dudosa la habilitación a la Administración.

Se establecen los destinos de los bienes integrantes de los patrimonios, se regula la disposición sobre los mismos y se señala que la aplicación de los bienes a cualquiera de los fines propios de aquellos excluirá la posibilidad de la reversión de los adquiridos por expropiación forzosa aun cuando con posterioridad se produzca un cambio en el destino atribuido inicialmente.

Tenemos dudas acerca de la posibilidad de que se excluya de la reversión el supuesto al variar la "causa expropiandi", ya que es precisamente ese objetivo el que habilita para que se tenga lugar una transmisión obligatoria de la propiedad.

El capítulo Segundo establece la posibilidad de que la Comunidad Autónoma de Extremadura y los Municipios constituyan derecho de superficie sobre los bienes de su propiedad con destino a la construcción de viviendas sujetas a protección pública o precio tasado.

Extrañamente se diferencia entre "terrenos de su propiedad o integrantes del patrimonio público de suelo", siendo así que --por definición- los bienes integrantes del patrimonio público de suelo son de la propiedad de la Comunidad Autónoma o los Municipios.

Aunque el objeto de la regulación (llena de obviedades jurídicas) es la concesión del derecho de superficie por Entes públicos, el artº. 96.2,b) se refiere a posible derecho de superficie entre particulares.

El capítulo Tercero trata de los Derechos de tanteo y retracto que se atribuyen a la Junta de Extremadura (no, "por", como se dice) sobre determinados bienes inmuebles (comprendidos en Proyectos de Interés Regional, viviendas sujetas determinados regímenes de protección y bienes de interés cultural o radicantes en conjuntos histórico-artísticos), así como a los Municipios a través del planeamiento o "por el procedimiento establecido en el número 3 del artº. 121" sobre determinados terrenos.

No le parece al Consejo adecuada la posibilidad de que los Municipios, a través de un mero proyecto de obras (carente por tanto de virtualidad normativa) pueda crear tales derechos a su favor con la consiguiente restricción de los derechos de los administrados.

Se crea un Registro administrativo de bienes sujetos a tanteo y retracto con la obligación de trasladar periódicamente sus pronunciamientos a los Colegios de Notarios y Registradores.

Desconocemos la virtualidad que puede tener tal traslado que, en cualquier caso, carece de la menor trascendencia jurídica o funcional.

Por otro lado no se contempla plazo alguno de ejercicio por sus titulares de los derechos de tanteo y retracto por lo que, probablemente, la creación del mismo sea nula de

pleno derecho, en cuanto que se deja al arbitrio de una de las partes el ejercicio de determinadas facultades.

El **Título IV** regula la Ejecución del Planeamiento de Ordenación Urbanística tratándose los diversos aspectos del mismo a lo largo de seis capítulos.

Las Administraciones públicas son competentes para la ejecución del planeamiento en régimen de actuaciones urbanizadoras y obras públicas ordinarias y la inspección y control de las actuaciones edificatorias de los propietarios. Se describen y definen el doble tipo de las actividades reseñadas.

El planeamiento señalará un orden de prioridades en el desarrollo de tales tareas y podrá establecer plazos máximos para la edificación o, en su caso, la rehabilitación. En su defecto, podrá el Municipio señalar los plazos cuyo incumplimiento comportará la posibilidad de la expropiación o la ejecución forzosa por sustitución.

La gestión pública se podrá efectuar bajo cualesquiera de las formas admitidas por la legislación de régimen jurídico y de contratación de las Administraciones públicas y de régimen local. Señaladamente se establece la posibilidad de "crear sociedades anónimas". Entendemos que tal habilitación debe referirse a cualquier tipo de figura societaria.

El artº. 117, de desafortunado título y que indudablemente trata de los **requisitos previos o presupuestos de la ejecución**, establece la necesidad de la aprobación del planeamiento, el Programa de Ejecución o sustitutivo y el proyecto de urbanización.

La figura fundamental del sistema está constituida por los **Programas de Ejecución** que poseen la triple función de delimitar la zona de actuación, describir las obras de urbanización y establecer las condiciones de desarrollo que, salvo prórroga justificada, deberán ultimarse en el plazo de cinco años.

Sus objetivos esenciales son la conexión de la urbanización con las infraestructuras generales, crear las redes propias de aquella y obtener las infraestructuras y dotaciones públicas y el aprovechamiento excedentario de la unidad para integrarlo el patrimonio público de suelo.

Se regulan igualmente la iniciativa de los mismos, así como su contenido incurriéndose en algunos errores técnicos como es la posibilidad (artº. 120, e), 3º) de ser

"inscrita" la afectación de una finca a los fines y obligaciones de una agrupación de interés urbanístico, siendo así que el acceso registral de aquella no tendría lugar a través de inscripción, sino de nota marginal.

El capítulo Segundo contempla la Ejecución en Unidades de Actuación que delimitan el ámbito espacial de una actuación urbanizadora y que se concretará en los planes, Programas de Ejecución o, en su caso, en los proyectos de urbanización (lo que nos parece excesivo para los mismos como, en otro lugar, quedó reseñado).

La ejecución podrá llevarse a cabo a través de sistemas de gestión directa (cooperación y expropiación) o de gestión indirecta (compensación y concertación).

La elección del sistema de ejecución se determinará por la Administración actuante conforme a diversos criterios.

La opción por un sistema de gestión directa exige la motivación de las razones de interés público que la justifiquen. El sistema de compensación será el adecuado si la consulta hubiera sido formulada por una agrupación de interés urbanístico (antigua Junta de Compensación) cuyos integrantes representen más del 50% de los terrenos; el sistema de concertación, cuando no exista tal número de propietarios o exista un empresario interesado (se producirá la apertura de un proceso concurrencial).

En la definición de los conceptos de los gastos de urbanización nos llama la atención de la posibilidad de que se produzca una modificación sobrevenida de la previsión inicial de los gastos de urbanización a causa de circunstancias técnicas no previsibles en el proyecto de urbanización.

Con ello estimamos que se está contemplando legalmente una incorrecta redacción de tales proyectos y, por otro lado, la fuerza mayor (sin necesidad de expresarse) quedaría cubierta por las normas generales.

El capítulo Tercero se refiere a la gestión indirecta mediante los llamados sistemas de ejecución privada, conteniendo una descripción de los sistemas de compensación y concertación más certera de la que expresaba el anterior anteproyecto.

La figura nuclear del proceso de urbanización mediante gestión privada la constituye el **agente urbanizador** que viene a configurarse como un tercer elemento con

tareas específicas distintas de los otros dos intervinientes (Administración actuante y propietarios del suelo). Su selección se efectuará en pública competencia .

Su relación con los propietarios se articula en dos órdenes a elección de éstos: cooperando en la urbanización mediante el pago de las cuotas correspondientes a sus propiedades en los gastos de urbanización, en metálico o cediendo terrenos o, renunciando a tal cooperación, siendo expropiados.

