



DICTAMEN 4/2010

SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY
POR LA QUE SE MODIFICA LA LEY 15/2001,
DE 14 DE DICIEMBRE, DEL SUELO Y DE LA
ORDENACIÓN TERRITORIAL DE EXTREMADURA

DICTAMEN DEL ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE MODIFICA LA LEY 15/2001, DE 14 DE DICIEMBRE, DEL SUELO Y DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL DE EXTREMADURA

I. ANTECEDENTES.

El pasado 19 de agosto de 2009 se solicitó por el Ilmo. Sr. Consejero de Fomento de la Junta de Extremadura, a los efectos previstos en los artículos 5.1.1 de la Ley 3/1991, de 25 de abril y 12.k del Decreto 18/1993, de 24 de febrero, que el Consejo Económico y Social de Extremadura emitiera Dictamen sobre:

“El Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 15/2001, de 14 de Diciembre, del Suelo y de la Ordenación Territorial de Extremadura”.

analizado y tratado el Anteproyecto de ley objeto de este Dictamen por la Comisión Permanente y dado lo establecido en el artículo 13.2 de la Ley 3/1991, de 25 de abril, el Pleno del Consejo Económico y Social de Extremadura en sesión celebrada el día 7 de abril de 2009 ha acordado aprobar por unanimidad el siguiente

DICTAMEN

II. ESTRUCTURA Y CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley remitido por la Consejería de Fomento de la Junta de Extremadura de Extremadura para su dictamen por este Consejo Económico y Social está formado por una Exposición de Motivos, un Artículo Único que se subdivide en cincuenta y un apartados, Disposición Adicional Única, cinco Disposiciones Transitorias, y tres Disposiciones Finales, careciendo de una específica Disposición Derogatoria.

En la Exposición de Motivos se desarrollan las razones que aconsejan la modificación de la existente Ley del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, que en lo fundamental se contraen a dos clases de motivos: de un lado, adecuar y adaptar la normativa autonómica a aquellos concretos aspectos que se han visto modificados en la nueva regulación estatal, constituida por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de Junio, y que recoge las prescripciones delictual Texto Refundido de la Ley del Suelo; y de otro lado, se pretende con la modificación de la vigente regulación la actualización instrumental de determinados procedimientos y la aclaración de algunos conceptos técnico-jurídicos a fin de evitar interpretaciones contradictorias. Lo cierto es que, como se verá a lo largo del presente dictamen, la reforma responde a los fines enunciados en la Exposición de Motivos, y también a otros de amplio calado, en particular las excepciones a la aplicación del régimen urbanístico general a supuestos concretos que se reseñan en las Disposiciones Adicionales que la Ley introduce.

Como se ha expresado, el Anteproyecto consta de un único artículo, por el que se lleva a cabo la modificación del articulado de la Ley 15/2001, de 14 de Diciembre, del Suelo y de la Ordenación Territorial de Extremadura. Cuenta con cincuenta y un apartados, ocupándose los cuarenta y seis primeros de modificar un artículo o parte de él de la precitada Ley 15/2001, en tanto que los cinco últimos introducen modificaciones en las Disposiciones Adicionales y en la Transitoria, en el sentido siguiente:

- el apartado cuadragésimo séptimo añade una Disposición Adicional Tercera al preexistente texto normativo, en la que establece un régimen simplificado de planeamiento y ejecución urbanístico para pequeños municipios.
- El apartado cuadragésimo octavo incorpora una Disposición Adicional Cuarta, con especialidades para las denominadas urbanizaciones residenciales con carácter autónomo.
- El siguiente apartado añade una Disposición Adicional Quinta, en la que se autoriza la regularización de urbanizaciones clandestinas o ilegales, siempre que concurren los requisitos allí reseñados.
- El apartado quincuagésimo permite a pequeños municipios sin planeamiento urbanístico general, o limitado éste a la Delimitación de Suelo Urbano, la implantación de pequeños polígonos industriales, mediante la figura del Plan Especial de Ordenación, añadiendo para ello a la Ley una Disposición Adicional Sexta.

La Disposición Adicional Única del Anteproyecto crea el Cuerpo de Inspectores Territoriales y Urbanísticos, recogiendo el mandato implícito del artículo 190 de la Ley 15/2001.

Las cinco Disposiciones Transitorias de que consta el Anteproyecto sometido a dictamen tratan, respectivamente, de:

- La aplicación inmediata de las disposiciones de la reforma normativa a las pospuestas de desarrollo del planeamiento general, cuando éste contemple la ordenación detallada de sectores y/o Unidades de Actuación, si en el plazo de dos años desde esa fecha, no se hubiera presentado consulta de viabilidad alguna.
- La perduración de la vigencia de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística aprobados con arreglo a la normativa preexistente, así como los formulados en su desarrollo o ejecución.
- En coherencia con lo anterior, la Disposición Transitoria Tercera establece la aplicación de la normativa anterior a los instrumentos de planeamiento y desarrollo que estuvieran en situación legal y real de ejecución.
- Respecto de los planes e instrumentos en curso de aprobación, la Disposición Transitoria Cuarta contempla el caso de que se haya producido la aprobación inicial, a los que les será de aplicación la tramitación regulada en la normativa anterior; deberán, sin embargo, ajustarse a la nueva regulación en lo referente al régimen urbanístico del suelo, la actividad de ejecución, los límites a la potestad de planeamiento y el cumplimiento de los estándares mínimos de calidad y cohesión urbana.

- Finalmente, el Disposición Transitoria Quinta trata de los planes e instrumentos para los que no haya tenido lugar dicha aprobación inicial, caso en el que deberán ceñirse en su integridad a la nueva regulación.

La Disposiciones Finales de la Ley se ocupan, respectivamente de:

- Facultar a la Junta de Extremadura para el desarrollo reglamentario de la Ley;
- Autorizar al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura para refundir en un solo texto normativo la regulación legal subsistente y las modificaciones incorporada por la nueva normativa;
- Y finalmente, se establece una *vacatio legis* de veinte días previa a su entrada en vigor en la tercera y última Disposición Final.

III. VALORACIONES

A. De carácter general.

Con carácter previo al examen de las modificaciones introducidas en el texto normativo respecto del que se recaba dictamen de este Consejo Económico y Social, se analizarán algunos aspectos del proceso de elaboración del Anteproyecto, así como la documentación que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 69, en relación con el 66.1 de la Ley 1/2002, de 28 de Febrero, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Posteriormente se comprenderán algunas indicaciones generales sobre el texto y la finalidad a que obedece su publicación en el momento actual.

a. Documentación aneja al Anteproyecto:

La documentación que acompaña al Anteproyecto reforma de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y la Ordenación Territorial de Extremadura –al menos la remitida para la elaboración de informe por este Consejo Económico y Social–, ha de ser considerada como limitada e insuficiente, toda vez que consta exclusivamente de:

- Resolución del Director General de Urbanismo y Ordenación del Territorio por la que se acuerda la iniciación de un anteproyecto de Ley de reforma de la normativa preexistente, que en lo sustancial se circunscribe a la exposición de las razones por las que proceder a la modificación legislativa, y por ello, se superpone al Informe de Necesidad y Oportunidad, elaborado por la misma Dirección General en fechas inmediatamente anteriores. No se ha incluido, sin embargo, entre la documentación remitida para la emisión del presente dictamen el Informe de la Secretaria General de la Consejería promotora de la modificación normativa –en este caso, la de Fomento- que sí viene exigida por la L. 1/2002, y cuya importancia es difícil de obviar en cuanto que en ella se han de tratar de aspectos tales como el control de la legalidad en el proceso de elaboración del anteproyecto, el cumplimiento de los trámites preceptivos, y especialmente, que las modificaciones propuestas en la norma sean idóneas para

cumplir el fin previsto y sean compatibles con el Ordenamiento. Esta omisión es especialmente reseñable por cuanto tampoco se acompaña el informe de los Servicios Jurídicos, igualmente exigible y también señaladamente trascendente. A consecuencia de ello, y así hay que reseñarlo, la modificación legislativa de una materia de indudable complejidad jurídica aparece enteramente huérfana de informes jurídicos que la acompañen y adveren su adecuación a Derecho.

- Tabla de vigencias, en la que se reseñan las normas estatales y autonómicas preexistentes, así como las que pueden resultar afectadas por la nueva legislación
- Memoria económica, donde únicamente se expresa que “su desarrollo y ejecución no da lugar a ningún coste económico que pueda conllevar alteraciones en los créditos presupuestarios”. Al respecto, cabe reseñar que esta conclusión es difícilmente sostenible, en una materia tan significativamente trascendente desde el punto de vista económico-financiero, como lo es el urbanismo y la ordenación del territorio: a título de ejemplo, incide la nueva normativa en aspectos tales como la modificación en el porcentaje de cesión obligatoria, o en una materia de contenido señaladamente económico como son los condicionantes y presupuestos sobre los que se ha de proceder a las valoraciones, entre otras muchas de significación económica y traslación presupuestaria. Se hace, pues, difícil aceptar tal conclusión, por lo que más parece que se trata con la inclusión de la denominada Memoria Económica de cumplir extrínsecamente el trámite previsto en la precitada Ley 1/2002, que de considerar con suficiente detenimiento las consecuencias que pueda reportar la modificación legislativa para la economía regional y para los presupuestos de la comunidad.
- Informe de Necesidad y Oportunidad: es, en gran medida, una transliteración de la Exposición de Motivos, al menos en lo que se refiere al hecho de que la reforma obedece en lo fundamental a la necesidad de adaptarse al nuevo marco normativo estatal contenido en el Real Decreto Legislativo 2/2008, en aquellas materias de contenido urbanístico que no son competencia autonómica; se desarrollará este punto, por tanto, al tratar de la valoración de la Exposición de Motivos. La única mención específica de este informe es la referente a la necesidad de adaptarse también a la legislación promulgada en la Comunidad Autónoma de Extremadura tras la publicación de la Ley 15/2001, en materias que inciden directa o indirectamente en la ordenación del territorio y el urbanismo, como son la Ley 9/2006, de 28 de Abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, y la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible en el medio rural.
- Informe de Impacto de Género: consta en la documentación que acompaña al anteproyecto la remisión por parte de la Consejería promotora de la reforma legislativa a la Consejería de Igualdad y Empleo para la emisión por el Instituto de la Mujer del Informe de Impacto de Género. No figura, sin embargo, dicho informe.
- Participación de Sectores afectados: Y finalmente, también con el objeto de dar cumplimiento a la previsión contenida en el artículo 66.1 de la precitada L. 1/2002, con arreglo al cual en el proceso de elaboración legislativa se ha de procurar contactar con los sectores afectados por la nueva regulación, se incluye Resolución de la Dirección

General de Urbanismo y Ordenación del Territorio por la que se acuerda dar audiencia, mediante traslado del borrador del anteproyecto, a una serie de organizaciones, asociaciones y corporaciones para que realicen las alegaciones o sugerencias que estimasen convenientes. De tales entidades, y según consta en el Informe de 12 de Agosto de 2009, del Servicio de Urbanismo, sólo un número limitado realizó alegaciones en el plazo al efecto señalado, expresándose en el indicado informe que diversas correcciones puntuales fueron incorporadas al borrador del anteproyecto de 12 de Agosto de 2009. No nos es posible valorar la trascendencia y entidad de tales aportaciones y la medida en que fueron atendidas las correspondientes alegaciones, pero en cualquier caso, si bien puede decirse que extrínsecamente se han cumplido las indicaciones normativas que disponen la procedencia de contar con los sectores afectados en el proceso de elaboración legislativa, se echa sin embargo en falta que un anteproyecto con la importancia económica y social del que nos ocupa, no cuente con un más amplio recorrido de debate y consenso con los sindicatos y representantes empresariales de la región. Esta es una cuestión que ya se ha planteado por este Consejo Económico y Social con relación a otros textos legislativos, por lo que procede reiterar la consideración del fundamental papel que tienen los agentes económicos y sociales en el desarrollo de las políticas de las que han de emanar los textos normativos.

b. Consideración general del texto.

