

Consecuencias en Castilla y León de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997

Angel M.^a MARINERO PERAL

Jefe del Servicio de Urbanismo. Junta de Castilla y León.

RESUMEN: En el artículo se exponen en primer lugar las circunstancias urbanísticas de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, antes de la Sentencia del Tribunal Constitucional, de la que fue uno de sus causantes. A continuación se abordan los efectos de la Sentencia en Castilla y León, que se analizaron pormenorizadamente en una Circular de 30 de mayo de 1997. A partir de ese momento, la actividad de la Junta de Castilla y León se centra en la elaboración de la normativa urbanística regional: primero con la Ley 9/1997, de medidas transitorias, y en la actualidad con el Proyecto de Ley de Urbanismo, que esperamos ver aprobado como Ley dentro de la presente legislatura 1997-1999.

Descriptor: Legislación urbanística; Doctrina constitucional, Castilla y León.

I. ANTECEDENTES

En Castilla y León, al igual que en las demás Comunidades, el Estatuto de Autonomía estableció la exclusiva *competencia* regional en materia de urbanismo, desarrollando así la previsión contenida en el art. 148.1.3 C.E. Sin embargo, la asunción estatutaria no produjo una ruptura del marco jurídico urbanístico, ya que se mantuvo en vigor el Texto Refundido de la Ley del Suelo aprobado en 1976.

Esta *base normativa*, completada con los reglamentos y demás disposiciones aprobados hasta 1981, resultó en general válida durante la década anterior: de hecho, casi todos los Municipios de cierto tamaño abordaron procesos orientados a la

transformación de la ciudad heredada, con resultados a menudo satisfactorios, producto de una afortunada combinación de oportunidad en el tiempo, calidad en su contenido y voluntad política para su aplicación. Es cierto que el panorama no estaba exento de sombras, como la escasez de planeamiento, las dificultades en la práctica de la gestión urbanística, y sobre todo el incumplimiento de las prescripciones legales en extensos ámbitos periurbanos y rurales; pese a ello puede decirse que, cuando la Administración del Estado acometía una nueva reforma, en Castilla y León se estaba consolidando una práctica urbanística rigurosa y prometedora.

Como es sabido, la **Ley 8/1990**, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, introdujo importantes novedades en el marco jurídico del urbanismo. Pero aunque afirmaba su

[Recibido: 02.98]

intención de atenerse al orden constitucional de competencias, en la práctica establecía un nuevo sistema, que fue entendido en nuestra Comunidad como una vulneración del citado orden competencial; por ello la Junta de Castilla y León estuvo entre las instituciones que impugnaron la Ley 8/1990.

Importa sin embargo destacar que el recurso de la Junta de Castilla y León no pretendió que los preceptos atacados como básicos o de aplicación plena no pudieran ser objeto de la potestad legislativa supletoria del Estado, ni tampoco cuestionó la existencia misma de esta potestad en ámbitos transferidos como el urbanismo.

Desde 1990 a 1995, Castilla y León opta por aguardar el deslinde competencial solicitado en el recurso, sin acometer iniciativas legislativas; y ello por tres razones: por la propia incertidumbre sobre el resultado de la Sentencia; por la creencia de que, de prosperar el recurso, la legislación estatal podría siempre aplicarse supletoriamente, dando tiempo a la preparación de un buen texto legal para la Comunidad; y además, por la constatación de que la Administración del Estado planteó muy pronto la reforma de la legislación impugnada (con la constitución de una «comisión de expertos» al efecto, y la difusión en 1994 y 1995 de documentos de avance de dicha reforma).

Sin embargo, a partir de 1995 Castilla y León se suma a las Comunidades que van optando por desarrollar la legislación básica del Estado, tanto por la tardanza de la Sentencia como por la urgencia de adaptar a la región el cuerpo normativo estatal, y comienza los trabajos para ello: ciertamente sin excesivo apresuramiento durante 1996; pero a partir de la publicación de la Sentencia, con una decidida voluntad de definir con rapidez un nuevo marco jurídico del urbanismo.

2. EFECTOS DE LA SENTENCIA EN CASTILLA Y LEÓN

En cuanto a las consecuencias de la Sentencia, en Castilla y León se distinguieron tres situaciones:

a) Los 2.235 Municipios con población inferior a 25.000 habitantes, a los que la

reforma legislativa de 1990-92 afectaba tan sólo de forma parcial.

b) Los 9 Municipios que, aun teniendo mayor población, no llegaron a adaptar sus Planes Generales a la citada reforma.

c) Y por último, los 3 Municipios capitales de provincia que sí adaptaron sus Planes Generales: Palencia en 1991, Soria en 1994 y Valladolid en 1996.

Con el propósito de facilitar la aplicación de la normativa y el planeamiento urbanísticos durante el período siguiente a la Sentencia, la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio consideró oportuno dictar la *Circular de 30 de mayo de 1997 «sobre criterios para la aplicación del régimen jurídico urbanístico tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo»*.