Frente a la Administración se convierte en responsable de la urbanización del suelo sometido a su gestión, garantizando el cumplimiento de tales obligaciones mediante la constitución de primera hipoteca o garantía financiera adecuada.

La primera hipoteca tiene el doble defecto de ser una carga real sobre los terrenos que, de hecho, impide simultanear a urbanización con la construcción al obstaculizar las garantías de las entidades financieras y que posee un coste exorbitante que, lógicamente, debe incidir negativamente en los adquirentes finales de las viviendas.

Se regula la tramitación de los Programas de Ejecución de iniciativa particular o a desarrollar en régimen de gestión indirecta, diferenciándose el procedimiento ordinario del de tramitación simplificada cuando el planeamiento tenga establecidas unas bases orientativas para su ejecución y sea posible proceder a la misma conforme a las condiciones objetivas fijadas en el propio planeamiento (art. 10.4 de nueva redacción). La decisión aprobatoria se asigna al Ayuntamiento en Pleno con informe previo de la Consejería en los casos de poblaciones de menos de 20.000 habitantes de derecho. La adjudicación de la ejecución del Programa se instrumenta bajo la forma de convenio urbanístico.

La diferenciación de los dos procedimientos de tramitación nos recuerda a la anterior distinción entre suelo urbanizable programado y no programado que, en este caso, pasaría a diferenciar el suelo no programado del "suelo un poco programado".

Se estatuye el llamado 'régimen de adjudicación preferente' en el sistema de concertación , debiendo adjuntarse a las propuestas acompañadas de alternativas técnicas con proyecto de reparcelación suscrito por sus propietarios o con proyecto de urbanización. Se establecen prioridades en la adjudicación entre distintas alternativas técnicas y se decreta la improcedencia de la adjudicación preferente en el caso de reserva de los terrenos a otros objetos.

Se crea un Registro administrativo de Programas de Ejecución y Agrupaciones de Interés Urbanístico

El capítulo Cuarto trata de los sistemas de ejecución pública incluyendo los de cooperación y expropiación.

Están habilitadas para formular programas en la cooperación las Administraciones públicas que operarán como agentes urbanizadores.

En el sistema de expropiación, la Administración aplica la misma a la totalidad o parte de los bienes y derechos de la unidad de actuación, ejecuta 'por sí misma' las obras de urbanización y, en su caso, la edificación.

Este actuar por sí misma, debe ser entendido en sentido amplio de asunción de la función, pero no impidiendo la contrata. Corolario de ello es la posibilidad de actuar mediante beneficiario privado.

Por otro lado, la adquisición del suelo destinado a sistemas generales (cuando no esté adscrito a sector o unidad de actuación algunos) se producirá por ocupación directa o expropiación forzosa, efectuándose las obras correspondientes a aquellos como obras públicas ordinarias. Cuando los sistemas generales se encuentren adscritos a sectores o unidades de actuación, la Administración expropiante se incorporará a la Comunidad a cuyo través se verificará la distribución de cargas y beneficios en aquella unidad de ejecución.

Nos llama la atención tal posibilidad ya que parece una 'contradictio in terminis': si el contravalor de la adquisición del terreno preciso para el sistema general se logra mediante atribución de un determinado aprovechamiento urbanístico al particular-propietario con aquella carga, no es preciso asignar al mismo el equivalente económico que la expropiación supone ni, por tanto, acudir a la expropiación.

La ocupación directa de los terrenos destinados a sistemas generales seguida de la permuta forzosa de terrenos provenientes de un patrimonio público de suelo es la otra posibilidad para la adquisición de los sistemas no adscritos.

A tales efectos se establecen diversas reglas que, en algún caso, son tautológicas.

Es objeto posterior de regulación la llamada "expropiación forzosa por razón de urbanismo", con lo cual se establecen tres categorías de la reseñada Institución:

- La precisa para la ejecución de la ordenación territorial y urbanística.
- La contemplada en la legislación estatal.
- La aquí contemplada, en la que la mera concurrencia de sus presupuestos de aplicación comporta la declaración de utilidad pública. Tales presupuestos son relacionados (vinculación al uso o servicio público, patrimonios públicos del suelo, incumplimiento de deberes, inadecuación a exigencias de salubridad y habitabilidad, etc.).

Se pormenoriza la regulación de los beneficiarios de la expropiación y liberación excepcional de la misma, la determinación del justiprecio y el procedimiento a tales efectos (tasación conjunta e individualizada), se crea el Jurado Regional de Valoraciones con plenas facultades de determinación de justiprecio y cuya composición es generosa en número de personas y empleados públicos.

Entendemos que, con independencia de otras razones de constitucionalidad, la composición del Jurado va a comportar la ineficacia de su función (poca representatividad) y la carestía de su funcionamiento (excesivo número de integrantes) con lo cual su razón de ser (evitación de litigios judiciales) difícilmente se va a lograr.

El capítulo V se refiere a "Otras formas de ejecución" entre las que se contemplan los casos llamados de 'obras públicas ordinarias' y de 'actuaciones edificatorias'.

La ejecución mediante obras públicas ordinarias podrá tener lugar en los casos en que no sea precisa la delimitación de unidades de actuación, obteniéndose las dotaciones a través de otras vías coactivas o convencionales.

Idéntica premisa se establece para la ejecución en actuaciones edificatorias, derecho y deber que corresponden al propietario de las parcelas y solares que deberá ejercitar en los plazos legales que no podrán exceder de los veinticuatro meses desde la posibilidad de obtener licencia.

El incumplimiento de la obligación comportará la posibilidad de expropiar o, en su caso, la sustitución del propietario, a cuyos efectos se abrirá un concurso (de oficio o a instancias de un particular). En este caso será precisa la redacción del llamado Programa de Ejecución Edificadora.

La terminología empleada por el Anteproyecto no es muy adecuada ya que, en algún momento, parece que el particular puede convocar el concurso (art. 158.4).

El capítulo Sexto se refiere a la "Conservación de obras y construcciones" atribuyendo tal obligación, respecto a las obras de urbanización, a la Administración actuante tras la recepción definitiva única, según la actual Ley de Contratos de Administración Pública y salvo los casos excepcionales en que quepa la constitución de 'entidades urbanísticas de conservación'.

Tal obligación en el caso de inmuebles en general corresponde a sus propietarios. Se concreta (en el caso de edificios) el montante de tal deber, que habrá de llegar "... hasta que el importe... no rebase el contenido normal de aquel..." que estará representado por la mitad del valor de una construcción de nueva planta homogénea a la preexistente.

Si se obliga más allá de dicho contenido, la Administración abonará el exceso. También podrá establecer ayudas públicas mediante convenio y bonificaciones fiscales.

Se establece la inspección periódica de las edificaciones de más de cincuenta años así como la determinación de los supuestos de ruina legal (mayor coste que el deber normal de conservación). La ruina física inminente entrañará facultades exorbitantes del Alcalde.

La regulación de las llamadas órdenes de ejecución y 'obras de intervención' en los edificios de interés cultural debiera hacerse en términos similares a los contenidos, cambiando la denominación de 'intervención' por la de 'mejora'.