Es difícil infravalorar la importancia de la materia tratada por este Anteproyecto para el desarrollo económico y social de una región. Sin embargo, el urbanismo y la ordenación de territorio, no obstante tratarse de una materia con entidad bastante para conformar por sí una entera rama del Derecho, ha adolecido en su perspectiva histórica en nuestro país de un difícil proceso evolutivo, en el que ha incidido en particular la no siempre clara distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Resulta imprescindible, pues, citar la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de Marzo, que anuló en casi su totalidad la norma entonces fundamental para la materia, constituida por el Real Decreto Legislativo 1/1992, que recogía el Texto Refundido de la Ley del Suelo. Esta sentencia, al determinar que la Ley con su complejo sistema de etapas y redistribución de beneficios y cargas entre zonas invadía las competencias de las comunidades autónomas sobre la ordenación del territorio –estimando con ello los recursos autonómicos-, vino a alterar de manera total el panorama de regulación del suelo hasta entonces existente, reconociendo al Estado únicamente competencias para determinar los derechos y deberes básicos, sin poder entrar a detallar las técnicas urbanísticas. Tal decisión jurisdiccional es la que marca el comienzo en sentido propio de la regulación autonómica de la mayoría de los aspectos básicos del estatuto jurídico de la propiedad del suelo y de la ordenación del territorio.

En la actualidad, todas las Comunidades Autónomas tienen competencias exclusivas - es decir, con potestades legislativas y de aplicación y gestión-, en materia de “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”, con arreglo al artículo 148.1.3ª de la Constitución y según sus Estatutos de Autonomía; el Estado mantiene, sin embargo, competencias que afectan o condicionan de manera directa al urbanismo, tales como el régimen básico de la propiedad, las normas básicas sobre el medio ambiente, las normas básicas de expropiación forzosa, la responsabilidad patrimonial de la Administración, y el procedimiento administrativo común, entre otras. En esta línea de distribución competencial, el artículo 7.1.2º del Estatuto de Autonomía de Extremadura, en consonancia con el artículo 148.1.3º de la Constitución, otorgó a la Comunidad

Autónoma competencia exclusiva en materia de “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”; no obstante lo cual, en Extremadura, al igual que en otras Comunidades Autónomas, hasta la promulgación de la Ley 15/2001, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura –a cuya modificación se dirige la Ley objeto del presente dictamen-, la normativa urbanística que venía aplicándose hasta la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 era la estatal, contenida en el RDL 1/1992, del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y la Ordenación Urbana, en razón de la Ley de Artículo Único 13/1997, de 23 de diciembre, Reguladora de la Actividad Urbanística de la Comunidad Autónoma de Extremadura, que asumía como Derecho propio los artículos declarados inconstitucionales del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1992, para poder seguir operando y no tener que volver a regulaciones urbanísticas pre-constitucionales.

Los objetivos y principios de actuación pública en materia urbanística que vino a plantear la L. 15/2001 (LSOTEX) continúan en gran medida inspirando la reforma planteada por el actual Anteproyecto: partiendo de concebir el suelo como un recurso natural y singular, los principios rectores del urbanismo extremeño se configuraron en cinco: la *racionalización del sistema de planeamiento*, sustentada en una planificación territorial y urbanística integrada, dirigida a la renovación y flexibilización del contenido del planeamiento, a la mejora de los procesos de decisión y la clarificación y precisión de la clasificación del suelo; la *redistribución de competencias entre la Junta de Extremadura y los municipios* haciendo del Plan General Municipal el instrumento y sede de la concertación inter-administrativa Junta de Extremadura-Municipio; el objetivo de la *gestión eficaz de la ordenación de la ciudad*, mediante la producción de nuevo suelo urbanizado y la intervención en la ciudad existente mediante la edificación y rehabilitación; la *intervención pública activa en el mercado del suelo y la vivienda*, tanto a través de la intervención gestora, constituyendo empresas públicas para las promociones de edificaciones y urbanizaciones, como mediante la intervención planificadora, definiendo los patrimonios públicos; y por último, la *instrumentación de medidas de calidad ambiental*, mediante la garantía de un crecimiento equilibrado y sostenible del tejido urbano y de la ocupación del suelo no urbanizable. Todas estas medidas tienen su traslación en el texto actual, que pretende la incorporación de los criterios recogidos en la actual Ley del Suelo –el precitado Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de Junio-, a través de la mejora de la vigente regulación autonómica en aspectos concretos como la mayor amplitud de la participación pública, la innovación del régimen de derechos y deberes de la propiedad del suelo.

Desde este punto de vista, la Ley vigente pudiera ser valorada en su conjunto positivamente, pues cabe afirmar que el modelo urbanístico extremeño y las políticas públicas de vivienda y suelo no han obstaculizado el desarrollo social, económico y urbanístico de Extremadura, y han posibilitado que un número importante de ciudadanos extremeños hayan podido acceder a una vivienda digna y adecuada, así como el incremento de la actividad empresarial; el Anteproyecto persigue este mismo objetivo, pero no puede por menos que constatar que la situación socioeconómica general, y en concreto la de los sectores más directamente afectados ha cambiado significativamente desde el momento de la promulgación de la Ley; falta, pues, por constatar la efectividad de las reformas en una situación de restricción crediticia y del consumo, coyuntura en que sin duda se pondrán más agudamente de relieve carencias antes menos significativas: en particular, la falta de desarrollo reglamentario -en aspectos tales como el reparto de los beneficios derivados del proceso urbanizador, o la regulación de la exigibilidad de la repercusión de los gastos de este proceso a los titulares del suelo- que hasta ahora quedaba paliada por el dinamismo del mercado, puede ahora constituir

una falla significativa. La LSOTEX incorporó al gobierno del territorio y la gestión de la utilización del suelo extremeños un bagaje instrumental más actual y contrastado, anticipando algunos de los principios y las técnicas que, para mayor garantía del consumo y el uso sostenibles de los recursos naturales; el Anteproyecto que ahora se dictamina se presenta como continuador de esta tendencia, pero la insuficiencia de su desarrollo normativo a nivel reglamentario, y en ocasiones, los escasos medios puestos por la administración para la efectividad de las determinaciones legales –por ejemplo, la hasta ahora inexistente, aunque prevista, función inspectora- pueden frustrar la consecución de una gran parte de los objetivos pretendidos.

Hechas estas consideraciones generales del texto cuya modificación se plantea con el Anteproyecto sometido a dictamen, hay sin embargo dos aspectos concretos que este Consejo Económico y Social considera que deben tener una mención específica:

1. Urbanismo y vivienda. De una parte, y aun cuando no es el objeto propio y directo de la modificación normativa, la incidencia de la materia objeto de la reforma en la temática de la vivienda nos lleva a realizar una breve consideración sobre la necesidad de que los actuales esfuerzos de mejora del sistema urbanístico extremeño se traduzcan en políticas coordinadas de vivienda y suelo. Esta era la finalidad con la que se suscribió –si bien exclusivamente la Junta de Extremadura y por los sindicatos representados en la mesa del diálogo social, pero no por la representación empresarial- el Acuerdo sobre vivienda de 24 de abril de 2009; en dicho convenio los firmantes plasmaban una serie de medidas a través de las cuales se intentaba la aproximación diversos objetivos relacionados con la vivienda: mejora de la oferta de vivienda protegida, el impulso al alquiler y alquiler con opción a compra, el aumento de las ayudas autonómicas, el fomento de la rehabilitación de edificios, el compromiso de urbanizar suelos que garanticen una oferta de viviendas, así como actuaciones encaminadas a la mejora de la eficiencia energética y la realización de un programa para que los jóvenes puedan acceder a la vivienda. No obstante, y a pesar de las determinaciones de este Acuerdo, y de haberse urbanizado una considerable cantidad de suelo -con la construcción de un número significativo de viviendas-, sigue sin embargo pendiente el que hubiera debido ser el objetivo primordial, el abaratamiento de las mismas, problema que en el actual contexto socioeconómico se ve acuciado por los problemas crediticios de muchas familias, que han visto limitadas sus posibilidades de financiación, y con ello enormemente dificultado el acceso a la vivienda. Y ello porque a pesar de ser el precio de la vivienda en Extremadura uno de los más bajos del conjunto de España, no es menos cierto que también lo es el montante de las retribuciones de los asalariados extremeños, lo que supone en definitiva que el acceso a la vivienda en nuestra región presenta para la mayor parte de la ciudadanía análoga dificultad que en el resto del territorio nacional.

Tampoco puede dejar de hacerse en este lugar una mención, siquiera breve, a la importancia del sector de la construcción para la economía regional: en los últimos cinco años, según datos obtenidos de la Memoria Socioeconómica de Extremadura, elaborada por este Consejo Económico y Social, se ha cifrado en torno al 15% (14'38% en 2004, 14'93% en 2006, 15'07% en 2007 y 14'02% en 2008); en el mismo periodo, el precio de la vivienda se ha ido incrementando, pero con una disminución progresiva de la tasa de crecimiento que desde el 14'28% de 2004 se ha reducido en 2008 al 0'08%. La construcción de vivienda. Completamos esta reseña con una tabla expresiva del número

de viviendas construidas en Extremadura, con indicación de los porcentajes de aumento o disminución respecto del año anterior, diferenciando vivienda libre y protegida:

CONSTRUCCION DE VIVIENDAS LIBRES Y DE PROTECCIÓN

AÑO	Vivienda libre	% respecto al año anterior	Vivienda Protegida	% respecto al año anterior
2004	9.825	5,7	2.114	- 26,7
2005	12.098	23,13	2.587	22,37
2006	18.645	54,5	2.796	8,08
2007	11.921	- 29,10	1.607	- 32,25

En conjunto, el cuadro anterior refleja un importante descenso acumulado en la construcción de viviendas protegidas; en la consideración de este Consejo Económico y Social, es ésta una cuestión a corregir y por ello se ha de plantear como objetivo de la legislación urbanística, de manera que a dicho fin ha de servir la reforma normativa que dictaminamos, que debe compatibilizar esta necesidad de la ciudadanía como posibilitar el desarrollo y la inversión empresarial. Para una información más completa de la situación del sector, nos remitimos a los datos estadísticos que se recogen en el Anexo I que al efecto se incorpora a este dictamen.

Es indudable que la materia presenta una importante complejidad, por cuanto vienen a confluír sectores e intereses frecuentemente superpuestos y en ocasiones contradictorios; buena muestra de ello es la profusa legislación que sobre esta materia ha sido promulgada en nuestra comunidad autónoma, y la reglamentación que sobre este tema ha desarrollado la Junta de Extremadura. En el Anexo II a este dictamen reflejaremos algunas de las normas más significativas promulgadas desde 2004 en materia de urbanismo y vivienda en Extremadura, si bien no se puede por menos que reseñar que el panorama normativo extremeño sobre estas materias presenta de un lado carencias significativas (como las que se reseñan en el apartado siguiente), en tanto que por otro lado precisaría de una cierta reordenación, al evidenciar no poca heterogeneidad y falta de sistematización.