En esta Circular se exponen con detalle los criterios de interpretación que se consideraron más adecuados (de obligatoria observancia tan sólo por la Administración autonómica, sin perjuicio de que puedan tenerse en cuenta por las restantes Administraciones públicas y por los particulares), estructurados en cinco capítulos, relativos a los efectos de la Sentencia sobre:

- 1.º El Texto Refundido de 1992.
- 2.º La Ley 7/1997, de medidas liberalizadoras.
- 3.º Los Reglamentos urbanísticos.
- 4.º El planeamiento adaptado a la Ley 8/90 ó al Texto Refundido de 1992.
- 5.º Los actos singulares y situaciones creadas al amparo de las normas anuladas.

1.º En cuanto a los efectos de la Sentencia sobre el **Texto Refundido de 1992**, la Circular no ofrece un interés específico, ya que sus criterios en este sentido coinciden con los expuestos por la doctrina mayoritaria. Así se determina pormenorizadamente: lo que se mantiene vigente de la reforma legislativa de 1990-92; lo que se suprime, retornándose al Derecho anterior; y por último en qué aspectos la Sentencia es irrelevante porque lo anulado coincide en la práctica con el Derecho restablecido.

2.º A pesar de que el objeto de la Sentencia 61/97 eran los recursos contra el

Texto Refundido de 1992, la Circular estima que sus efectos se dejaron sentir en las disposiciones con él relacionadas, como la **Ley 7/97**, de medidas liberalizadoras, puesto que ésta se inscribió en el marco normativo originado en la reforma de 1990. Desprovisto su artículo 1 (la unificación del suelo urbanizable) de virtualidad práctica por efecto de la Disposición Transitoria, y relacionado el 4 con el Régimen Local, la Circular analiza los efectos de la Sentencia sobre sus artículos 2 y 3; procediendo ahora prestar cierta atención al primero de ellos, ya que las conclusiones de la Circular al respecto guiaron la actuación posterior de la Junta de Castilla y León:

Recordemos que el artículo 2 de la Ley 7/97 modificó cuantitativamente el aprovechamiento susceptible de apropiación privada, de forma tal que la diferencia entre su régimen y el de 1976, se limita, en el fondo, a la cesión del 10 % en las unidades de ejecución en suelo urbano, y en la forma, al uso de las técnicas del aprovechamiento tipo y las áreas de reparto. Estos datos permiten abordar con cierta calma la validez de la Ley 7/97: evidentemente estará vigente en tanto no se anule o se derogue, por incompatible que resulte con la doctrina del Constitucional. Ahora bien, además de que la Sentencia anuló la regulación legal de las técnicas del aprovechamiento tipo y las áreas de reparto, por lo que se convirtieron, en la Ley 7/97, en categorías huecas y sin contenido aplicable, si se repara en la redacción de su art. 2, se observa que su referencia a las mismas era meramente condicional, ofreciendo otras posibilidades alternativas o subsidiarias que permitían la aplicación del precepto:

Así en *suelo urbano no incluido en unidad de ejecución*, el art. 2.1 de la Ley 7/97 se remite, en ausencia de aprovechamiento tipo, a la aplicación directa de las ordenanzas o normas urbanísticas de la parcela, si así lo determina la legislación urbanística aplicable; que en Castilla y León era sin duda el Texto de 1976. Por ello la Circular entendió que en este suelo debía estarse al aprovechamiento real otorgado en el planeamiento, dando por inexistente el aprovechamiento tipo, incluso cuando el suelo estuviera reservado o afecto a usos

públicos (el criterio de los 3 m³/m², del art. 105.2 de 1976, sólo sería aplicable cuando del planeamiento no pudiera deducirse otro que satisficiera el principio de equidistribución de beneficios y cargas).

Para el suelo urbanizable y el urbano incluido en unidad de ejecución, en ausencia de aprovechamiento tipo la Circular entendió que debía tenerse en cuenta el aprovechamiento medio de la unidad de ejecución o del sector (art. 2.2 de la Ley 7/97). Con respecto al *suelo urbanizable* esto significaba simplemente retornar a la normativa de 1976, si bien recurriendo al RPU, que proporciona las reglas de cálculo del aprovechamiento medio.

En cambio, respecto al *suelo urbano incluido en unidades de ejecución*, no resultaba aplicable la técnica del aprovechamiento medio, ya que carece de regulación como tal en la normativa de 1976-78 y en lo que ha quedado de 1992. Se impuso pues la conclusión de que la Ley 7/97 es en este punto una norma incompleta, de imposible aplicación. Solventar esta carencia por vía reglamentaria (tal como hizo el RPU de 1978 con el aprovechamiento medio en suelo urbanizable) se entendió inviable a la luz de las limitaciones a la potestad reglamentaria sobre los derechos constitucionales (arts. 33.2 y 53.1 C.E.) ya que la regulación del aprovechamiento medio exige determinar elementos que podrían considerarse incluidos en la reserva de Ley sobre la regulación del derecho de propiedad.

