

Crónica jurídica

Omar BOUAZZA ARIÑO

Profesor Titular de Derecho Administrativo.
Universidad Complutense de Madrid.

RESUMEN: En la presente Crónica se da cuenta de las últimas normas estatales y autonómicas de relevancia. Se inicia con el análisis de la Ley balear del suelo, norma que, en línea con el tradicional enfoque racional e integrado que sigue la política territorial de esta Comunidad Autónoma, cuida de garantizar la plena inserción de sus disposiciones en el modelo global de gobierno del territorio al que aspiran los poderes públicos balears y sus ciudadanos. Aparte de ello, se analiza con especial profusión una medida polémica que implica la legalización de las edificaciones ilegales situadas en suelo rústico, cuya infracción urbanística haya prescrito. Esta legalización implicará que los propietarios satisfagan las mismas tasas e impuestos previstos para las nuevas edificaciones, destinándose lo recaudado a medidas de restauración del medio ambiente. Habrá que ver el alcance del éxito de esta novedosa medida. En segundo lugar, se hace referencia a la Ley de la Vivienda de Andalucía, norma también polémica al contemplar la posibilidad de expropiar viviendas en los casos de ejecuciones hipotecarias, en aras a la protección de los sectores de la población más vulnerables. Disposición que, a instancias del Gobierno de la Nación, ha quedado suspendida por el Tribunal Constitucional hasta la resolución sobre el fondo del asunto. En tercer lugar, se analizan dos normas recientes referentes al turismo: el Plan estatal sobre Turismo de Naturaleza, fruto de la cooperación entre Estado y Comunidades Autónomas en el seno de la Conferencia Sectorial; y la nueva Ley de Turismo de Murcia, que perpetúa en esta Región, un modelo de desarrollo territorial de carácter parcial y sectorial. En cuarto lugar, se da cuenta de la Ley de Agricultura de Castilla y León. Y se concluye esta Crónica, recogiendo la referencia a los aspectos urbanísticos y territoriales de la nueva Ley estatal de Telecomunicaciones.

1. Ordenación y uso del suelo

La Comunidad Autónoma de las Islas Baleares se ha dotado recientemente de su normativa general urbanística. Ha sido a través de la **Ley balear 2/2014, de 25 de marzo, de Ordenación y Uso del Suelo**. La me-

didada más destacada que incorpora es la contemplada en la Disposición Transitoria 10ª, en virtud de la cual se legalizan aquellas edificaciones ilegales situadas en suelo rústico cuya infracción urbanística haya prescrito. Es decir, se trata de una medida de legalización de aquellas edificaciones sobre las que ya no se

Documentación

pueden adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística. Se podrán incorporar a la ordenación en el plazo máximo de tres años, con todos los derechos y deberes inherentes a las obras realizadas con licencia.

El procedimiento se sustanciará por la persona interesada ante el ayuntamiento correspondiente, donde se solicitará la legalización junto con la documentación gráfica y escrita relativa a la edificación en su estado real y proyecto de incorporación de medidas de adecuación a las condiciones generales de integración ambiental y paisajística que la ordenación, si procede y a los efectos de esta incorporación, establezca, sin que les sean de aplicación los parámetros y condiciones urbanísticas aplicables con carácter general a las edificaciones en suelo rústico.

A los únicos efectos de aplicar el procedimiento previsto en esta ley, cuando la edificación que se pretende legalizar tenga un uso prohibido, el inicio del cómputo del plazo de prescripción en cuanto a la infracción para este uso se entenderá iniciado en el momento en el que se acredite su implantación. Esta regla también se aplica en los casos de edificaciones que hayan sido objeto de cambio de uso con posterioridad a su construcción.

Las construcciones que queden sujetas a expropiación, cesión obligatoria y gratuita o derribo o si se desarrollan en ellas actividades sujetas a la previa declaración de interés general, quedarán excluidas de la aplicación de esta Ley. Igualmente quedan excluidas las edificaciones situadas en dominio público así como en servidumbres derivadas de la legislación de costas.

La legalización estará sujeta al pago de las mismas tasas y de los mismos impuestos contemplados para las nuevas edificaciones. Asimismo, la persona interesada deberá abonar al ayuntamiento una cantidad dineraria.