2. Modificaciones no emprendidas por la reforma: en segundo lugar, es preciso señalar que la reforma comprendida en el Anteproyecto deja sin tratamiento específico el desarrollo de aspectos relevantes del ordenamiento urbanístico, carencia que cobra mayor significación al no haberse desarrollado reglamentariamente la Ley vigente en materias de tanta importancia como la gestión o la disciplina urbanística (lo que obliga a acudir a la vetusta normativa reglamentaria estatal). Es por ello que se ha de incluir la recomendación de que algunas de estas materias –en parte ya reseñadas y otras se expondrán a lo largo de este dictamen- deberán ser en su día objeto de desarrollo reglamentario; en otros casos –en los que existe expresa reserva de Ley, o en que los tribunales de justicia han determinado la

procedencia de llevar a cabo su regulación por medio de norma de rango legal- no es viable ese desarrollo posterior, y por tanto, se puede considerar el actual anteproyecto como una ocasión en parte desaprovechada, en tanto que habría sido el momento idóneo incorporar tales reformas.

En el examen del anticuado del Anteproyecto se examinarán, de manera muy general, algunas de las cuestiones que se considera podrían contribuir a mejorar la regulación actual, en dos grupos de medidas:

- a) Medidas tendentes a intentar perfeccionar el modelo urbanístico extremeño, para que siga funcionando con las nuevas circunstancias del sector inmobiliario; en particular, aquí se comprenden las que pretenden la simplificación de los procedimientos de gestión urbanística, en unos casos, y en otros, el desarrollo de aquellos aspectos de la Ley en que el análisis de la experiencia aplicativa de la LSOTEX ha evidenciado carencias o limitaciones: entre ellas
- propuesta de una regulación más detallada de la reparcelación (de la que tratan los artículos 43 y 44)
 - ampliación del objeto de los estudios de detalle (artículo 73)
 - reconocimiento expreso de la posibilidad de tramitar planes parciales de manera independiente a los programas de ejecución (modificación de los artículos 76 y 77)
 - tramitación urbanística y ambiental conjunta (modificación del artículo 77)
 - procedencia de contemplar la posibilidad de ampliación de prórrogas en la ejecución del planeamiento aprobado (modificación del artículo 118.3, b)
 - procedencia de llevar a cabo, por vía reglamentaria, una regulación más detallada del régimen de las agrupaciones de interés urbanístico (modificación del artículo 120 e)
 - regulación de un procedimiento sencillo para la delimitación o división de unidades de actuación de competencia exclusivamente municipal (modificación del artículo 124)
 - innecesariedad de constituir agrupación de interés urbanístico para la tramitación de programa ejecución por parte de propietario único o de varios propietarios que garanticen solidariamente la actuación urbanizadora (modificación del artículo 126. 2)
 - conveniencia de que se lleve a cabo, también por vía reglamentaria, una regulación detallada de los gastos de urbanización (modificación de los artículos 127 y 133)
 - agilización de la tramitación y aprobación de los programas de ejecución (modificación de los artículos 134 y 135)
 - reconocimiento del derecho del urbanizador a que se le dé traslado de las alegaciones y recursos presentados.
- b) Un segundo grupo de medidas que se entiende conveniente que hubieran sido incluidas en la reforma, es la que afectaría al Título V de la Ley (“Garantías y la Protección de la Ordenación Territorial y Urbanística”), que en el Anteproyecto no es objeto de modificación alguna, y ello a pesar de que es claro que una mejor defensa en la protección de la ordenación territorial y urbanística, después de cerca de una década

de vigencia, pasaría por ampliar y mejorar el régimen de infracciones y sanciones, así como actualizar las infracciones. Las concretas medidas que se proponen, en cualquier caso han de engarzar con la necesidad, ya señalada, de que se elabore un reglamento de disciplina urbanística y se desarrolle la previsión de la Disposición Adicional del Anteproyecto, relativa a la creación del Cuerpo de Inspectores Territoriales y Urbanísticos, todo lo cual dotará a la normativa urbanística de nuestra comunidad de una efectividad que en ausencia de estos elementos difícilmente podrá ser alcanzada. Teniendo en consideración estas cuestiones, consideramos que una mejor defensa en la protección de la ordenación territorial y urbanística, después de cerca de una década de vigencia de la LSOTEX, pasaría por:

- una reflexión sobre el aspecto sancionador, que comportaría revisar la cuantía de las sanciones, que habrían de situarse en correlación con índices como el de variación del precio medio de la vivienda y no en función del IPC, habida cuenta de las diferencias experimentadas entre una y otra variable en época reciente;
- adecuar el tiempo de prescripción de las infracciones para elevar el grado de coercibilidad de los incumplimientos. En análogo sentido, procedería aumentar también los plazos de prescripción de las sanciones del artículo 202, particularmente las muy graves, cuyo plazo de prescripción de 3 años se reputa inadecuado
- habría que subir el porcentaje de exigencia del precio total de las obras legalizadas o realizadas para la legalización de obras clandestinas o ilegales del artículo 196.3 de la LSOTEX del 15% al 25% del precio total de las obras legalizadas;
- en correspondencia con lo hasta ahora señalado, y para conseguir una eficaz acción disuasoria, se propone adecuar la cuantía de las multas del artículo 199 ya que, por ejemplo, han de reputarse insuficientes sanciones de poco más de 6.000 euros por infracciones urbanísticas graves; igualmente, también habría que revisar la cuantía mínima de las sanciones previstas para las infracciones en materia de gestión urbanística del artículo 207, así como para las infracciones en materia de parcelación, edificación y –particularmente- en materia de medio ambiente cultural y natural.

3. Modificaciones más significativas de la reforma. De las modificaciones que sí se llevan a cabo en el Anteproyecto cabe reseñar, por su importancia, las siguientes:

- Variación en el parámetro de densidad de edificabilidad, que pasa de venir establecido en función del número de viviendas por hectárea a fijarse en número de viviendas por densidad de población,
- el incremento del 25% al 40% del suelo destinado a viviendas sujetas al régimen de protección pública
- regulación de los proyectos de interés regional (artículos 60, 61 y 62),
- supuestos de aplicación de la obra pública ordinaria (artículo 155.1),
- régimen de planeamiento y gestión de pequeños municipios (Disposición Adicional Tercera),

- régimen de urbanizaciones residenciales alejadas de núcleo urbano (Disposición Adicional Cuarta),
- posibilidad de planes especiales industriales independientes (Disposición Adicional Sexta),

B. De carácter específico.

Exposición de Motivos

La Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley del –suelo y Ordenación Territorial de Extremadura se divide en cinco apartados, de los cuales el primero reseña los antecedentes de la reforma, y en particular, la positiva valoración que en la consideración del legislador merece el texto hasta ahora vigente, reseñando la incorporación al ordenamiento extremeño de los principios y técnicas más avanzados, que luego terminarían siendo asumidos por la legislación estatal. Se justifica la reforma en que tras una década de vigencia se hace necesario adaptar algunos aspectos de la Ley estatal y adecuar algunas técnicas instrumentales en consonancia con lo que denomina “la realidad cambiaria del sector inmobiliario”. En la consideración de este Consejo Económico y Social, no cabe duda de que la Ley hasta ahora vigente merece, en términos generales, una positiva consideración, lo que no impide que sean reseñables una serie de mejoras posibles, no todas las cuales se incorporan en el Anteproyecto por el que se emprende su reforma; por otro lado, es obvio que la Ley por sí no puede ser el único instrumento de regulación del urbanismo; es preciso que su desarrollo reglamentario posibilite la efectividad de sus determinaciones; por otro lado, es precisa una actividad administrativa acorde, de tal forma que las administraciones con competencias en la materia urbanística lleven a cumplimiento sus previsiones. La necesidad de implementar estos dos elementos pueden en ocasiones entrar en conflicto con el exceso de exhaustividad, prolijidad y, minuciosidad de la Ley: de una parte, porque la excesiva pormenorización de algunos apartados de la Ley (no en todos, ya que hay materias en las que la Ley no entra y sí precisan de desarrollo reglamentario exhaustivo, en particular, gestión y disciplina urbanísticas) si no impiden, al menos sí dificulta su desarrollo reglamentario al encorsetarlo en cauces excesivamente estrechos, y en ocasiones, contradictorios en tanto que algún precepto da lugar a varias interpretaciones; y de otro lado, esta prolijidad exige un nivel técnico en administraciones y particulares destinatarios de sus previsiones que no siempre será posible alcanzar.

Apartado 1º.

Versa este apartado sobre la modificación de los apartados 1, 2 y 3 de la Disposición Preliminar de la Ley, donde se comprenden las definiciones de los conceptos empleados en el desarrollo de la Ley. En general, las modificaciones o inclusiones responden a criterios de mejora técnica de tales definiciones legales (precisiones en orden a lo que se ha de entender a efectos de la Ley como “suelo”, “parcela”, o “finca”, así como de las diversas clases de aprovechamiento urbanístico, de los cuales la modificación más reseñable es inclusión del concepto de “aprovechamiento preexistente”, noción que aparece posteriormente en diversas ocasiones (art. 9.2, 14.1.3, 32.2, etc., pero que también aparecía sin expresa definición en la redacción anterior: artículo 181.1).

En relación con este apartado es necesario reseñar, sin embargo, que no obstante ir dirigido con exclusividad a la concreción de las definiciones legales de conceptos luego empleados en el texto, se comprenden en el mismo –entendemos que indebidamente ubicados sistemáticamente- algunas determinaciones de contenido dispositivo: así, al tratar del acceso por vía pavimentada, o del acceso peatonal, se faculta a la administración a excepcionar determinados en actuaciones de baja densidad; tales determinaciones corresponden más bien al procedimiento de actuación, y debieran encontrar su ubicación sistemática en la parte de la ley en la que se procede a su regulación. Adolece, además, en este punto de cierta imprecisión en tanto que utiliza un criterio, el de la “baja densidad”, que no se define de manera expresa, y que por tanto queda enteramente a la libre apreciación de la administración.

Apartado 2º

Cabe conceptuar esta modificación como innecesaria, por cuanto al consistir únicamente en la precisión de que las potestades administrativas en materia de ordenación territorial y urbanística no son susceptibles de transacción, fuera de los márgenes estrictamente delimitados de los convenios urbanísticos, en realidad no se está reseñando sino la inderogabilidad e indelegabilidad de las competencias de cada administración con arreglo a la Ley, lo que está implícito en el propio contenido de la norma. No obstante, y como quiera que esta disposición trae causa del artículo 3.1 de la Ley del Suelo (“*La ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción...*”), su inclusión en todo caso se debería llevar a cabo en un nuevo ordinal del artículo reseñado, como apartado 2.3, toda vez que no es una potestad más como pudiera parecer con la forma propugnada, sino un límite que se establece a las mismas.

Apartado 3º

La reforma del artículo 3 de la LESOTEX, que se lleva a cabo mediante este apartado del anteproyecto, tiene como finalidad esencial recoger los principios de sostenibilidad y uso racional de los recursos naturales que se expresan y desarrollan en el artículo 2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de Junio.