Se prevé de la delimitación de las llamadas Áreas de Rehabilitación Preferente cuya tramitación se efectuará, salvo previsión diversa al respecto en el planeamiento, por el procedimiento para la aprobación de los Planes Especiales de Reforma Interior, regulándose su gestión y los efectos de la aprobación.

El **Título V** se intitula "Las garantías y la protección de la ordenación territorial y urbanística", aunque quizá fuera más adecuado invertirlo ya que estimamos que lo primero y esencial del propósito legal debe ser 'la protección' y, para el logro de tal objetivo, se articula un sistema de 'garantías'.

El primero de los capítulos establece los principios generales, asignando a los Municipios el ejercicio de tales funciones y potestades, que tendrán carácter inexcusable (¿es que hay potestades excusables?) y cuya coordinación y sustitución puede asumir la Comunidad Autónoma conforme a la legislación de régimen local. Se declaran de interés regional las funciones de control, verificación, disciplina y sanción en la materia y se establece el deber general de colaboración y la posibilidad de delegación de tales tareas por parte de los Municipios que no cuenten con Plan General.

El capítulo Segundo trata del control de la legalidad de actividades y actos de transformación y aprovechamiento del suelo, lo que se efectúa mediante la inspección urbanística y los deberes de comunicación previa y autorizaciones o licencias estableciéndose al respecto diversas potestades municipales.

La comunicación previa es precisa cuando no sea exigible licencia y, una vez efectuada, podrá materializarse el acto, operación o actividad a que se refiere si no existe alguno de los pronunciamientos legales en plazo de quince días. La no comunicación determinará la calificación del acto como 'clandestino'.

La licencia urbanística es un acto de control previo de la legalidad y su tramitación se adecuará a las Ordenanzas Municipales y, supletoriamente, al procedimiento que al efecto aprobará la Junta de Extremadura.

Se iniciará a instancias del interesado, debiendo motivarse la resolución denegatoria y entendiéndose concedida por silencio positivo a los dos meses de su solicitud. Tiene efecto legitimador para la ejecución de los actos pretendidos. Su disconformidad sobrevenida con el planeamiento dará lugar a indemnización. Lleva implícita la concesión de otras licencias municipales y la calificación de la evaluación del impacto ambiental. Las empresas suministradoras exigirán para la contratación la acreditación de la licencia urbanística.

Se establece una relación de actos de construcción, edificación y uso del suelo que se encuentran sujetos a licencia, sin que la misma tenga carácter de *numerus clausus* en cuanto que se establece una cláusula residual que alude a cualesquiera otros que señalen los instrumentos de planeamiento de ordenación territorial o urbanística. Su procedimiento y contenido son regulados, previéndose la posibilidad de otorgamiento de licencias parciales.

Igualmente se contemplan, con igual carácter, diversos actos sujetos a la licencia de usos y actividades respecto a las cuales igualmente se prevén trámites y contenido.

La autorización de usos y obras provisionales en suelo urbanizable y no urbanizable común serán factibles si no dificultan la ejecución del planeamiento.

Se regula el trámite de consulta sustitutivo de la licencia de obras para determinados supuestos de obras públicas o actos de construcción promovidos por la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura y, en su caso, por las Diputaciones Provinciales y las incluidas en Proyectos de Interés Regional y en Planes Especiales.

El capítulo Tercero trata de la Inspección Urbanística que se atribuye, en principio, a los Municipios dentro de su ámbito territorial, procediéndose a la descripción de la misma y a la determinación de las potestades y facultades atribuidas. Cuando tales tareas se asuman por la Comunidad Autónoma, los funcionarios que la ejerciten tendrán el carácter de Inspectores Territoriales.

Las Ordenes de ejecución se contemplan en el capítulo Cuarto, atribuyéndose a la Administración urbanística la posibilidad de dictarlas con el fin de preservar (el respeto a) las disposiciones, principios y valores contenidos en la Ordenación. Son ejecutivas y se adecuarán a los principios de igualdad, proporcionalidad, congruencia con los fines y menor restricción en la esfera de actuaciones de los particulares.

El capítulo Quinto trata de la disciplina territorial y urbanística.

Las actuaciones clandestinas e ilegales se definen en función de que tenga lugar una contravención con el acto legitimador previsto legalmente o, la disconformidad se produzca con la ordenación territorial o urbanística.

La regulación del régimen de legalización de las actuaciones clandestinas no deja claro si la incoación del procedimiento a través de denuncia debe emanar inexorablemente de una Administración Pública o, por el contrario, cabe cualquier otra manifestación acusatoria para iniciar el expediente. Se establecen sus trámites y se manifiesta su compatibilidad con posibles procedimientos sancionadores.

Las actuaciones ilegales tienen un procedimiento de legalización sensiblemente igual; la apertura del expediente sancionador es inherente a la práctica del requerimiento de legalización y se establecen los casos en que la legalización no es posible.

El ejercicio de las funciones municipales reseñadas (más que actividades, como dice el Anteproyecto) tienen el carácter de obligaciones inexcusables, siendo posible -caso de incumplimiento- la sustitución por la Comunidad Autónoma.

En el caso que una innovación de planeamiento o una legalización expresa se produjera respecto de obras clandestinas o ilegales, la Administración actuante podrá exigir hasta el 15% del valor de la obra así como dictar las correlativas órdenes de ejecución.

Cuando haya que restaurar la ordenación deteriorada por actuaciones clandestinas o ilegales, las operaciones al efecto serán determinadas en la resolución del procedimiento de legalización o en orden de ejecución que se adopte.

Llama la atención que se asimilen las actuaciones clandestinas y las ilegales cuando tan sólo las segundas suponen la contravención de la ordenación.

El transcurso de cuatro años desde la terminación de las obras o actividades clandestinas o ilegales impedirá la demolición de aquellas que, no obstante, quedarán sujetas al régimen de fuera de ordenación. Tal plazo de cuatro años no regirá en determinadas contravenciones muy graves señaladas legalmente y sea crea un régimen de posibles y sucesivas multas coercitivas.

El capítulo Sexto trata de las Infracciones y Sanciones urbanísticas, incluyendo dentro de las primeras una serie de conductas que se disocian entre muy graves, graves y leves, categoría ésta a la que se asigna carácter residual.

De forma particular se establece la "responsabilidad sancionadora urbanística" a los miembros de Corporaciones Locales o Autoridades competentes que realicen las actividades ilegales que se describen. Se añade que "la condición de falta muy grave, grave o leve se determinará en función de la entidad de la infracción tolerada o consentidas y de sus consecuencias para el interés general".

Cabe señalar al respecto:

- Que no cabe hablar de responsabilidad sancionadora urbanística, sino de responsabilidad por infracciones urbanísticas ya que la sanción es una consecuencia de la culpabilidad, imputabilidad o responsabilidad por la infracción.

- Que la calificación de la falta o infracción debe venir predeterminada por los criterios de tipicidad que antes se señalan y que cabe establecer otros adicionales en función de su entidad o consecuencias.