Las cantidades ingresadas por este concepto, según reza el tercer párrafo de la Disposición Transitoria 10ª deben destinarse a la adquisición, la recuperación, la protección y la gestión sostenible de espacios y recursos naturales o su incorporación al patrimonio municipal del suelo.

¹ Sobre este impuesto, me remito a mis trabajos, «La ecotasa balear: un ejemplo de situación de necesidad a la que nunca debió llegarse», *Estudios Geográficos* (2001), 245:737-744; «Protección del medio ambiente, fiscalidad ambiental y turismo (A propósito del Auto del Tribunal Constitucional de 15 de enero de 2002, de levantamiento de la suspensión de la Ley del Parlamento de las Islas

Es decir, lo recaudado está afectado a una finalidad medioambiental y de restauración del territorio, por lo que no podrá destinarse a los gastos corrientes de los ayuntamientos.

Medida que recuerda, sin duda, al derogado Impuesto Balear sobre Estancias en Empresas Turísticas de Alojamiento, cuya recaudación se destinaba a la recuperación medioambiental de espacios degradados, así como a la rehabilitación del patrimonio histórico artístico, entre otras medidas¹.

La prestación económica se fijará por aplicación de los siguientes porcentajes al coste de ejecución material de la edificación legalizada que se fije en el expediente de legalización:

- a) El 15%, si la legalización se realiza en el primer año de la vigencia de este procedimiento;
- b) El 20%, si se realiza en el segundo año;
- c) El 25%, si se realiza en el tercer año.

Finalmente, para que pueda darse esta legalización, el Consejo Insular que corresponda deberá aprobar por mayoría absoluta la puesta en marcha de este mecanismo extraordinario. El plazo máximo de tres años comenzará a contar partir de ese momento.

Aparte de esta medida, que vendría a ser la más novedosa, esta Ley constituye la primera regulación integral autonómica del suelo en el ámbito de la Comunidad Autónoma. Sustituye una docena de normas dispersas y hace suya la regulación contenida en la Ley estatal 8/2013 de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Por consiguiente, se trata de una norma que supone un destacado esfuerzo de sistematización.

Esta Ley fija el sistema para integrar e incardinar la ordenación y uso del suelo en la ordenación del territorio, que debe proporcionar una visión más global. Además, esta integración es fundamental dado que la normativa urbanística debe plantearse como el instrumento normativo que debe permitir concretar en el espacio municipal el modelo territorial fijado por los instrumentos de ordenación supramunicipales. Solo desde el marco ordenador de estos instrumen-

Balears 7/2001, de 23 de abril, del Impuesto sobre Estancias en Empresas Turísticas de Alojamiento)», *Revista Española de Derecho Administrativo* (2002), 113:119-135; y «Sustainable Tourism and Taxes: an Insight into the Balearic Ecotax Law», *European Environmental Law Review* (2002), 11:169-174.

tos se pueden ir definiendo los objetivos propios de la política urbanística, según se adelanta en la Exposición de Motivos y se desarrolla en el articulado de la Ley. Esta Ley, por tanto, no establece un modelo territorial concreto. Este deberá definirse, según dispone la Exposición de Motivos, con el grado de detalle que en cada caso corresponda, en los instrumentos de ordenación territorial, y debe concretarse en el planeamiento urbanístico. La eficacia de esta Ley solo quedará acreditada en el momento que se demuestre el adecuado despliegue de modelos territoriales diferentes e, incluso, divergentes. La principal finalidad de esta norma es, por consiguiente, la creación de un marco normativo estable para la fijación de un modelo de territorio, y en ningún caso pretende imponer un modelo concreto.

Desde una perspectiva competencial, la estructura organizativa de esta Comunidad Autónoma determinará que esta Ley, en base a las competencias descentralizadas en los Consejos Insulares, opte por no entrar en el detalle. En efecto, constituye una regulación de mínimos que permitirá que el Gobierno de cada Isla establezca una regulación adaptada a sus necesidades, si bien dentro de un marco que debe garantizar un tratamiento unitario en los aspectos sujetos a la reserva de ley y, de manera muy especial, en lo que se refiere a la esfera de derechos y deberes de los particulares. En la esfera municipal, la Ley establece la posibilidad de que los municipios de más de 10.000 habitantes aprueben definitivamente los planes parciales y espaciales así como modificaciones no estructurales de los planes generales y las que tengan por objeto la adaptación de este a instrumentos de ordenación del territorio. En el resto de casos, la aprobación del planeamiento corresponde a los Consejos Insulares, excepto en el caso de Palma, que se rige por la Ley de Capitalidad.