Apartado 4º

El presente apartado, que modifica el artículo 7 de la Ley vigente, tiene como objetivo - al igual que en los anteriores- incorporar a la normativa extremeña un concreto precepto de la Ley estatal, concretamente el artículo 4 del Texto Refundido. Su finalidad principal es regular la participación ciudadana en el conjunto del proceso urbanístico, y para ello articula dos clases de actuaciones:

- de una parte, se regula y amplía el derecho de los particulares a obtener de las administraciones públicas información sobre las actuaciones urbanísticas, asegurando la publicación telemática de éstas, y facilitando su comprensibilidad mediante la obligación para las administraciones de lo que se denomina “resumen ejecutivo” que reseñe los elementos esenciales de tal actuación en términos comprensibles. A este respecto, sólo cabe valorar positivamente tal determinación normativa, aun cuando no puede dejar de reseñarse que pudiera dar lugar a problemas, en concreto los derivados de la aplicación de este principio en pequeños municipios, en los que muy posiblemente por limitación de medios y carencia de personal cualificado en procesos telemáticos no se podrán cumplir las determinaciones de este artículo.

- Por otro lado, este artículo dirigido a regular la participación ciudadana se ocupa de los convenios urbanísticos; ya nos hemos referido a ellos, al tratar de la reforma del artículo 2, toda vez que se circunscribe el ámbito de los mismos en tanto que las actuaciones de las administraciones públicas en materia urbanística no son susceptibles de transacción. Es por ello que este precepto se ocupa en lo esencial de expresar su carácter vinculante para las administraciones cuando se trate de convenios de planeamiento, y de carácter puramente instrumental del planeamiento decidido por la administración en el caso de los convenios de ejecución.

Apartado 5º

Este apartado y los siguientes vienen a modificar el Título I de la LSOTEX, denominado “El régimen urbanístico del suelo”, comprensivo de los artículos 8 a 14; el artículo 9, que es modificado por este precepto, se integra en su Capítulo I, relativo a la clasificación del suelo, en suelo urbano (consolidado y no consolidado), suelo urbanizable y suelo no urbanizable (común y de especial protección); en concreto a través de la modificación del párrafo 2º del artículo 9 se amplían las condiciones exigibles para que pueda reputarse suelo urbano consolidado, de tal manera que carecerá de este carácter, debiéndose considerar como suelo urbano no consolidado al resultante de operaciones de reforma interior que deban ejecutarse mediante unidades de actuación integradas en su entorno, y en los casos en que se atribuya a concretas parcelas un aprovechamiento objetivo superior al preexistente. En ambos casos, se ha de reputar esta adaptación como positiva, en la medida que sirve para adaptar el contenido de los derechos y deberes de la los titulares del suelo a la clasificación efectiva de éste según el planeamiento y grado de ejecución.

Apartado 6º

Modifica el artículo 13, integrado en el título que trata de los derechos y deberes que lleva aparejada la propiedad del suelo, según su clasificación; la modificación tiene como efecto primordial la ampliación del contenido de ciertos derechos de la propiedad del suelo: mediante la modificación del apartado 2, letra b) desaparecen algunas de las limitaciones preexistentes en para el suelo no urbanizable, al no exceptuarse al de especial protección de la posibilidad de legitimar obras y usos en determinados casos; la reforma del párrafo 3º es de naturaleza técnico normativa, en tanto que se elimina la doble remisión a la letra a) del apartado anterior.

Apartado 7º

Al igual que el anterior, modifica el contenido de la propiedad del suelo, afectando en este caso al suelo urbano no consolidado (cuya descripción ha sido también modificada, en el ya examinado artículo 9), de tal forma que con este precepto se aplican al suelo urbano no consolidado las determinaciones del artículo 16 del Texto Refundido de la Ley del Suelo estatal, en los casos siguientes:

- En el suelo sometido a una operación de reforma interior,
- En parcelas a las que el planeamiento les atribuya un incremento de aprovechamiento sobre el preexistente,
- En parcelas que no tengan aún la condición de solar porque su urbanización no comprenda la totalidad de los servicios precisos o las dotaciones públicas existentes no guarden la

proporción adecuada para ello y siempre que el planeamiento no les atribuya un incremento de aprovechamiento sobre el preexistente.

En este caso, como en el de los artículos anteriores, se trata de proceder a la adaptación del contenido de los derechos y deberes de la propiedad del suelo a la normativa estatal, desarrollada en este caso dentro de las correspondientes competencias, por lo que no cabe plantear mayores objeciones.

Apartado 8º

Modifica el artículo 18, concerniente a los actos que pueden realizarse en los terrenos calificados como suelo no urbanizable, y a tal fin, se aplican los principios establecidos en los artículos 2, 10 y 13 del Texto Refundido de la Ley estatal, señalando el desarrollo del medio rural como principio que deben respetar la ocupación y el uso de esta clase de suelo, así como una enunciación depurada de los actos que podrán realizarse en suelo no urbanizable.

Como precisión, señalar que debería indicarse que los párrafos 2, 3 y 4 pasan a ser los 3, 4 y 5, respectivamente.

Apartado 9º

Modifica el artículo 19.2, referente a los servicios de las viviendas y explotaciones ganaderas, obligándolas a tener depuradoras o fosas asépticas individuales. Se trata en realidad de una mera modificación técnica, aunque hubiera sido preferible que se establecieran procesos de adecuación de las ya existentes a la nueva legalidad.

Apartado 10º

Se procede en este apartado a la modificación del artículo 23, en el sentido siguiente:

- Se mejora la redacción del apartado a), que introduce como objeto de la calificación urbanística en suelo no urbanizable común el establecimiento de instalaciones destinadas a la obtención de energía mediante la explotación de recursos procedentes de la luz solar, el viento, la biomasa o cualquier otra fuente derivada de recursos naturales renovables de uso común.
- Asimismo, se suprime el inciso final del apartado f), sin que pueda decirse que sea evidente la razón de tal supresión-, y
- Finalmente, se incluye un nuevo apartado h), referido al establecimiento de instalaciones destinadas a energías renovables. En relación con este último apartado, se considera que deberían establecerse para este fin condiciones adicionales de ubicación, con la finalidad de que se restauraran las condiciones ambientales de los terrenos y de su entorno inmediato en caso de deterioro; en particular, debería establecerse normativamente la posibilidad de íntegra restauración medioambiental en caso de no funcionamiento de las instalaciones señaladas.

Apartado 11º

Se modifica el artículo 26 de la LSOTEX, que introduce dos importantes novedades prácticas:

- Se añade un nuevo apartado c) al apartado 1º del párrafo 1º, en que se indican los requisitos sustantivos para rehabilitación y restauración de edificaciones tradicionales como mataderos, casas de aperos, etc.; y
- En cuanto a los denominados requisitos administrativos, la novedad más significativa es la posibilidad de establecer un régimen urbanístico específico para obras, construcciones e instalaciones en explotaciones agrícolas, ganaderas, forestales, cinegéticas o análogas, por el cual podrán ser excepcionada en los casos reglamentariamente previstos la exigencia general de la aplicación de la legislación agraria sobre unidad mínima de cultivo, en atención a la diversidad geográfica de la Comunidad Autónoma y a la diferenciada de estructura de la propiedad rural. Esta última indicación ha de acogerse favorablemente, toda vez que parece poco adecuado, en un urbanismo integral, que la legislación sectorial específica sobre el particular –agraria- haya de primar en todo caso sobre las disposiciones dirigidas específicamente a la ordenación del territorio.

Apartado 12º

La modificación del artículo 27 supone en lo esencial una mera corrección de estilo. Se utiliza el término “canon urbanístico a satisfacer” en lugar del de “cesión gratuita” (expresión, que sin embargo goza de mayor arraigo y conocimiento en los ámbitos urbanísticos). En términos sustantivos, la novedad más significativa es que pasa a exigirse en todo caso acuerdo previo expreso por el Pleno del Ayuntamiento para concretar la equivalencia de valor de los terrenos que son objeto de entrega gratuita por los particulares para satisfacer el canon urbanístico, lo que no puede ser objeto sino de valoración positiva, en tanto que la redacción anterior permitía la adopción de ese acuerdo por el Alcalde o por la Comisión de Gobierno, y por consiguiente, se produce una mejora significativa en cuanto a garantías y publicidad.

Apartado 13º

Este apartado, junto con los siguientes, relativos a las modificaciones que el Anteproyecto introduce en el régimen del suelo urbanizable y del suelo urbano (artículos 31, 32, 33, 34, 35) son en general adaptaciones a la Ley estatal. En este concreto apartado, se modifica el artículo 31.1,b) a fin de dar carácter de garantía real, y por lo tanto oponible *erga omnes*, a la afectación de los terrenos al cumplimiento de los deberes urbanísticos, y se modifica asimismo el artículo 31.2 b) a fin de recoger lo establecido en el artículo 16.1 b) de la Ley nacional. Por lo demás, también aquí cabe hacerla mención de que se utiliza un término “entrega” en lugar del de “cesión”, a pesar de ser el término tradicional más expresivo y mejor conocido en todos los ámbitos urbanísticos.

Apartado 14º

La modificación del artículo 32.2 recoge las modificaciones establecidas en el artículo 16.1 b) del Texto Refundido estatal; como novedad significativa, se acoge la posibilidad de que determinadas cesiones de suelo puedan sustituirse por el pago de su valor en dinero con la finalidad de facilitar la gestión urbanística privada y siempre que sea de aplicación la técnica de las transferencias de aprovechamiento urbanístico, en los casos de terrenos sometidos a operaciones de reforma interior a que se refiere el propio precepto, o cuando el planeamiento atribuya un aprovechamiento objetivo superior al preexistente.

Apartados 15º

El artículo 33 se modifica a fin de regular el cálculo del aprovechamiento objetivo de las superficies de suelo urbano con destino dotacional público no incluidas en unidades de actuación en el supuesto de que el planeamiento no lo hubiera determinado. Se trata de una modificación de índole esencialmente técnica.

Apartado 16º

La reforma del artículo 34.3 introduce una nueva fórmula de cálculo del aprovechamiento subjetivo de las parcelas edificables incluidas en unidades de actuación discontinuas en suelo urbano no consolidado, suprimiendo el sistema anterior en el que cada parcela o solar se configuraba como ámbito de atribución y cálculo del aprovechamiento.

Apartado 17º

Añade un apartado 5 al artículo 35, modificación que hay que valorar positivamente en tanto que dispone la aplicación de coeficientes de ponderación concretos y actualizados, aplicables a los proyectos de reparcelación, optimizando de esta forma la equitativa distribución de beneficios y cargas.

Apartados 18º y 19º

Las modificaciones que se contienen en estos apartados afectan a la regulación de parcelaciones y reparcelaciones, en los artículos 44 y 45. No contiene modificaciones particularmente sustantivas, en tanto que el primero, constituye en lo esencial una remisión –por lo demás lógica- al artículo de la Ley estatal que regula los coeficientes de ponderación en los proyectos de reparcelación; y el segundo, que modifica el artículo 45 contiene en lo esencial modificaciones de índole terminológica y gramatical.

La cuestión más significativa de la que debemos ocuparnos en relación con estos artículos, así como el 43, referentes a la reparcelación, se ha de centrar en la escasa regulación de la reparcelación en la LSOTEX, lo que comporta la aplicación supletoria del reglamento estatal de gestión urbanística (por remisión de la Disposición Transitoria 8ª de la misma, resultarán de aplicación el Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística y el Decreto 1006/1966, de 7 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Reparcelaciones de suelo afectado por Planes de Ordenación Urbana). La falta de una regulación específica y actualizada ha dado lugar a una importante cantidad de problemas y a una significativa litigiosidad en los desarrollos de las actuaciones urbanizadoras, provocando serios conflictos entre propietarios que han desembocado en muchos casos en procedimientos judiciales.