- Que además de actos de mera omisión (tolerada o consentida) como causa de la responsabilidad, existen actos positivos que originan aquella.

La consecuencia de las infracciones son las sanciones posibles (multas, inhabilitación, publicidad, decomiso y expropiación), estableciéndose una escala en base al tipo de infracción.

Se publicarán las sanciones igualmente en "un" Diario Oficial de Extremadura (desconocemos que exista más de uno).

Se establece el "decomiso" de la diferencia entre el beneficio económico obtenido con las infracción y las cargas impuestas al infractor (más propio parece el término de abono de la diferencia en lugar de un término que, aunque de posible utilización más general, es propio de la Ley de Contrabando predemocrática).

Al margen de una posible expropiación de contornos difusos, se establece que 'la propiedad del suelo pasará a ser de titularidad municipal', sin que se aclare cómo se produce tal atribución; a ello se añade que si existen 'terceros adquirentes' de viviendas, locales o derechos reales sobre cosa ajena... la Administración tendrá derecho de tanteo y retracto sobre la primera y sucesivas transmisiones que se den sobre dichos inmuebles.

No podemos calificar de plausible las fórmulas jurídicas utilizadas:

- La protección que el Derecho Español atribuye a los terceros adquirentes descansa sobre dos premisas que no se exigen: que sean de buena fe y a título oneroso.

- Los derechos reales sólo pueden existir sobre cosa ajena ya que, en otro caso, se extinguirían por confusión.

- El derecho de tanteo y retracto establecido, además de nulo, es inadecuado. La nulidad es consecuencia de su carácter de limitación dominical perpetua, y la inadecuación

surge de imputar una consecuencia negativa a personas que no pueden tener tal carácter, al no ser responsables de ilícitos que tienen otros culpables.

Al tratar de los responsables de las infracciones se concretan las personas a quien procede atribuir tal carácter. Nos llama la atención las presunciones 'iuris tantum' de conocimiento del titular de las obras infractoras (y por ello, corresponsable) cuando ha cedido su uso al responsable directo. Se omite, además, en el art. 200 "in fine" la atribución competencial al Consejo de Gobierno de la Junta.

Las infracciones y sanciones prescriben, respectivamente a los cinco, tres y un año y se regulan las circunstancias modificativas de las responsabilidades (atenuantes y agravantes).

Particularmente, son objeto de tratamiento diversas infracciones específicas, como son las relativas a gestión urbanística (que prescriben a los dos años), las inherentes a parcelación (prescriben a los cinco años), las cometidas en la edificación (prescriben a los cuatro o un año, atendiendo a su gravedad) y las correspondientes al medio ambiente, cuya prescripción se fija en tres años.

Salvo los supuestos de sustitución, la competencia para la incoación e instrucción de los procedimientos se asigna a los Municipios, atribuyéndose la potestad de imponer sanciones de hasta 50.000.000 de pts. a los Municipios; desde 50 a 100.000.000 de pts. al Consejero competente y al (Consejo de Gobierno) de la Junta de Extremadura, si excede de tal cifra.

Si existen indicios de delito o falta, el órgano competente para sancionar lo pondrá en conocimiento de Ministerio Fiscal a efectos de la exigencia de responsabilidades penales, cuya sanción excluirá, en su caso, la administrativa.

El capítulo Séptimo trata del régimen jurídico, que estimamos debiera ser una mera Sección del precedente. Se establece la prelación de las sanciones del régimen general y su aplicación supletoria, así como la imposibilidad de imponer sanciones sin la previa anulación del acto administrativo que autoriza la infracción.

Por último, el capítulo Octavo se refiere a las medidas de publicidad en las obras en que habrá de colocarse un cartel expresivo de la fecha de la licencia urbanística u orden de ejecución.

Existen dos **Disposiciones Adicionales**, la primera de ellas que considera integrante del proceso de parcelación, con las consecuencias anejas (fundamentalmente de índole fiscal) las de aportación de fincas sin urbanizar, la obtención de parcelas de reemplazo y la atribución de las mismas a la Administración actuante; la segunda, que establece la asimilación al Euro al cambio oficial, de todas las cuantías establecidas en pesetas.

Las situaciones que pudieran estar a caballo entre la nueva legislación y la anteriormente vigente se adecuarán a la normativa que se establece en diez **Disposiciones Transitorias** que establecen los siguiente criterios:

- Los actos de aprovechamiento y uso del suelo y la necesidad de la calificación urbanística previa se regularán por la Ley, con algunas excepciones, entre las que se encuentra la necesidad de desarrollo reglamentario para que sean plenamente vigentes los límites a la potestad de planeamiento.

- Los planes e instrumentos en vigor a la entrada en aplicación de las Ley conservarán su aplicación, sin perjuicio de la adaptación que se llevaría a cabo con carácter potestativo.

- Igual criterio se seguirá en planes e instrumentos en que haya recaído la aprobación inicial, sin perjuicio de la vigencia de la nueva normativa en lo relativo al régimen urbanístico del suelo y la actividad de ejecución. Si no ha recaído la aprobación inicial, se aplicará la nueva Ley.

- Se establece la posibilidad de que se tramiten y aprueben Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano en los Municipios que carecieran de planeamiento general a la entrada en vigor de la Ley.

- Se fijan los preceptos reglamentarios de aplicación supletoria hasta el desarrollo de tal carácter de la Ley y se dota, transitoriamente, a los Proyectos contemplados en el Reglamento de la Ley de Fomento de la Vivienda del carácter de Proyectos de Interés Regional a los efectos de tramitación y aprobación.

La **Disposición Derogatoria Única** establece una tabla de las derogadas con una de carácter general en función de su posible oposición a lo establecido por la Ley y una **Disposición Final** habilita a la Junta de Extremadura para actualizar las multas, lo que se producirá automáticamente transcurrido un año desde la entrada en vigor.

III.- CONSIDERACIONES GENERALES.-

El Anteproyecto de Ley, como su propia exposición de motivos manifiesta, responde a la necesidad de desarrollar normativamente las potestades y competencias de carácter urbanístico que el Tribunal Constitucional declaró en su día que eran propias de las Comunidades Autónomas y lógicamente, de la de Extremadura.

El resultado de las labores de producción legislativa que se manifiestan en el texto que se somete a nuestra consideración no es susceptible de una calificación sencilla y unívoca, sino que exige disociar varios aspectos que en su conjunción serán la manifestación de nuestro juicio.

Son tales aspectos los siguientes:

1.- En líneas generales tiene el Anteproyecto un criterio básico: se produce la publicatio de la actividad urbanística, de forma que la atribución de las facultades inherentes al desarrollo territorial y urbanístico son de titularidad pública pudiendo llevarse a cabo su gestión mediante sistemas de actuación públicos o indirectos pero siempre bajo las premisas que impone el origen.

Tal carácter público será valorado, sin duda, en un sentido u otro en función de la postura ideológica previa de quien efectúe la valoración pero, en todo caso, parece que se intenta huir de posturas radicales y posibilitar el logro de modos de gestión de iniciativa y desarrollo privados, circunscribiéndose la actividad administrativa a las tareas de atribución y control.