Desde la óptica de la actividad de limitación, con carácter general, se mantiene la sujeción a licencia municipal para las obras y otras actuaciones con trascendencia urbanística, aunque en ciertos casos se prevé la variante de la comunicación previa. Según el artículo 136, las obras de técnica sencilla y escasa entidad constructiva u obras de edificación que no necesitan proyecto de acuerdo con la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación. Asimismo, se reconoce la competencia de los Consejos Insulares de sustituir la licencia por este mecanismo más suave de intervención, excepto los actos de transformación, construcción, edificación y uso del suelo y el subsuelo que se indican en la Ley.

Finalmente, esta Ley regula por primera vez en el ámbito de la Comunidad Autónoma la inspección técnica de edificios, fijándose un régimen básico a desarrollar por los ayuntamientos, así como un régimen sancionador para los que incumplan la obligación de pasarla.

2. Vivienda

En el actual contexto de crisis económica, financiera e inmobiliaria, que ha provocado y está provocando desahucios diarios como consecuencia del pinchazo de la burbuja inmobiliaria, la Comunidad Autónoma de Andalucía ha tratado de adoptar medidas para frenar lanzamientos en situaciones especialmente dramáticas. En este marco se aprueba la **Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda de Andalucía**, que regula en su Disposición Adicional primera, la declaración de interés social a efectos de expropiación forzosa de la cobertura de necesidad de vivienda de personas en especiales circunstancias de emergencia social. Sin embargo, esta norma ha quedado suspendida debido a la interposición de un recurso de inconstitucionalidad por el Gobierno de la Nación, en base al artículo 161 de la Constitución. Quedará en esta situación de pendencia hasta el momento en el que el Tribunal Constitucional resuelva sobre el fondo. En cualquier caso, esta Ley supone un compendio de iniciativas de actuación sobre la vivienda deshabitada, reformando y adecuando las herramientas normativas de que se dispone en el marco competencial de la Comunidad Autónoma, activando a la actividad de fomento así como la de inspección, sanción y coercitiva. Todo ello con el fin de potenciar el acceso a la vivienda por la vía del arrendamiento, dirigidas, fundamentalmente, a quienes no pueden mantener su vivienda por una situación de mayor endeudamiento sobrevenido.

3. Planificación turística

3.1. Turismo de Naturaleza

Otra medida que se adopta en el contexto de crisis al que me refería, es el **Real Decreto 416/2014, de 6 de junio, por el que se aprueba el Plan sectorial de turismo de naturaleza y biodiversidad 2014-2020**. Su objetivo es el fomento del turismo, como actividad generadora de actividad económica y empleo, en áreas especialmente sensibles. Según se indica en la exposición de motivos, ha sido elabo-

rado por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y el Ministerio de Industria, Energía y Turismo. Al parecer, en su elaboración también han participado las Comunidades Autónomas, a través de la Comisión Estatal del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente y de la Mesa de Directores Generales de Turismo. En la tramitación del Plan sectorial se han realizado consultas a los agentes económicos y sociales a través del Consejo Estatal del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Asimismo, el Plan sectorial se ha sometido a información y consulta pública abierta a todos los ciudadanos. No obstante, si no se promueve la participación del público, en la mayoría de las ocasiones los ciudadanos se enteran una vez que el instrumento ya está en vigor, desplegando, por consiguiente, todos sus efectos. El Plan, en fin, ha sido objeto de la evaluación ambiental estratégica prevista en la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