No es procedente, en el presente dictamen, enumerar los aspectos que deben completarse, y que por tanto se reputan insuficientes, dado que su objeto es el de la reforma que se lleva a cabo en el Anteproyecto, excediendo de su ámbito la relación que debería llevarse a efecto *lege ferenda*. Por otro lado, la mayor parte de las determinaciones concretas corresponden al ámbito reglamentario, y no al de Ley formal, pero no por ello puede dejarse de llamar la atención, desde este Consejo Económico y Social, sobre la procedencia de llevar a cabo en el ámbito normativo extremeño, una regulación de la gestión urbanística que se ocupe con particular detalle de aquellas cuestiones que se han constatado como más problemáticas, entre las que merece especial mención la atinente a las reparcelaciones, en aspectos tales como:

- procedimiento de aprobación;
- regulación del régimen específico de los bienes de dominio público;
- valoración de las parcelas resultantes de la reparcelación;
- casos en los que la titularidad del suelo presente alguna singularidad que deba ser objeto de tratamiento específico (aportación de varias fincas por un propietario, pluralidad de propietarios, situaciones de pro indiviso, titularidades dudosas, litigiosas y de propietarios desconocidos o cuyo domicilio no conste, etc.);
- edificios no ajustados al planeamiento;
- efectos de la aprobación del proyecto de reparcelación, etc.

Apartado 20º

La LSOTEX regula en su Título II (artículos 47 a 85), “La Ordenación Territorial y Urbanística”, comprendiendo entre los instrumentos por lo que llevarla a cabo las Directrices de Ordenación Territorial, los Planes Territoriales y los Proyectos de Interés Regional en el ámbito regional, y los Instrumentos de Ordenación Urbanística en sentido propio, comprendiendo los Planes Generales Municipales, los Planes Especiales de Ordenación y los Estudios de Detalle, detallando además los efectos de su aprobación, su publicidad, la vigencia y la innovación de los mismos en el ámbito municipal.

Este apartado modifica el artículo 56, referente a la documentación de los Planes Territoriales, añadiendo un nuevo documento a los aquéllos en los que dichos instrumentos de ordenación del territorio formalizan sus determinaciones: en consonancia con las directrices de la reforma, se añade la necesidad de la evaluación ambiental inicial e informe de sostenibilidad del Plan; es, pues, una adaptación de la ley extremeña al artículo 15 de la Ley estatal, y supone la integración de las evaluaciones ambientales a la planificación territorial.

Apartado 21º

Modifica el apartado 2º del artículo 58, con la finalidad esencial de establecer el momento de inicio de la eficacia de las determinaciones de aplicación directa de los Planes Territoriales; en este sentido, se considera que mejora la legislación vigente y aumenta la publicidad e información de la ciudadanía, en tanto que se fija el momento inicial para su aplicación a partir de la publicación en el DOE de la adaptación del planeamiento urbanístico municipal, y no sólo a partir de la aprobación.

Apartados 22º a 24º

Tratan los reseñados apartados de las modificaciones introducidas en los Proyectos de Interés Regional, que han sido objeto de copiosa y significativa jurisprudencia contencioso- administrativa durante la etapa de vigencia de la LSOTEX. La reforma supone en su conjunto una mejora significativa de la regulación preexistente, y adapta la normativa a lo establecido en la jurisprudencia recaída en la materia (en este sentido, cabe citar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 20 de enero de 2009).

- Así, el artículo 60, referente a la naturaleza y objeto de los Proyectos de Interés Regional es modificado en el sentido de señalar su subordinación jerárquica a las Directrices de Ordenación Territorial y a los Planes Territoriales, conteniendo la explícita mención de que deberán ser compatibles con las Leyes de defensa del medio ambiente, del Patrimonio Histórico y otras leyes

sectoriales. Su definición se lleva a cabo en términos excesivamente amplios, por lo que tal vez convendría hacer una indicación expresa en el sentido de que únicamente procederá el empleo de esta forma de esta clase de instrumentos de ordenación del territorio en actuaciones de muy relevante interés económico y social.

- Las modificaciones del artículo 61, referente a las determinaciones de los Proyectos de Interés Regional, comprenden la mención de que los mismos habrán de justificarse mediante un documento que determine el ámbito espacial que se vaya a prestar o el alcance del beneficio, la repercusión o el impacto que del mismo se espera;

- señalando las modificaciones del artículo 62 -referente a la elaboración y aprobación de los PIR-, que su eficacia de su aprobación está condicionada a su publicación en el DOE, y las adaptaciones de los mismos por circunstancias sobrevenidas, modificaciones todas ellas que son adaptaciones a las orientaciones de jurisprudencia generada.

Apartado 25º

Esencialmente, contiene este apartado la previsión de la que las modificaciones o revisiones de cualquiera de los instrumentos de ordenación territorial a que se refiere el artículo 47 están sujetas a los mismos requisitos formales y procedimiento que su aprobación. Tal indicación no puede por menos que valorarse positivamente, en tanto que supone una necesaria garantía formal.

Apartado 26º

A través de este apartado, se modifica el artículo 70 de la vigente LSOTEX, en el que se regula el contenido preceptivo de los Planes Generales Municipales. Las principales reformas del precepto versan:

En su apartado 1º, se modifica relación de contenidos de estos instrumentos de planeamiento, dando nueva redacción al epígrafe reseñado con la letra j) (modificación esencialmente técnica), e y incluyendo una letra l), relativo a obligación de incorporar al Plan el Catálogo de Bienes Protegidos, cuando no se formule de forma independiente.

El apartado 2º experimenta también una modificación, eliminándose la diferenciación entre el municipios de más de 10.000 habitantes y el resto de los que estén dotados de esta modalidad de planeamiento, lo que cabe valorar como una mejora de la regulación de la ordenación detallada integrante de todos los Planes Generales Municipales.

Apartado 28º

Modifica el artículo 72, referido a los Planes Especiales de Ordenación, en dos de sus determinaciones:

- incluyendo la obligación de establecer la Ordenación detallada de los ámbitos del suelo urbano no consolidado determinados por el Plan General Municipal.
- permitiendo la posibilidad de formular Planes Especiales sin necesidad de la existencia de Plan General Municipal; en particular, esto último se ha de considerar una innovación positiva, habida cuenta que la posibilidad de Planes especiales independientes permitirá atender a distintos objetos y finalidades sin necesidad de existencia de Plan General Municipal.

Posibilidad de modificación del artículo 73

Según reseñábamos en la valoración general del texto, hay ciertas cuestiones que se considera que, a pesar de no ser objeto de la reforma a la que se refiere el presente dictamen, hubieran podido incluirse como modificaciones que podrían mejorar la regulación urbanística extremeña, o cuya utilidad se ha puesto en evidencia desde la promulgación de de la vigente LESOTEX.

En particular, se ocupa el artículo 73 de la Ley, que no experimenta modificación, de los Estudios de Detalle; se considera, sin embargo, que regulación vigente limita considerablemente el ámbito de actuación de estos instrumentos, y por ello se propone la simplificación y agilización del planeamiento en suelo urbano mediante estos instrumentos, que con la adecuada cobertura legal podrían tener un contenido más amplio (sin perjuicio, en este último caso, de su adecuada identificación y justificación, y de que se incorpore necesariamente la obligación de incrementar proporcionalmente las reservas de suelo para espacios libres públicos y demás dotaciones urbanísticas cuando de ello resulte un aumento del volumen edificable o del número de viviendas previstos en planeamiento general).

Apartado 29º

El artículo 74 experimenta algunas de las modificaciones más relevantes de las introducidas por el Anteproyecto. En particular:

- el cambio del criterio en lo referente al parámetro de densidad de la edificabilidad, que con anterioridad venía establecido en un número de viviendas por hectárea, y que pasa a establecerse en un número de viviendas por densidad de población.

- Otra modificación, ésta particularmente sustancial, es el incremento del suelo destinado a viviendas sujetas al régimen de protección pública, que pasa del 25% al 40%. Este Consejo Económico y social considera que el nuevo porcentaje de reserva constituye un intento de establecer un término medio entre los distintos intereses concurrentes: de un lado, es cierto que otras regiones –en particular el País Vasco- dedican un porcentaje significativamente más elevado, aun cuando en ocasiones se emplean distintos criterios de referencia; por otro lado, también es cierto que supone un incremento muy significativo respecto de la situación anterior (un incremento del 15%, en tanto que la legislación estatal exige el 30%), por lo que, teniendo en consideración las intereses dispares y en ocasiones encontrados que concurren en la materia, estimamos que el legislador ha adoptado un criterio razonable y adecuado aumentando la reserva de suelo en el porcentaje expresado.

Apartado 30º

La modificación del artículo 75 va referida al contenido documental mínimo de los Planes de Ordenación Urbanística, imponiendo, en aplicación del artículo 15 apartados 2 y 4 de la Ley estatal, nuevas exigencias en materia de sostenibilidad ambiental y estudios de sostenibilidad económica.

Apartado 31º

Modifica el artículo 76, en el que se regulan la competencia y facultades para la formación y aprobación del planeamiento urbanístico, se establece la vinculación a la legalidad del instrumento y el sentido positivo de su emisión transcurridos dos meses desde su petición.

Una de las modificaciones que no vienen incluidas en el Anteproyecto, pero que se considera hubieran podido incorporarse, es que se reconociera explícitamente la posibilidad de tramitar Planes Parciales de manera independiente a los Programas de Ejecución. En la actualidad, y conforme al Reglamento de Planeamiento de Extremadura, los particulares solo pueden formular Planes Parciales de manera conjunta con los Programas de Ejecución; la eliminación de esta limitación permitiría a empresas y propietarios poder continuar con los desarrollos urbanísticos sin necesidad de presentar más avales y garantías que los que se exigen para la tramitación de los programas de ejecución, lo que podría, dada la situación de mercado actual, ser objeto de consideración.

Apartado 32º

Mediante la reforma del artículo 77 se simplifica el procedimiento de tramitación de los Planes de Ordenación Urbanística, y se concreta el régimen a que ha de sujetarse el trámite de información pública esto último en aplicación del artículo 11.2 del Texto Refundido estatal.

A efectos de simplificar en mayor medida a tramitación, y aun cuando no es objeto de regulación en el Anteproyecto en este sentido, cabría proponer que se posibilitase la realización del trámite de información del instrumento de planeamiento urbanístico conjuntamente con la evaluación ambiental, incluyendo en el precepto la mención a que el plazo de un mes de información pública se ampliará al que señale por la legislación ambiental a efectos de información pública, en el supuesto que el Plan deba someterse a evaluación ambiental, a fin de realizar de manera conjunta la información pública de ambos procedimientos.

Apartado 33º

El artículo 79, referente a los efectos de los Planes, se reforma a fin de que sea acompañada una copia en formato digital en el momento de ser depositados; esta inclusión, que se realiza en aplicación del artículo 11 apartados 2 y 4 de la Ley Estatal, supone una mejora en el sentido de que facilita la posibilidad de publicación telemática de los instrumentos de planeamiento.