Desde tal perspectiva hay que entender las limitaciones que al administrado se imponen al hacer las propuestas de planeamiento y entre las que no es la de menor entidad la obligación de destinar el 25% del nuevo suelo a viviendas sujetas a algún régimen de protección.

2.- Desde un punto de visto técnico consideramos adecuado el Anteproyecto a los criterios urbanísticos en boga en la actualidad, pero debemos hacer una serie de objeciones al intento de que puedan perfeccionarse algunos aspectos de importancia:

a) Existe una excesiva similitud entre el Anteproyecto y las leyes vigentes en otras Comunidades Autónomas (Cfr. Castilla la Mancha, Valencia) lo que entraría en contradicción con la manifestación efectuada en la exposición de motivos relativa a la existencia tradicional de una política urbanística propia de la Junta de Extremadura.

b) A lo largo del articulado se denota un manejo deficiente de los conceptos e instituciones jurídico-privados, exhibiéndose una utilización ineficaz de aquéllos. En todo caso se trata fundamentalmente, de aspectos jurídicos pero que pueden generar dificultades de aplicación en algunos supuestos.

c) La aplicación práctica del sistema instaurado quizá no sea lo sencilla que a nivel teórico pudiera mantenerse. Hay que tener en cuenta que, por una parte, la concurrencia de diversas administraciones en los aspectos funcionales puede originar dilaciones en la tramitación de planes y proyectos y, por otro lado, la complejidad de determinadas instituciones puede convertirse en ineficacia si la contemplamos en función de la parquedad de medios con que cuentan diversos municipios extremeños.

3.- Otros aspectos de la nueva regulación pueden incidir en el nunca bien delimitado ámbito de las competencias estatales ya que será en cada caso concreto cuando los órganos jurisdiccionales puedan decidir si se está incidiendo o no por vías indirectas en cuestiones de atribución estatal como pudiera ser el derecho de propiedad y la expropiación forzosa. Bien es verdad que tampoco es unívoca la calificación que doctrinalmente se efectúa acerca de la regulación por parte de la Administración del Estado de los temas urbanísticos que se efectúa por ejemplo en el Decreto Ley de 23 de junio de 2000.

2.- APORTACIONES Y ENMIENDAS DEL GRUPO I DEL CES.-

Objetivos:

1. Racionalización del sistema de planeamiento.
2. Redistribución de competencias entre la Junta de Extremadura y los Municipios.
3. Gestión eficaz de la producción de ciudad.
4. Intervención pública activa en el mercado de suelo y vivienda.
5. Instrumentación de medidas de calidad ambiental.

ANÁLISIS DEL ARTICULADO.

Artículo 9. Suelo urbano.

1.a) *“como mínimo”*., con acceso rodado por vía urbana municipal, abastecimiento de aguas, suministro de energía eléctrica y evacuación de aguas residuales, adecuados para servir a la edificación que sobre ellos exista o se haya de construir. De este modo, podrían tener calificación de suelo urbano los terrenos que contasen con los servicios previstos, siempre y cuando fuesen adecuados, adecuación para servir a su fin que sería objeto de control administrativo previo a través de los correspondientes instrumentos de planeamiento.

1.b) añadir después de “servicios generales” adecuados.

Artículo 10. Suelo no urbanizable.

En el punto 3. Tercer párrafo, donde se refiere a la evacuación de la consulta (al Ayuntamiento o la Consejería) o requerimientos entre Administraciones (entre el Ayuntamiento y la Consejería), transformar la falta de notificación, por una pronunciación expresa por respeto al administrado y al propio proceso administrativo.

Además la respuesta debería estar motivada siguiendo dos criterios básicos:

1. Que se adecua al planeamiento y a las previsiones de ordenación territorial, planes territoriales o proyectos de interés regional.

2. Si las obras han de realizarse a costa del propietario, que aseguren la conexión con los sistemas generales exteriores a la actuación.

Artículo 31. Régimen del suelo urbanizable con Programa de Ejecución aprobado.

Apartado 2. Las cesiones de terrenos a la Administración. Dentro de las obligaciones establecidas para el propietario se encuentra la cesión a la Administración actuante del suelo correspondiente al 10 por 100 del aprovechamiento del correspondiente ámbito. Para este Grupo esta obligación de cesión, debería tener un tratamiento distinto al planteado en este anteproyecto, ya que si de lo que se trata es de recuperar parte de las plusvalías urbanísticas, lo correcto es utilizar los sistemas fiscales, lo que además es más justo, porque no siempre se realizará un plusvalía igual, por tanto es injusto atribuir siempre un mismo porcentaje. Además podría resultar gravoso al final para el comprador, si el coste de la cesión es considerado un coste más del proceso urbanístico y por tanto del consumidor final del suelo, en forma de comprador de vivienda; por tanto la única posibilidad de que el gravamen de plusvalía no se traslade al comprador está en disociar en el tiempo la adquisición de aprovechamiento y la exigencia de tributación por la plusvalía realizada.

Si el legislador pretende aumentar los ingresos de los municipios, es correcta desde su valoración la actual redacción del anteproyecto; pero si el objetivo final es abaratar el precio del suelo, la medida que se adopta es incorrecta.

Si el anteproyecto decide mantener la cesión, convendría clarificar su destino , y por tanto concederle un carácter finalista, bien sea destinándola a viviendas sociales o servicios sociales de la comunidad, pero dándole un carácter público que revierta en la sociedad.

Art. 77. La tramitación, para su aprobación definitiva, de los planes de ordenación urbanística.

Apartado 3. Aprobación definitiva.

Las notificaciones de la Administración deberían notificarse, y no ampararse en el silencio administrativo negativo.

Art. 180.4. Añadir **un nuevo párrafo 4.**

“Las personas físicas o jurídicas que pretendan subcontratar la ejecución de una obra, en todo o en parte, deberán obtener autorización administrativa previa, justificando ante el órgano administrativo competente el cumplimiento de los requisitos siguientes:

- a) disponer de una estructura organizativa que le permita cumplir con las obligaciones que asume como empleador en relación con el objeto social.
- b) Carecer de obligaciones pendientes de carácter fiscal o de Seguridad Social.

- c) Garantizar el cumplimiento de las obligaciones salariales, indemnizatorias y para con la Seguridad Social.
- d) No haber sido sancionada con suspensión de actividad en dos o más ocasiones.
- e) Garantizar la ejecución completa de la obra subcontratada, excluyéndose expresamente la posibilidad de subcontratar a su vez la totalidad o parte de la misma con una tercera empresa, generándose una subcontratación en cadena.
- f) Dicha ejecución se deberá llevar a cabo, al menos, con una plantilla propia, entendiéndose por tal la que tiene una relación laboral de carácter indefinido con la empresa subcontratista

La autorización tendrá validez exclusivamente para la obra solicitada, finalizando con la extinción de la misma como norma general. No obstante lo anterior, la autorización podrá ser revocada, bien de oficio por la propia administración que la concedió, bien a solicitud de la empresa principal, cuando la ejecución de la obra suponga peligro para la seguridad de los trabajadores y/o terceros ajenos a la obra o se produzca algún incumplimiento de los contemplados como causa de la rescisión de la contrata en la presente Ley.