3.2. Nueva Ley de Turismo de Murcia

Seguidamente se da cuenta de la **Ley de la Región de Murcia 12/2013, de 20 de diciembre, de Turismo**. Se trata de una norma que se aprueba, derogando la anterior regulación sobre la materia, para incorporar las novedades que afectan a este sector impulsadas por la Directiva Servicios, siguiendo los pasos de otras Comunidades Autónomas. Tales novedades, como he indicado en Crónicas anteriores, se refieren fundamentalmente al cambio de la exigencia de una autorización para la prestación de servicios turísticos, por un sistema de intervención más suave, como es la declaración responsable o comunicación previa. Desde la perspectiva de la planificación, esta Ley sigue el sistema de la ordenación sectorial y parcelada del territorio, siguiendo la línea de otras leyes de esta misma Comunidad Autónoma que afectan a lo territorial, como la Ley murciana del Suelo. La planificación se contempla, en concreto, en el artículo 14. Este precepto se refiere a planes estratégicos, realizados por el organismo competente en materia de turismo, para establecer las directrices turísticas e integrar los programas de acción con incidencia en el turismo en los que intervengan las distintas consejerías (art. 14.1). Asimismo, el mismo organismo podrá realizar los planes, directrices o programas sobre infraestructuras, equipamientos y recursos turísticos que resulten necesarios para el crecimiento ordenado y

sostenible en su triple vertiente económica, social y ambiental del turismo en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Dichos instrumentos, según el art. 14.2, mantendrán la necesaria coherencia con el resto de la planificación estratégica y sectorial de la Administración regional, y en el caso de que pretendan vincular al planeamiento territorial o urbanístico, se formularán como instrumentos de ordenación según la legislación del suelo. Esta visión de priorización de lo sectorial, se refuerza en el art. 14.4, que dispone que «los instrumentos de ordenación del territorio, planificación urbanística y ordenación de recursos naturales o culturales deberán integrar dentro de sus determinaciones las directrices y actuaciones turísticas de índole territorial que le pudieran afectar, y tener en consideración los recursos y productos turísticos presentes en su ámbito» (!!). Además, la modificación de estos instrumentos, cuando afecten a los intereses turísticos, requerirán un informe del organismo competente en materia de turismo. Desde la óptica local, los planes que puedan elaborar las entidades locales para su desarrollo turístico deberán respetar los principios y criterios establecidos en la planificación turística regional (art. 14.3). La ordenación urbanística de complejos formados por distintos tipos de establecimientos y actividades turísticas se podrá formular, en fin, mediante los planes especiales de complejos e instalaciones turísticas previstos en la legislación del suelo. Desde la perspectiva orgánica hay que aplaudir la supresión de la Comisión Interdepartamental de Turismo (Disposición Derogatoria 2ª.2), pues nada coordinaba ya que sus funciones se solapaban con las de otros órganos de *coordinación* de la Región².

4. Agricultura

A continuación, se da cuenta de la **Ley de Castilla y León 1/2014, de 19 de marzo, Agraria**. Desde el ingreso de España en la Unión Europea, la política de desarrollo rural y su metodología de aplicación han sido herramientas fundamentales tanto para la mejora de la competitividad del sector agrario y agroalimentario, como para la diversificación de la actividad económica y mejora de las condiciones de vida en las zonas rurales. Por ello, el legislador castellano-leonés considera necesario establecer los objetivos que deben dirigir la

² Sobre este tema, me remito a mis libros *Ordenación del Territorio y Turismo*, Atelier, Barcelona, 2006; y *Planificación Turística Autonómica*, Reus, Madrid, 2007.

política de desarrollo rural y su planificación estratégica. En este contexto, esta Ley se sustenta en dos premisas fundamentales: por una parte, en el carácter estratégico que poseen el sector agrario y la industria agroalimentaria para la economía regional y, por otra, en el reconocimiento de la importancia que tiene la actividad agraria en el desarrollo socioeconómico y ambiental de esta Comunidad. Este desarrollo se atenderá a los siguientes principios rectores de las políticas públicas establecidos en el artículo 16 del Estatuto de Autonomía más relacionados con su objetivo: el crecimiento económico sostenible orientado a la cohesión social y territorial y el pleno aprovechamiento de los recursos de la Comunidad; la creación de empleo estable y de calidad; el desarrollo de la actividad empresarial, con especial atención a la pequeña y mediana empresa y a los emprendedores autónomos, y el fomento y promoción de las iniciativas de economía social, especialmente el cooperativismo; la promoción y el fomento de la investigación científico-técnica, y la innovación tecnológica; la proyección exterior de las empresas de Castilla y León; la lucha contra la despoblación; la modernización y el desarrollo integral de las zonas rurales; e, igualmente, el apoyo a los sectores agrícola, ganadero y agroalimentario de la Comunidad, mediante el desarrollo tecnológico y biotecnológico, con el fin de mejorar la competitividad de los mismos.