Apartado 35º

Reforma el artículo 81, relativo al procedimiento de revisión de los Planes de Ordenación Urbanística, estableciendo la obligatoriedad de la revisión de los Planes Generales Municipales, en aplicación de la Disposición Adicional Cuarta del TRLS08, cuando en los municipios de más de 10.000 habitantes se incremente en más del 20% de suelo legitimado para actuaciones urbanísticas o el 30% en los menores de 10.000 habitantes;

Apartado 36º

La reforma del artículo 82 se lleva a cabo en aplicación del principio de transparencia y publicidad consagrado en el artículo 11, y que constituye uno de los objetivos de la reforma. En concreto, se establece la obligación de hacer constar en el expediente la identidad de los que hayan sido propietarios en los 5 años anteriores cuando varíe la densidad o la edificabilidad de los usos del suelo.

Apartado 37º.

El artículo 96 referido a la concesión y extinción del plazo del derecho de superficie. Se unifica el tiempo de vigencia de este derecho, ya se conceda por la Comunidad Autónoma, por los Ayuntamientos o por los particulares; se aumenta en todos los casos el plazo del derecho de superficie -de 75 a 99 años- de tal forma que se extiende a todos los casos el periodo de vigencia más largo, que es el establecido entre particulares (puede considerarse que debiera haberse promediado, en lugar de ir al plazo máximo, y cifrarlo en 80/85 años).

Apartado 38º

Las modificaciones que se plantean en relación con los Programas de Ejecución hay que reputarlas meras mejoras comprensivas o de perfeccionamiento técnico.

Sin embargo, y a pesar de no venir de esta forma regulado en el Anteproyecto, cabe proponer una reforma al artículo 118.3, b) LESOTEX donde se establece que los Programas de Ejecución preverán el inicio de su ejecución material dentro de su primer año de vigencia y la conclusión de la urbanización antes de los cinco años desde su inicio. En este sentido, se propone que por causas excepcionales debidamente justificadas y previo informe favorable de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura podrán aprobarse, no obstante, Programas de Ejecución con plazos más amplios o prórrogas de éstos.

Otra modificación que cabría incorporar al sistema urbanístico extremeño, que por razones de sistemática incluimos aquí, es la conveniencia de proceder a una regulación detallada del régimen de las agrupaciones de interés urbanístico, más allá de las escasas determinaciones del apartado e) del artículo 120. A este fin, nos remitimos a las indicaciones, ya expuestas, en el sentido de resultar extremadamente conveniente que se proceda por la administración en un futuro cercano al desarrollo reglamentario de la Ley que con este Anteproyecto se reforma, posibilitando superar así las carencias que se observan en diversos puntos de la misma, y en concreto en este régimen

Apartado 40º

Supone el añadido de un segundo párrafo al artículo 124.2, disponiendo el carácter estructural, y por tanto, exigiendo la aprobación por la Comunidad Autónoma cuando la propuesta de redelimitación de los terrenos varíe al menos el 10% de la superficie o supongan una división de la unidad de actuación. Esta modificación podría comportar en ocasiones un considerable retraso para la gestión urbanística, por lo que debería establecerse un procedimiento sencillo y rápido para regular estos supuestos

Modificación propuesta para el artículo 126

Otra modificación de interés, que contribuiría a la agilización de los procedimientos, comportaría la modificación –que el Anteproyecto no lleva a cabo- del artículo 126 en el sentido de que fuera innecesario constituir agrupación de interés urbanístico para la tramitación de programa ejecución por parte de propietario único (o de varios propietarios que garanticen solidariamente la actuación urbanizadora), bastando en este caso con presentar directamente proyecto de urbanización y de parcelación, sin perjuicio del resto de garantías y requisitos exigibles a las agrupaciones de interés urbanístico

Apartado 41º

La modificación del artículo 127 sólo comporta meras precisiones terminológicas. Sin embargo, hubiera podido ser una ocasión adecuada para establecer las directrices de una regulación detallada de los gastos de urbanización, para que posteriormente ésta se emprenda con mayor grado de detalle en vía reglamentaria. En consecuencia, hay que establecer procedimientos eficaces y rápidos para el cobro de los gastos de urbanización, en aspectos tales como:

- La determinación de que el pago de los gastos de urbanización se pagará en metálico como regla general, salvo acuerdo en contrario de las partes
- El cobro de las cuotas de urbanización
- El Incumplimiento del pago de los gastos de urbanización.
- Canon de urbanización.
- Procedimiento de retasación de cargas
- Ocupación de los terrenos

Apartado 43º y 44º

Hacen referencia a la regulación del Agente Urbanizador, figura no exenta de polémica, en tanto que gravita sobre la preeminencia que deba darse a la acción directa de la Administración sobre el proceso de urbanización, según se considere la ejecución de la misma como un servicio público cuya gestión puede reservarse a la Administración o pueda encomendarse a particulares, cuando no deba o no vaya a realizarse por la propia Administración, previo procedimiento de publicidad y concurrencia y sometido a controles que garanticen la participación de la comunidad en las plusvalías generadas. En cualquier caso, las mayores obligaciones que se asignan al agente urbanizador cuando su retribución sea en terrenos edificables en relación con los propietarios antes de la reparcelación (reforma del artículo 133), han de valorarse positivamente en tanto se traduzcan en mayores garantías. Por lo mismo, suscita dudas la supresión del informe técnico de la Consejería de Fomento en los municipios de menos de 20.000 habitantes de derecho (reforma del artículo 135), e igualmente la supresión del previo informe de la Comunidad Autónoma antes de la resolución de ejecución (138).

En correspondencia con lo que hasta el momento hemos venido señalando, relativo a la necesidad de que se proceda al desarrollo reglamentario, hay que incluir algunas recomendaciones:

- revisión de todo el procedimiento de tramitación, aprobación y ejecución de los Programas de Ejecución de Actuaciones Urbanizadoras de Extremadura conforme con a la doctrina jurisprudencial establecida por el Tribunal Supremo relativa a la aplicación de la legislación de contratos públicos
- Reconocimiento del derecho del urbanizador a que se le dé traslado de las alegaciones y recursos presentados

Apartado 47º

Entre las modificaciones más significativas que se comprenden en la reforma, hay que destacar la reseñada en la nueva Disposición Adicional Tercera, referente al planeamiento y ejecución urbanística en pequeños municipios de menos de 2.000 habitantes, que tendrán la

opción de simplificar su planeamiento general y sistema de ejecución. En principio, si bien inicialmente habría que valorar como positivo el objetivo de simplificar la regulación urbanística en ayuntamientos que carecen, por su limitación de medios, infraestructura y personal, de la posibilidad de desarrollar exhaustivamente todas las complejidades del planeamiento y de los sistemas de ejecución, no es menos cierto que se pueden plantear bastantes problemas y dificultades en la materialización de dicha finalidad, situación que en nuestra región cobra particular importancia si se considera que esta medida será de aplicación a 281 municipios de los 383 que hay en Extremadura, es decir, al 73,36 % del total. Por otro, acudir simplemente al criterio de la población comporta un evidente riesgo, si se considera que hay poblaciones que bien por su ubicación junto a grandes ciudades o bien por su situación medio-ambiental pueden ser generadoras de más urbanismo, y con ello generar una derivación de la actividad constructora hacia estos pequeños núcleos urbanos independientes; si esta circunstancia se une al hecho de que para estos municipios se establezcan reducciones sobre la reserva de suelo para viviendas protegidas (que se cifra en el 15%), así como la posibilidad de sustituirlo por el valor e metálico – en especial, habida cuenta de la limitación de medios de las Haciendas municipales- la resultante es que no se puede obviar el hecho de que se incrementa de facto el riesgo de especulación. A fin de evitar tal posibilidad, sería preferible que en lugar de la automaticidad derivada del criterio poblacional, se acudiese a otros más objetivos y reveladores de la capacidad de gestión municipal, porcentajes sobre el presupuesto municipal u otros análogos.

Apartado 48º

Se crea con este apartado una nueva Disposición Adicional Cuarta, referente a la posibilidad de urbanizaciones residenciales de carácter autónomo. Esta medida, si bien en principio hay que valorarla positivamente, dependerá en su efectividad en gran medida, de su desarrollo reglamentario, por lo que como en el caso anterior y para evitar dar lugar a disfunciones, convendría que se desarrollase una regulación que precisara sobre criterios objetivos aspectos que en este apartado resultan poco definidos, confiriendo con ello un excesivo margen discrecional a la administración. Entre ellos, sería procedente precisar unas reglas tasadas para la declaración de viabilidad emitida por la Consejería competente en materia de vivienda, o la concreción de conceptos como “compatibilidad ambiental” y de los criterios a los que ha de ajustarse el informe de “cambio de destino de suelo afectado”.

Apartado 49º

La nueva Disposición Adicional Quinta pretende establecer las reglas para Regularización de las Urbanizaciones ilegales o clandestinas, cuya existencia no puede desconocerse dado que es una realidad patente, en número considerable, la existencia de estas construcciones en nuestro territorio. La forma de llevarla a cabo en el Anteproyecto plantea, sin embargo, algunas reservas:

- la primera surge de su carácter de disposición adicional, cuando a nuestro juicio debería ser una transitoria: la disposición adicional no deja de tener un contenido normativo intrínseco, y por lo tanto, perdurable; con ello podría generar expectativas de una continuidad en la regularización de los incumplimientos urbanísticos, incentivándolos. La condición de disposición transitoria, sin embargo, recalcaría la excepcionalidad de la medida, limitando la perspectiva de futura legalización de nuevas actuaciones urbanísticas de esta naturaleza.

- Sería igualmente conveniente que se contemplase en la Disposición una remisión a un futuro desarrollo reglamentario, que precisara en mayor medida las condiciones bajo las que puede llevarse a cabo tal regularización; y finalmente
- También es necesario poner de relieve la problemática que comportan algunas de las condiciones que se reseñan en la disposición, tales como que los dueños se hagan cargo del mantenimiento de los servicios comunes como son la iluminación o las calles -para evitar esa carga a los Ayuntamientos-, cuestión que no deja de generar problemas toda vez la disciplina urbanística es competencia municipal.

Disposición adicional sexta

Se contiene en esta nueva Disposición Adicional Sexta de la Ley una determinación aplicable exclusivamente a municipios pequeños que carezcan a la fecha de publicación de la reforma de planeamiento urbanístico general, o sólo tengan Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano, posibilitando la reclasificación de suelo no urbanizable a urbanizable mediante un Plan Especial de ordenación, con el exclusivo objeto de implantar pequeños polígonos industriales. Se considera una medida positiva, en tanto que de otra manera se verían obstaculizadas las posibilidades de desarrollo económico de estas pequeñas entidades locales, que precisarían desarrollar un instrumento de planeamiento general antes de poder destinar suelo a desarrollar las posibilidades comerciales o industriales de la localidad. Parece, pues, adecuado que se excepcione en estos casos el régimen general de exigencia de planeamiento, si bien consideramos que para que ello se lleve a cabo con las debidas garantías sería necesario reformar el artículo 76 de la Ley a fin de incorporar estos supuestos a la relación de los que precisan que sea la Comunidad Autónoma la que lleve a cabo la aprobación definitiva, aun cuando no tuviere interés supramunicipal.