5. Registro.

Al objeto de desarrollo del párrafo anterior, se creará un Registro de empresas integradas en el ámbito sectorial de la construcción. Este registro contará al menos con los siguientes datos: nombre, domicilio y razón social de la empresa; número de trabajadores en plantilla, con expresión de las modalidades de contratación; capital social de la empresa, con expresión de si está desembolsado o no; informe de la TGSS declarando a la empresa al corriente de pagos en cuanto a sus obligaciones para con la Seguridad Social se refiere; declaración jurada de los administradores de las empresas subcontratistas de no estar las mismas declaradas insolventes ante cualquier orden jurisdiccional.

Art. 199. Sanciones urbanísticas.

Las multas sancionadas son de cuantías poco relevantes para los márgenes de beneficios en actuaciones urbanísticas. Además y con el objeto de garantizar una mayor cobertura para las empresas que se ajustan a la norma, sería conveniente utilizar la inhabilitación en lugar de la multa para faltas graves y muy graves, como elemento infractor mucho más eficaz y disuasorio.

Por tanto proponemos su inclusión en el punto 2 del art. 199, modificando su temporalidad en función de la gravedad de la falta. Para faltas graves hasta tres años, para faltas muy graves cinco años. En caso de reincidencia por falta muy grave o sentencia condenatoria, su inhabilitación definitiva.

Nota: También habría que revisar las cuantías de las infracciones en materia de gestión, parcelación, edificación y medio ambiente en el sentido de lo expuesto en el art. 199.

CONCLUSIONES GENERALES DEL GRUPO I.-

Este Grupo valora positivamente el anteproyecto, ya que supone una mejora en las limitaciones encontradas en materia de suelo. A diferencia de la norma estatal, que tuvo que dictaminarse por iniciativa propia del propio C.E.S., este anteproyecto remitido por Gobierno regional para su preceptivo dictamen tiene importantes efectos sobre el tejido económico y social de Extremadura.

Destacar que la Administración Regional es una de las pocas administraciones públicas que ha legislado sobre el contenido básico del derecho a la propiedad del suelo en su ámbito, lo que supone una delimitación sobre el campo competencial sobre esta materia en el panorama autonómico.

Asimismo el anteproyecto responde a las especificaciones de nuestro entorno y a la realidad de los problemas de ordenación territorial y urbanística. Destaca la consideración del componente urbano y rural de la sociedad extremeña, el criterio de reserva del suelo para implantación de industria que potencie el empleo, así como tiene consideración los criterios medioambientales.

Desde este Grupo queremos demandar al Gobierno Regional en cuanto a este anteproyecto, una mayor sencillez declarativa en su articulado, ya que la redacción excesivamente técnica de esta norma puede llegar a confundir al propio administrado. Asimismo solicitamos una mayor transparencia de criterios, una significativa simplificación y gestión urbanística que esté al servicio del ciudadano y de la comunidad y un acotamiento de la discrecionalidad administrativa que reduzca sus decisiones a la validación o no de los proyectos presentados bajo el único criterio de que se ajusten a la ley o al planeamiento urbanístico vigente. Para este Grupo es necesario por tanto que la Administración aporte siempre una justificación razonada y pública en los casos de cambio de planeamiento.

Para ello la flexibilidad, la transparencia, la decisión administrativa ajustada a las normas y siempre motivada, la eliminación de condicionantes artificiales que provocan un limitación artificial del suelo son, desde nuestro punto de vista, cuestiones claves para conseguir un abaratamiento del suelo. Abaratamiento que debe ser uno de los objetivos fundamentales que debe orientar esta norma, ya que implicaría un descenso del precio de la vivienda que coincide con el interés colectivo. Evidentemente este abaratamiento debe estar limitado por las condiciones que regulen la transformación en suelo urbano, que deben ser respetuosas con el medio ambiente y procuren mejorar la calidad de vida, en la idea de garantizar un entorno más humano y más benévolo con la naturaleza.

Decir que consideramos ajustado mantener los porcentajes de cesión de terrenos a los Administraciones Locales, pero que se debería clarificar su destino concediéndole un carácter finalista, de manera que su destino revirtiera en fines de carácter social y público.

En cuanto a las sanciones e infracciones señalar que, con el objetivo de garantizar un mayor nivel de afinidad a lo contratado con los propietarios y reconocer a los profesionales que cumplen escrupulosamente con la normas y compromisos urbanísticos, sería conveniente mejorar el régimen de las infracciones de manera que aquellos que incumplen gravemente dejen de ser adjudicatarios de actuaciones o actividades urbanísticas.

Sería importante además regular convenientemente y en nuestro ámbito regional las actividades de subcontratación, de manera que se contribuyamos a poner cierto orden en la actividad constructora extremeña en ocasiones bastante descontrolada, y poco favorecedora de reconocer los derechos de los trabajadores.

3.- APORTACIONES Y ENMIENDAS DEL GRUPO II DEL CES.-

Como consideraciones Generales, el Grupo II del CES analiza exclusivamente aquellos aspectos, que desde la propia perspectiva considera más relevantes, tanto positivos como negativos, expresando justificada y motivadamente, en cada caso, el porqué de su carácter positivo o negativo; siempre eso que sea posible, ya que, en muchas de las innovaciones introducidas en este ALSE, no será sencillo determinar su virtualidad hasta observar su aplicación fáctica.

Aspectos más negativos:

Los aspectos más negativos, o que resultarán casi con toda seguridad conflictivos son los siguientes:

I.- Las imprecisiones a la hora de delimitar conceptos tan básicos como los de las categorías de suelo urbanizable y suelo urbano consolidado, éste último en el Capítulo I del Título I. Resulta contradictorio que en la Exposición de Motivos se definan con mayor exactitud que en el propio articulado.

El Capítulo I, omite un artículo expresamente destinado a definir las categorías de suelo urbano, ya que se deduce su existencia de la lectura del texto; seguidamente al artículo 9.- Suelo urbano, deberían incluir un artículo 10.-Categorías de suelo urbano. Realmente, se echa en falta una definición concreta, precisa y concisa del urbano consolidado, totalmente diferenciada de la categoría del no consolidado.

En cuanto a las categorías del urbanizable, en el Capítulo II del Título 1, sobre su régimen del suelo, menciona dos tipos diferenciados, el que tiene Programa de Ejecución aprobado y el que carece de él, motivo por el cual, el nombre de este capítulo

no debería ser simplemente "El régimen de las distintas clases de suelo", sino que debería ser más preciso: "Régimen de las distintas clases y categorías de suelo". A mayor abundamiento, y siguiendo con esta materia sobre claridad conceptual, en la Exposición de Motivos se alude a un tipo de suelo urbanizable de desarrollo inmediato, que estará sectorizado y ordenado, tipo de suelo para el que se puede establecer una perfecta analogía con el enunciado en la Ley 6/98, ¿es esta clase de urbanizable subsumible en la categoría de los que cuentan con Programa de Ejecución aprobado?. Como consecuencia, se hecha en falta una mayor confluencia de los criterios de la Exposición de Motivos y el propio articulado del ALSE.