Esta Ley nace de la necesidad de dotar a la actividad agraria y agroalimentaria de un respaldo que permita dar respuesta a los nuevos desafíos que se presentan en un mundo y una sociedad cada vez más globales y liberalizados, como son la adaptación a los distintos marcos de la Política Agrícola Común, la exigencia de una gestión sostenible de los recursos naturales, las presiones de otras actividades o actuaciones sobre el suelo agrario, los desequilibrios en la distribución de la cadena de valor y la necesidad de establecer una regulación de la calidad diferenciada de productos agroalimentarios. Además, esta norma también busca agrupar en un solo cuerpo normativo, en la mayor medida posible, el conjunto disperso de disposiciones autonómicas con rango de ley que son necesarias para un adecuado desarrollo de la actividad y producción agraria, la regulación de la calidad diferenciada y la comercialización de productos agroalimentarios, estableciendo así mismo un sistema de participación, interlocución y consulta en el ámbito agrario y agroalimentario, partiendo siempre del pleno respeto al reparto competencial que establece la Constitución y el Estatuto de Autonomía.

Así esta ley establece un marco general regulador de la actividad agraria y agroalimentaria en Castilla y León, con los objetivos de mejorar la competitividad del sector agrario; estimular la creación de explotaciones agrarias, empresas agrarias y empresas agroalimentarias; fomentar la calidad diferenciada de la producción agroalimentaria; mejorar la distribución justa y eficiente de costes y beneficios en la cadena de valor de los productos agrarios y agroalimentarios; impulsar el desarrollo de la investigación e innovación en el sector agrario y la industria de transformación de materias primas de la agricultura y ganadería; fomentar la incorporación de jóvenes al sector agrario; favorecer la incorporación, igualdad de derechos entre hombres y mujeres, y el reconocimiento y la promoción de la participación de la mujer en el sector agrario; fomentar la producción agraria de calidad diferenciada; favorecer la vinculación entre el sector agrario productor y la industria agroalimentaria; y preservar el equilibrio ambiental de las zonas rurales de la Comunidad.

Finalmente, quiero volver sobre una idea que he dejado apuntada un poco más arriba. Esta Ley opta por un sistema de participación e interlocución en el sector agrario. Se trata de un tipo de participación de tipo cooperativo. Serán las organizaciones profesionales agrarias legalmente constituidas, de conformidad con la representatividad reconocida en el Libro IV de la Ley, en concreto, en el Capítulo II del Título I, las que se reconocen como cauce formal de interlocución y participación del sector agrario en la planificación y desarrollo de la política agraria. La consejería competente en materia agraria podrá asimismo reconocer la condición de entidad colaboradora a aquellas organizaciones profesionales agrarias que contribuyan de manera significativa a la aplicación de los planes, programas y medidas en los que se articula la política agraria de la Comunidad y la Política Agrícola Común, a través de sus servicios de formación y asesoramiento de los agricultores y ganaderos.

5. Planificación e infraestructuras de telecomunicaciones

Para concluir esta Crónica, me referiré a la **Ley de las Cortes Generales 9/2014, de 9 de mayo, de Telecomunicaciones**. Con el objetivo de garantizar la unidad de mercado³, facilitar

³ Véase la nota a la **Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de la unidad de mercado**, en la anterior Crónica.

Documentación

la instalación y despliegue de redes y la prestación de nuevos servicios, la Ley incorpora los mecanismos necesarios de cooperación y resolución de conflictos. Los instrumentos de planeamiento territorial o urbanístico elaborados por las administraciones públicas competentes que puedan afectar al despliegue de redes serán objeto de informe del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, previéndose cuando sea necesario un procedimiento de negociación entre el Ministerio de Industria, Energía y Turismo y los órganos encargados de la aprobación, modificación o revisión de dichos instrumentos de

planificación. Por otro lado, se contempla la necesaria previsión de infraestructuras de comunicaciones electrónicas en zonas de urbanización y se garantiza el derecho de acceso de los operadores a infraestructuras de administraciones públicas y a infraestructuras lineales como electricidad, gas, agua, saneamiento o transporte. Estas medidas se encuentran alineadas con las propuestas realizadas por la Comisión Europea en su documento de 27 de abril de 2012 relativo a las medidas para reducir los costes del despliegue de las redes de muy alta velocidad en Europa.