Disposición Final Única

La nueva Disposición Final Única crea el Cuerpo de Inspectores Territoriales y Urbanísticos de la Comunidad Autónoma de Extremadura; esta previsión aparecía ya implícita en la redacción originaria de la LESOTEX –de ahí la mención al artículo 190-, pero lo cierto es que, transcurridos casi diez años desde su entrada en vigor, tal determinación normativa no había cobrado aún eficacia. Sin embargo, esta función inspectora es capital para la eficacia de las previsiones de la Ley, y debería ir acompañado, como hemos señalado en otros lugares de este dictamen, de la publicación en un plazo no excesivamente prolongado de un Reglamento de Disciplina Urbanística, habida cuenta que su carencia comporta que haya de acudir en nuestra comunidad al Reglamento estatal contenido en el Real Decreto 2187/1978 (D.T. 8ª LSOTEX), publicado hace más de treinta años y que a pesar de las sucesivas actualizaciones, presenta un importante desfase no sólo por el tiempo transcurrido sino por que su redacción desarrollaba una Ley del Suelo basada en premisas muy diferentes al del ordenamiento urbanístico actual. Por lo demás, en lo referente al contenido de esta Disposición, sería conveniente que la misma no se limitase a la mera enunciación de su creación, sino que se realizaran también algunas indicaciones básicas sobre el mismo, tales como grupo de titulación, y particularmente, que se señalasen unos plazos en los que la Administración habrá de proceder a la creación de este Cuerpo de Inspectores.

Disposiciones Transitorias

El régimen de derecho transitorio del Anteproyecto, coincidente en sus elementos esenciales con el de la propia Ley, pero menos pormenorizado, se considera en general suficiente. Únicamente se echa en falta la regulación del régimen transitorio de una de las determinaciones que constituye una de las novedades esenciales de la Ley, como es la relativa a la aplicación de la reserva de suelo para vivienda protegida, y que podría articularse sobre la base de las indicaciones siguientes:

- La reserva para vivienda protegida exigida en esta Ley se aplicará a todos los cambios de ordenación cuyo procedimiento de aprobación se inicie con posterioridad a la entrada en vigor de esta Ley, en la forma dispuesta por la legislación territorial y urbanística.
- La reserva para vivienda protegida exigida en esta Ley se cumplirá siempre que se destine a dicha reserva la construcción de viviendas sujetas a cualquier régimen de protección pública, sin que queden obligados por disposiciones concretas del planeamiento urbanístico vigente que exigieran que se destinara a determinadas cuotas, tipologías o regímenes de protección pública.

IV. CONCLUSIONES

1. Sin perjuicio de la valoración, en general positiva de la Ley hasta ahora vigente –de cuyas innovaciones normativas el Anteproyecto que ahora se dictamina se presenta como continuador- debe destacar la insuficiencia de su desarrollo normativo a nivel reglamentario, por lo que se ha reseñado la conveniencia de promulgar normas de desarrollo, especialmente en materia de gestión y disciplina urbanísticas.
2. Asimismo, se ha incluido en el presente dictamen la indicación de que determinadas materias en la actual regulación es insuficiente, hubieran debido recibir un tratamiento específico en la propia Ley, y sin embargo tal reforma no ha sido incluida en el Anteproyecto y no es posible deferirla a su desarrollo posterior, bien porque existe expresa reserva de Ley, o porque sea conveniente sentar los principios rectores de la posterior regulación reglamentaria: en particular, esto ocurre en determinados aspectos –que se reseñan en el dictamen- en los que la experiencia aplicativa de la Ley vigente ha evidenciado carencias o limitaciones, así como en el Título V (Garantías y protección de la Ordenación Territorial y Urbanística).
3. Se valora en términos generales de manera positiva el porcentaje de reserva en que queda establecido el suelo destinado a viviendas de promoción pública, en tanto que constituye un intento de alcanzar un término de equilibrio entre los distintos intereses concurrentes.
4. Sobre la Disposición Adicional Tercera, que recoge para pequeños municipios de menos de 2.000 habitantes la opción de simplificar su planeamiento general y sistema de ejecución, y sin dejar de estimar positiva tal posibilidad en los casos en que por se hace difícil por limitación de medios, infraestructura y personal, el desarrollo exhaustivo de todas las complejidades del planeamiento y de los sistemas de ejecución, no pueden dejar de señalarse los problemas que tal opción pudiera comportar, en particular si se considerara que en nuestra región esta medida será de aplicación a 281 municipios de los 383 que hay en Extremadura, es decir, al 73,36 % del total.

5. Similares consideraciones se han de hacer en relación con la nueva Disposición Adicional Quinta, donde se establecen las reglas para regularización de las urbanizaciones ilegales o clandestinas: no puede desconocerse la necesidad de tal previsión, dado que es una realidad patente; pero la forma de llevarla a cabo en el Anteproyecto plantea algunas reservas, pues no queda suficientemente recalcada la excepcionalidad de la medida, ni se limita la perspectiva de futura legalización de nuevas actuaciones urbanísticas de esta naturaleza.
6. Finalmente, destacar la importancia de la previsión contenida en la Disposición Final Única, por la que se crea el Cuerpo de Inspectores Territoriales y Urbanísticos de la Comunidad Autónoma de Extremadura -previsión que aparecía ya implícita en la redacción originaria de la LESOTEX- ya que esta función inspectora es capital para la eficacia de las previsiones de la Ley, y su inexistencia o tardanza pueden frustrar la consecución de una gran parte de los objetivos pretendidos con al nueva norma.

En consideración a lo expuesto

El Consejo Económico y Social de Extremadura, en su sesión plenaria celebrada el día 7 de abril aprobó por unanimidad el precedente Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del suelo y de la ordenación territorial de Extremadura.

Vº Bº

El Presidente del Consejo
Económico y Social de Extremadura

La Secretaria General del Consejo
Económico y Social de Extremadura

ANEXOS

Disposiciones legales, Reglamentos y Planes de mayor significación, promulgados o desarrollados en la Comunidad Autónoma de Extremadura sobre Urbanismo y Vivienda en el periodo 2004/2009:

Año 2004:

- Ley 1/2004, de 9 de febrero, de creación de la empresa pública “Gestión de Infraestructura, Suelo y Vivienda de Extremadura”
- Decreto 41/2004, de 5 de abril, por el que se aprueba el Plan de Vivienda y Suelo de Extremadura 2004-2007
- Orden de 14 de junio de 2004, por el que se desarrollan las actuaciones protegidas del Plan de Vivienda y Suelo de Extremadura 2004-2007
- Decreto 186/2004, de 14 de diciembre, por el que se modifica el Decreto 41/2004, de 5 de abril, por el que se aprueba el Plan de Vivienda y Suelo de Extremadura 2004-2007
- Ley 10/2004, de 30 de diciembre, de Regulación y Bases de la Agencia Extremeña de la Vivienda, el Urbanismo y el Territorio.

Año 2005:

- Decreto legislativo 1/2005, de 21 de junio, por el que se aprueba el Texto Articulado de las Bases establecidas por el artículo 5 de la Ley 10/2004, de 29 de Diciembre, de Regulación y Bases de la Agencia Extremeña de la Vivienda, el Urbanismo y el Territorio.

Año 2006:

- Decreto 33/2006, de 21 de febrero, de modificación y adaptación del Plan de Vivienda y Suelo de Extremadura 2004-2007
- Orden de 21 de julio de 2006, por la que se desarrolla el Plan de Vivienda y Suelo de Extremadura 2004-2007
- Resolución de 19 de enero de 2006, por la que se publica el Convenio entre el Ministerio de la Vivienda y la Comunidad Autónoma de Extremadura para la aplicación del Plan Estatal de Vivienda 2005-2008

Año 2007:

- Decreto 33/2007, de 6 de marzo de la modificación y adaptación del Plan de Vivienda y Suelo de Extremadura 2004-2007
- Decreto 308/2007, de 15 de octubre, por el que se modifica el Decreto 33/2006, de 21 de febrero, de modificación y adaptación del Plan de Vivienda y Suelo de Extremadura 2004-2007

Año 2008:

- Orden de 18 de julio de 2008 por la que se desarrolla el del Plan de Vivienda y Suelo de Extremadura, aprobado mediante el Decreto 33/2006, de 21 de febrero
- Decreto 6/2008, de 25 de enero, de medidas tendentes a mejorar el funcionamiento del Registro de Demandantes del Plan Especial de Vivienda.

Año 2009:

- Decreto 113/2009, de 21 de mayo, por el que se regulan las exigencias básicas que deben reunir las viviendas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura, así como el procedimiento para la concesión y control de la cédula de habitabilidad.
- Decreto 114/2009, de 21 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Vivienda, Rehabilitación y Suelo de Extremadura 2009-2012.
- Ley 7/2009, de 17 de diciembre, sobre enajenación de viviendas de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

El Sector De La Construcción En La Economía Regional: Expansión Y Crisis En La Década 2000-2009

1.- INTRODUCCIÓN

El hecho de que el Consejo Económico y Social de Extremadura tenga que emitir preceptivamente un dictamen sobre el Anteproyecto de Ley sobre el Suelo y la Ordenación Territorial de Extremadura ha servido de estímulo para que los tres grupos representados en dicho Consejo consultivo hayan visto la conveniencia de abordar de forma sucinta la evolución, situación actual y previsiones del sector en nuestra Comunidad a tenor del peso de la construcción residencial en la economía regional, tanto desde el ámbito del empleo como de la riqueza generada (VAB) a lo largo de la primera década del nuevo siglo.

2.- IMPACTO DE LA CONTRUCCIÓN SOBRE LA ECONOMÍA EXTREMEÑA

El sector de la construcción, y especialmente de la residencial, tuvo un papel muy relevante en la expansión de la economía extremeña y española hasta el año 2007. Este elevado crecimiento sostenido de la actividad constructora ha venido impulsado por una inversión inmobiliaria creciente, espoleada por una intensa demanda de viviendas residenciales, consecuencia de las facilidades crediticias existentes para familias y empresas, y unos bajos tipos de interés. Todo ello impulsó el empleo y la riqueza generada por el sector hasta cotas nunca alcanzadas con anterioridad, aunque no es menos cierto que esta larga coyuntura bonancible se retroalimentó en un clima especulativo.

Los valores relativos que siguen reflejan la incidencia de la riqueza generada por el sector de la construcción en términos reales sobre la economía extremeña y nacional durante el período 2000-2008 a partir de datos oficiales provenientes de la Contabilidad Regional de España (INE):

AÑOS	VAB CONSTRUCCIÓN / VAB TOTAL ECONOMÍA (en %)	
	EXTREMADURA	ESPAÑA
2000	11,70 %	8,34 %
2005	12,79 %	9,54 %
2006	13,01 %	9,59 %
2007	12,75 %	9,45 %
2008	12,58 %	9,23 %

Fuente: Elaboración propia a partir de C.R.E. Serie homogénea 2000-2008 (INE)

Los porcentajes obtenidos vienen a poner de manifiesto que la mayor contribución de la construcción a las economías regional y nacional se produjo en el año 2006 con un peso relativo del 13,0 % en Extremadura y del 9,6 % para España, pues el ciclo del sector comienza el cambio en el segundo semestre de 2007, reflejando ya el final del boom de la construcción residencial. Paralelamente se refleja una mayor incidencia de la construcción sobre la economía regional en el caso extremeño, superando en más de tres puntos porcentuales a la situación homóloga estatal.