II.- El aspecto que detallamos a continuación, es quizá el más negativo de los que apunta el ALSE. El Capítulo II del mismo Título establece unas severas limitaciones al derecho de los propietarios de suelo urbano consolidado que carezcan de la condición de solar. En general, los deberes impuestos a los terrenos, los encontramos desmesurados en relación con los exigidos desde la legislación estatal (Ley 6/98); en ésta únicamente se impone a los propietarios de Suelo Urbano Consolidado el deber de completar a su costa la urbanización al objeto de que las parcelas alcancen -si aún no la tuvieran- la condición de solar, y edificar en plazo. Hasta aquí llegan las obligaciones, sin requerir ninguna otra cesión, ni de suelo ni de aprovechamiento.

El ALSE obliga, cuando sea necesario completar la urbanización, a efectuar cesión de los terrenos destinados a dotaciones públicas, y cuando de la ordenación del PGM se deriven plusvalías, a ceder el aprovechamiento correspondiente.

El ALSE exige una contribución proporcional de cada parcela o solar, para la obtención gratuita de los terrenos dotacionales públicos que el PGM prevea instalar en "*el restante suelo urbano*" (tal y como lo expresa literalmente el anteproyecto. Por eliminación se entiende que será el suelo urbano consolidado con la condición de solar, sin ella, o incluido en unidades de actuación discontinuas, ya que, el apartado anterior del art. 32 se refiere al suelo urbano incluido en unidades de actuación sistemáticas, esta es toda su precisión terminológica). ¿Cómo se obtiene esa contribución?, en pocas palabras, deduciendo del aprovechamiento objetivo que le corresponde a cada solar edificable una parte (calculada mediante un coeficiente reductor). Esta parte de aprovechamiento, que le sustrae a los solares, se empleará para pagar o compensar a los propietarios de las parcelas en las que se hayan de instalar las dotaciones públicas, la compensación se efectuará a través de Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico. Estas Transferencias fueron pensadas para esa misma finalidad, pero su aplicación se limita a parcelas o solares con exceso de aprovechamiento objetivo, y no es este el caso que propone el anteproyecto (que deduce, de parcelas que en principio no son excedentarias de aprovechamiento, un determinado porcentaje); no nos parece sensato, ni prudente, desvirtuar el fin para el que fueron creadas.

Por lo tanto, consideramos este aspecto del ALSE muy negativo al limitar el derecho de Propiedad de muchos Extremeños que verán menguado el aprovechamiento que legítimamente les corresponde, a diferencia de los habitantes de otras regiones del país.

III.- Sin establecer su carácter, nos parece necesario destacar en cuanto al contenido del Capítulo II del Título II los dos artículos destinados a la regulación de los PGM (arts. 69 y 70), pues tan sólo hacen mención a la función y el contenido de los mismos, sin entrar a precisar cuestiones tan fundamentales como las determinaciones necesarias que debe comprender en suelo urbano, urbanizable y no urbanizable; o los documentos precisos (memoria, tipos de planos, normativa urbanística...), este punto se omite igualmente en la regulación de los Planes Parciales, en las distintas clases de Planes Especiales y en los Estudios de Detalle, aunque este último no es un aspecto fundamental, pues casi la totalidad de los profesionales dedicados a la elaboración de este tipo de planeamiento lo conoce, no debería descuidarse su regulación si la futura Ley pretende bastarse por sí sola. Esta ausencia de regulación es opuesta a lo que sucede con los instrumentos de Ordenación Territorial, cuyo articulado es abundante en todo tipo de detalles. No debería ocurrir esto con los PGM, ya que, su trascendencia no deja lugar a dudas, y por ello son la figura principal dentro de los instrumentos de ordenación urbanística.

Es en este mismo artículo 70, en el que se ha introducido la primera de las citas a la cuestión de la reserva de suelo en las distintas unidades de actuación para viviendas sujetas a algún régimen de protección pública. Esta medida puede parecer a primera vista muy "social", pero a medio y largo plazo es más que probable que cause problemas en cuanto a la gestión de los terrenos en los que deban situarse esas viviendas, ya que, con lo expresado en los artículos 70 y 74 no se da solución a los futuros problemas que se pueden originar. A modo de ejemplo pueden darse el caso de que no sea suficiente una parcelas resultante completa de la reparcelación de los terrenos para ubicarlas, y su materialización no alcance a ocupar dos parcelas resultantes completas, con lo cual, ¿Cómo se gestionará ese obligado proindiviso resultante?, ¿Será factible mezclar en una misma parcela viviendas con dos regímenes totalmente distinto (vivienda libre y de protección oficial)?, ¿Estará dispuesto el promotor al que le toque compartir el proindiviso a asumir los riesgos económicas de edificar sus viviendas de régimen libre en la misma parcela que las de protección oficial?. Esta y otras cuestiones surgirán sin lugar a dudas, por ello es preciso pensar en todos los posibles conflictos.

IV.- Así mismo, los nuevos estándares de calidad urbana señalados en el Capítulo II del Título II, resultan negativos tanto para el empresario promotor como para los futuros usuarios.

El empresario promotor o constructor, o los demás directamente vinculados con este sector, verán reducida la densidad de viviendas por hectárea y aumentada la cantidad de metros cuadrados que es necesario reservar para los distintos usos dotacionales. La primera consecuencia de esta medida es que asumiendo la misma cantidad de gastos (o incluso un poco mayores por el nuevo deber de costear la conexión con los sistemas generales del entorno), se pueden realizar menor número de viviendas, por lo tanto, el rendimiento económico del suelo será menor.

Los futuros usuarios, sin duda apreciarán su carácter negativo, desde un primer momento, ya que, como consecuencia del menor rendimiento económico que el suelo ofrecerá a los profesionales del sector, el precio de la vivienda tenderá a subir.

V.- Dentro del Título III, el Capítulo 1 sobre los Patrimonios Públicos del Suelo contiene una regulación exhaustiva, más allá de las típicas reglamentaciones sobre: constitución, bienes que lo integran y destino, incluyendo el texto artículos sobre su gestión, la incorporación de los terrenos al proceso urbanizador, la disposición sobre los mismos, etc., sin embargo, dentro del articulado existe una nota negativa que merece la pena destacar; y es en cuanto a la posibilidad que desde el PGM se puedan delimitar reservas de suelo de POSIBLE adquisición para la ampliación del patrimonio público del suelo. Posibilidad que se podrá ejecutar durante un plazo mínimo de cinco años, prorrogable por otras dos anualidades.