El impacto del empleo del sector lo reflejamos desde la doble vertiente de empleo total y exclusivamente asalariado en relación a ambos agregados en los ámbitos regional y estatal, según datos de la Contabilidad Regional de España:

AÑOS	EXTREMADURA		ESPAÑA	
	Nº EMPLEOS	Nº ASALARIADOS	Nº EMPLEOS	Nº ASALARIADOS
2000	12,34 %	13,59 %	10,94 %	10,98 %
2005	13,78 %	15,31 %	12,05 %	12,13 %
2006	15,01 %	16,56 %	12,31 %	12,40 %
2007	15,50 %	16,76 %	12,60 %	12,72 %
2008	14,02 %	15,13 %	11,26 %	11,24 %

Fuente: Elaboración propia a partir de C.R.E. Serie homogénea 2000-2008 INE

Los porcentajes que preceden vienen a señalar que el mayor impacto del empleo en la construcción sobre las economías regional y nacional se produce en el año 2007. Dicho año marca el punto de inflexión en términos de impacto laboral, pues el 2008 recoge ya los efectos de la crisis en el sector. De manera similar al V.A.B., también para el empleo la situación extremeña muestra un mayor peso relativo (superando los tres puntos) que en el caso español, viniendo a corroborar la elevada elasticidad sectorial entre riqueza generada y empleo.

Un tercer indicador significativo que viene a ratificar el impacto de la construcción es el referido a la inversión en el sector, respecto a la inversión total materializada en Extremadura y España, según información proveniente de FUNCAS:

AÑOS	INVERSIÓN CONTRUCCIÓN / INVERSIÓN TOTAL (en %)	
	EXTREMADURA	ESPAÑA
2000	58,9 %	54,3 %
2005	60,8 %	61,9 %
2006	62,1 %	63,51 %
2007	62,2 %	64,2 %
2008	61,3 %	63,3 %

Fuente: FUNCAS. Balance Económico regional 2000-2008

Esta ratio viene a subrayar que la mayor incidencia de la inversión constructiva sobre la inversión total corresponde a 2007, representando para Extremadura el 62,2 %, viniendo a representar dicho año el punto de inflexión para el cambio de tendencia, tras aumentos ininterrumpidos desde el inicio de la serie observada, y especialmente significativo en el conjunto español que gana diez puntos porcentuales frente a poco más de tres puntos en el caso de nuestra región.

3.- EVOLUCIÓN DEL SECTOR Y AJUSTE EN TÉRMINOS DE EMPLEO Y V.A.B.

En primer lugar observaremos el aumento ininterrumpido del empleo en media anual hasta el año 2008, a partir de la Contabilidad Regional de España, para enlazar con los datos que ofrece la E.P.A. a fin de conocer los efectos del ajuste sectorial sobre la ocupación considerando para ello el período comprendido entre el primer trimestre de 2008 y cuarto trimestre de 2009:

EVOLUCIÓN DEL EMPLEO SECTOR CONSTRUCCIÓN

AÑOS	EXTREMADURA	%VAR.	ESPAÑA	% VAR.
2000	43.900	---	1.878.700	---
2005	55.800	27.1	2.423.000	29.0
2006	62.200	11,5	2.576.900	6.4
2007	65.400	5.1	2.720.000	5.6
2008	59.400	-9.2	2.420.100	-11.0
1 TRIM 2008	60.00	--	2.670.300	---
4 TRIM 2009	40.200	-33,0	1.802.700	-32.5

Fuente: Período 2000-2008 CRE y EPA 2008-2009^{1º} trimestre 2008 y 4º trimestre 2009

Si en el período expansivo 2000-2007 el empleo del sector aumentó en Extremadura en 21.500 trabajadores (49,0%) y en España se incrementó en un 44,8 %, la etapa de ajuste referenciada al empleo máximo de 2007 ha supuesto hasta finales de 2009 una caída del -38,5 % (-25.200 empleos) en el ámbito extremeño y del -33,7 % para el conjunto español; un intenso descenso que en tan solo dos años ha destruido más empleo que el generado en los siete anteriores

Otra perspectiva del nivel de empleo en el sector nos la facilita la afiliación en alta laboral en los regímenes de la Seguridad social (General y RETA), y en este sentido cabe señalar que el descenso del número de trabajadores en la construcción extremeña entre 2007 y 2009 (a 31 de diciembre) ha sido de 15.740 personas al descender desde 52.745 en 2007 a 37.005 a finales de 2009. En términos relativos la caída ha sido del -29,8 % frente al -37,8 % registrado a nivel estatal.

Los descensos de ocupación en el sector que refleja la EPA, entre el primer trimestre de 2008 y último de 2009 se han traducido en un aumento sustancial del paro estimado, que en el caso extremeño ha pasado de 5.900 personas en el primer trimestre considerado, a 11.800 en el último, con un incremento del 100 % frente al 109 % para España. No obstante, cabe reseñar que en el transcurso del 2009 el paro estimado en dicho sector ha descendido en un -35,2 % (de 18.200 a 11.800), mientras que para el sector en España el descenso ha sido del -17,4 %.

Por lo que se refiere a la evolución registrada por el V.A.B. generado por la construcción en términos reales, ha sido la siguiente:

V.A.B. CONSTRUCCIÓN (millones euros CTES año 2000)

AÑOS	EXTREMADURA	% VAR.	ESPAÑA	% VAR.
2000	1.056,4	---	47.584,0	---
2005	1.438,8	36,2	63.334,3	33,1
2006	1.524,4	5,9	66.332,1	4,7
2007	1.556,1	2,1	67.854,8	2,3
2008	1.564,5	0,5	66.950,7	-1,3

Fuente: C.R.E- INE. Serie homogénea 200-2008

De los datos precedentes se desprende que el VAB de la construcción muestra para Extremadura una trayectoria positiva hasta el 2008, mientras que a nivel estatal la tendencia cambia a partir de 2007, reflejando ya una caída del -1,3 en este último año (+0,5 % en Extremadura).

No obstante, pese al inicio más tardío de la crisis en nuestra Comunidad, no es menos cierto que ésta también ha mostrado sus efectos virulentos, a tenor de las variaciones interanuales de las tasas trimestrales. Así en el tercer trimestre del 2008 el V.A.B. de la construcción extremeña mostraba un descenso del -2,2 % respecto al mismo trimestre de 2007 y en el tercer trimestre de 2009 la caída en relación al mismo trimestre de 2008 ha sido del -5,0 %, porcentaje que en todo caso supera ampliamente la disminución del -2,0 % regional en términos de PIB a precios básicos.

4.- PRODUCTIVIDAD REAL APARENTE

La productividad real aparente por puesto de trabajo (empleo) muestra la siguiente evolución en consonancia con las trayectorias seguidas por el V.A.B. y el empleo:

PRODUCTIVIDAD REAL POR EMPLEADO (euros ctes. AÑO 2000)					
AÑOS	EXTREMADURA	% VAR.	ESPAÑA	% VAR.	% EXT./ESP.
2000	24.064	---	25.328	---	95,0 %
2005	25.785	+7,2	26.139	+3,2	98,6 %
2006	24.508	-5,0	25.741	-1,5	95,2 %
2007	23.794	-2,9	24.947	-3,1	95,4 %
2008	26.338	+10,7	27.664	+10,9	95,2 %

Fuente: Elaboración propia a partir de C.R.E (INE.)

Los datos permiten constatar que las variaciones de productividad se explican a partir del comportamiento del empleo, como se desprende de lo sucedido en el último año 2008, en el que el notable incremento de la productividad en Extremadura y España se debe al también notable descenso del nivel de empleo en el sector. Además, debe subrayarse la elevada convergencia de la productividad extremeña durante el período respecto al valor medio del sector en España con un índice del 95 %, superando el índice representativo similar que relaciona las remuneraciones medias por asalariado.

5.- EL SECTOR INMOBILIARIO Y EL PROCESO DE AJUSTE

Históricamente el precio de la vivienda en Extremadura ha sido notablemente inferior al valor medio registrado en España, como se observa seguidamente:

EUROS/METRO CUADRADO VIVIENDA LIBRE			
AÑOS	EXTREMADURA	ESPAÑA	% EXT./ESP.
1990	253	498	50,8 %
1995	310	601	51,6 %
2000	387	826	46,9 %
2005	722	1650	43,8 %
2007	887	1934	45,9 %

Fuente: BBVA

A juzgar por los precios del metro cuadrado, durante la última década el precio de la vivienda libre extremeña se ha situado por debajo de la mitad del vigente en el conjunto español. Internamente en nuestra Comunidad, mientras en la provincia cacereña los precios superaban a los pacenses hasta el año 2000, desde dicho año la situación se ha invertido aunque con escasa diferencia; así para el 2007 el precio pacense ascendía a 911 € y el cacereño a 855 €.

Si se observa la relación entre el precio de la vivienda y la renta anual familiar nos encontramos que en el año 2008 Extremadura presentaba el coeficiente más reducido de las CCAA, con una ratio de 2,75 veces, frente a una media para España de 5 veces y las 7 veces/año del País Vasco o de Madrid, Cataluña y Baleares.

Otro indicador de accesibilidad es el esfuerzo financiero teórico de un hogar para adquirir una vivienda a través de la cuota anual del préstamo hipotecario respecto a la renta familiar, y en este sentido también Extremadura presenta el menor esfuerzo financiero durante el período 2000-2008, ya que el incremento de dicho esfuerzo ha sido del 17,0 %, lejos del incremento del 43,0 % en el País Vasco y del 35 % al 40 % que subió en Madrid, Baleares y Cataluña.

El ajuste en el mercado inmobiliario residencial se encuentra en una fase avanzada, especialmente en materia de empleo, como hemos podido apreciar anteriormente y las previsiones apuntan a un nuevo descenso en el transcurso de 2010.

El deterioro de las expectativas de rentas salariales, del empleo y el elevado endeudamiento familiar han debilitado la demanda de viviendas a partir de 2007, de ahí que el excedente de oferta de vivienda residencial tendrá un lento proceso de absorción, por las familias

En relación a los precios actuales de la vivienda cabe señalar que tomando como referencia los vigentes en el 2007 (Índice de Precios de la Vivienda base 100=2007), el correspondiente a Extremadura en el cuarto trimestre de 2009 ha sido de 102 mientras que la media española se situó en 91, es decir, encarecimiento del 2 % en nuestra Comunidad respecto a 2007, frente a un descenso del -9 % para el conjunto de España.

Los últimos datos de coyuntura del mercado inmobiliario en Extremadura indican que los proyectos visados han caído en un -49,4 % (sept. 09/sept.08), las viviendas iniciadas en un -9,0 % (junio 09/junio 08), la licitación oficial en un -16,0 % (oct 09/oct 08) y los préstamos hipotecarios constituidos en un -5,1 % (sept. 09/sept. 08).

6. PREVISIONES PARA EL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN EN EL CONTEXTO DE LA ECONOMÍA REGIONAL Y ESPAÑOLA

Las previsiones económicas para el 2010 establecidas por FUNCAS e HISPALINK son las siguientes:

	%VAR. ANUAL 2010/2009 (previsión)			
	V.A.B. CONSTRUCCIÓN		V.A.B. TOTAL SECTORES	
FUENTES	EXTREMADURA	ESPAÑA	EXTREMADURA	ESPAÑA
HISPALINK	-1,3 %	-2,8 %	+0,6 %	-0,2 %
FUNCAS	-5,8 %	-6,7 %	-0,2 %	-0,3 %

A juzgar por las previsiones realizadas para el sector se observa una fuerte disparidad entre la presentada por Hispalink (-1,3 %) y el -5,8 % previsto por FUNCAS. Esta última previsión agudizaría la crisis en este sector y actividades conexas de la industria y los servicios. No obstante, desde nuestro punto de vista creemos que la previsión de FUNCAS peca de pesimista a tenor del duro ajuste ya realizado, y por otro lado el potencial de rehabilitación de viviendas en nuestra Comunidad también es notable, sobre todo al poder acceder a ventajas fiscales y subvenciones para este tipo de inversión inmobiliaria.