El Grupo II del CES cree que toda persona con conciencia social, estará de acuerdo y respetará en toda su amplitud la prevalencia de la Función Social de la Propiedad sobre el derecho a la propiedad privada, actuando como limite de éste, sin duda es lo correcto. Ahora bien, esta función social de la propiedad, no debe ser a su vez ilimitada, es preciso establecer ciertas fronteras. Aplicado este razonamiento a lo expuesto en el ALSE sobre la reserva de terrenos para su posible adquisición supondría llegar demasiado lejos. La Administración que ejerza su derecho a reservar terrenos, debe tener certeza absoluta sobre sus decisiones cuando interfieren directamente en el derecho a la propiedad privada.

VI.- Ya en el Título V, sobre las garantías y la protección de la ordenación territorial y urbanística, los capítulos V y VI (disciplina, infracciones y sanciones), concluimos sobre su carácter negativo, puesto que, establece un amplio abanico de infracciones urbanísticas, en mayor número y materias que las dispuestas en el Reglamento de Disciplina Urbanística de 1978 (de aplicación en Extremadura), y por otro, con carácter general las sanciones aplicables a dichas infracciones son superiores a las del mencionado Reglamento.

Aspectos positivos:

Los aspectos positivo que introduce el ALSE se centran sobre todo en los Títulos IV y V del texto legal, que son los más prolíficos y con un articulado francamente detallado, de ello se desprende que aparte de la Ordenación Territorial, la preocupación del legislador se centra en: la ejecución del planeamiento de ordenación urbanística, así como en las garantías y la protección de la ordenación territorial y urbanística. Los aspectos novedosos en estos dos títulos son, a priori, muchos, no obstante, falta por comprobar cuál será su comportamiento en la aplicación práctica, cuestión determinante al objeto de concluir si son verdaderamente positivos. De entre éstos los más relevantes son los siguientes:

I.- El fomento que, para la iniciativa privada, supone el ejercicio del derecho a promover la transformación del suelo urbanizable. Hecho que comienza desde el momento en que se realiza CONSULTA al Ayuntamiento o Administración competente, sobre la viabilidad de la actuación transformadora que se pretende llevar a cabo.

A través de la consulta, el Ayuntamiento tiene conocimiento, antes de la elaboración del Programa de Ejecución, de las garantías que ofrece el interesado para la ejecución de la urbanización, cuestión ésta de evidente importancia para la Administración Local. De tal manera que, este aspecto se muestra positivo para ambas partes.

II.- Se simplifican determinados procedimientos de gestión, estimulando y apoyando la iniciativa de los particulares.

Una muestra de la potenciación de la iniciativa privada en la ejecución del planeamiento, es la innovación presentada en el sistema de compensación. De todos es conocido que, para impulsar este sistema de gestión siempre se ha exigido como requisito imprescindible el contar con la conformidad de propietarios que representen al menos el 60% de los terrenos, constituidos en Junta de Compensación. Pues bien, el ALSE sustituye la figura de la Junta de Compensación (que en definitiva es la que debe soportar los costes de las obras de urbanización en su ámbito de actuación) por las Agrupaciones de Interés Urbanístico, y reduce el quórum de propiedad necesario a más del 50%. Esta reducción es sin duda importante, porque de hecho la práctica habitual ha demostrado la dificultad que significa reunir a ese 60%.

III.- El Anteproyecto, en su afán de lograr una plena coordinación entre la actuación pública y la intervención privada, se ha hecho eco de la figura del agente urbanizador, creada por la legislación valenciana y que como consecuencia del éxito que ha alcanzado se ha ido introduciendo en las legislaciones de otras Comunidades Autónomas.

La figura del agente urbanizador está concebida como aquella persona física o jurídica, propietaria o no de terrenos allí donde va a actuar, y dedicada exclusivamente a ejecutar la actividad urbanizadora, es decir, a transformar las parcelas o fincas iniciales en solares resultantes. De manera que, se desliga la actividad urbanizadora de la actividad edificatoria, el agente urbanizador del constructor o promotor.

Los gastos de urbanización los asumirá el agente urbanizador, y los cobrará en metálico o en especie (en solares edificables, si asume el compromiso de edificar en ellos viviendas sujetas a régimen de protección pública o usos de interés social), en la cantidad que proporcionalmente corresponda a cada uno de los propietarios.

Incluso, la aparición de esta figura tiene otros aspectos positivos, ya que a partir de la entrada en vigor de esta Ley, los gastos de urbanización realizados a favor de las compañías suministradoras de agua, luz, teléfono, gas, etc., que hasta el momento eran sufragados por los anteriormente nombrados, sin que las compañías beneficiarias contribuyeran a su establecimiento, a partir de que comience a actuar esta nueva figura, podrán ser repercutidos de forma más clara a estas últimas; lo cual es de sentido común y favorece el justo reparto de gastos y beneficios.

En cualquier caso, cabe dudar del éxito que pueda suponer transplantar esta nueva figura a nuestra Comunidad Autónoma, ya que tememos la aparición de Sociedades de

capital público que pudieran acaparar esta función urbanizadora en perjuicio de la iniciativa privada.

IV.- Por último hemos de destacar un detalle del Título I que no queremos pasar por alto. Surge una visión positiva del suelo no urbanizable común y en casos específicos también del especialmente protegido, y es que, cuando el ALSE aborda el régimen de esta clase de suelo, acepta la posibilidad de que se puedan implantar en él instalaciones de carácter industrial o terciario (justificando la necesidad de su emplazamiento en el medio rural) y viviendas unifamiliares aisladas no vinculadas a explotaciones agrícolas, ganaderas, cinegéticas, etc; a través de la obtención de calificación urbanística, que confiere aprovechamiento a los terrenos y por la que hay que pagar un canon. No obstante, para este último caso si se lee con detenimiento el articulado se hace, al menos, difícil el realizar más de una vivienda en las unidades rústicas aptas para la edificación por el elevado número de metros cuadrados que debe tener cada una de ellas.

Esta posibilidad también ha sido contemplada en otras legislaciones autonómicas, pero la legislación del suelo estatal, hasta ahora, siempre ha considerado que la clasificación como suelo no urbanizable, incluido el común, contiene una implicación negativa o de "no hacer", salvando alguna excepción que requiere el cumplimiento del requisito indispensable de su vinculación a explotaciones ligadas con el sector primario, agrícolas, forestales, ganaderas, etc. Sin embargo, tras la entrada en vigor del Real Decreto Ley 4/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes, se elimina esta categoría de suelo, ya que, con esta medida *"se pretenden corregir las rigideces advertidas en el mercado como consecuencia del fuerte crecimiento de la demanda y la incidencia en los productos inmobiliarios del precio del suelo, condicionada a su vez por la escasez del suelo urbanizable"* (texto de la exposición de motivos). Con esta medida, por tanto, se pretende intentar incrementar la oferta de suelo, con el fin de trasladar el efecto positivo al precio final de los bienes inmobiliarios. Si con esta medida se consigue el efecto pretendido la futura Ley del Suelo de Extremadura debería introducirla de inmediato en su articulado.