Así pues, aunque de acuerdo a la doctrina del Constitucional la Ley 7/97 no podría contener estas normas de su art. 2, en la interpretación que hizo la Circular, el que las contenga resulta inocuo, porque al quedar ese precepto en buena medida vacío de contenido tras la Sentencia, no puede llevar a exigencias diferentes de las derivadas de la legislación de 1976. No es necesaria pues la anulación de la Ley 7/97 para entender inaplicables sus referencias al aprovechamiento tipo y a las áreas de reparto, o al aprovechamiento medio en unidades de ejecución: la Sentencia las convirtió en simples palabras sin contenido jurídico alguno.

En cuanto al artículo 3 de la Ley 7/97, la

Circular lo estima inaplicable, al modificar plazos establecidos en artículos anulados del Texto de 1992. Ciertamente por vía interpretativa se ha pretendido aplicarlo a los mismos procedimientos, regulados ahora de nuevo por la normativa de 1976-81; pero la Circular rechazó esta posibilidad, al tratarse de una norma que se sabía inconstitucional, por razón de la misma incompetencia estatal que fundó las anulaciones de la Sentencia 61/97.

En resumen, la *conclusión* de la Circular respecto de la Ley 7/97 es que sin perjuicio de su vigencia, sólo resultaban aplicables sus artículos 1 (sin consecuencias prácticas), 2.1 (en cuanto al suelo urbano no incluido en unidad de ejecución), 2.2. (en cuanto al suelo urbanizable) y 4. Por el contrario, no resultaban aplicables ni el art. 2 en cuanto al suelo urbano incluido en unidad de ejecución, ni el art. 3.

3.º Valora también la Circular los efectos de la Sentencia sobre el R.D. 304/93, que aprobó la tabla de vigencias de los *Reglamentos urbanísticos*: concluyendo que la misma queda sin base justificadora, ya que las derogaciones que contiene pueden entenderse como producidas en realidad por el propio Texto de 1992, que las ordena y justifica, mientras que el Real Decreto únicamente habría aclarado, o si se quiere, interpretado en aras de la seguridad jurídica, las derogaciones ya producidas.

Así pues, aunque el estudio detallado de los preceptos reglamentarios excedía del marco de la Circular, se apuntó la más que probable vigencia de importantes artículos del RPU (30.b. y 31, sobre cálculo del aprovechamiento medio), del RGU (36.3 y 37, sobre unidades de actuación; 39.2, sobre autorización excepcional de industrias; 46.3.c. y 4, 48 a 51, 56 y 57, sobre cesiones obligatorias y aprovechamiento medio; 74, 82.2, 94.3 y 4 y 101.b., sobre reparcelación), y del RDU (53.1 y 2, 54.2, 56, 64 y 65.2, sobre infracciones urbanísticas).

4.º Se abordan a continuación los efectos de la Sentencia sobre el *planeamiento adaptado* a la Ley 8/90 ó al Texto Refundido de 1992. Si, como se desprende de la Ley 30/92, la invalidez de las disposiciones administrativas contrarias a la reserva legal y a las disposiciones con fuerza de Ley es en todo caso absoluta y radical, parece

evidente que dicho planeamiento será nulo de pleno derecho en cuanto se oponga a la legalidad restaurada por la Sentencia, o no encuentre en ella habilitación legal.

Esta eventualmente grave consecuencia es matizada a continuación: entendió la Circular que las determinaciones del planeamiento afectadas por dicha nulidad, debían ser inaplicadas y anuladas. Pero que a la hora de concretar esta valoración, sería legítima toda interpretación tendente a salvar su legalidad, *agotando* incluso sus posibilidades de encaje en el marco normativo resultante de la Sentencia. Más aún, ante los anunciados nuevos cambios del marco normativo.

5.º El último capítulo de la Circular se dedica a los efectos de la Sentencia sobre *los actos singulares y situaciones creadas al amparo de las normas anuladas*: se razona aquí que, aunque los principios a aplicar no sean diferentes de los citados para el planeamiento, las conclusiones sí han de serlo, ya que para los citados actos no la firmeza tiene una importancia mucho mayor que para las normas; y aún cuando estén viciados de ilegalidad, sólo excepcionalmente son nulos de pleno derecho.

Pudo así afirmarse que a pesar de la retroactividad de la Sentencia, difícilmente podrá ésta remover, al menos como algo exigible por los interesados, los efectos de los actos administrativos ya firmes dictados al amparo de la legislación anulada (como las «cesiones del 15%»), con las raras excepciones que incurrieran en los supuestos de nulidad de pleno derecho del art. 62.1 de la Ley 30/92: a lo sumo, podría ser el caso de las expropiaciones o ventas forzosas por incumplimiento de deberes urbanísticos, por lo demás de escasísima aplicación en nuestra Comunidad.

3. LA LEY 9/1997 DE CASTILLA Y LEÓN

A medida que la Sentencia fue siendo conocida, se extendió el convencimiento de que *su consecuencia más relevante* era que, una vez efectuado por el Tribunal Constitucional el deslinde competencial, había llegado el momento de abordar la

elaboración de una legislación urbanística propia de la Comunidad Autónoma.

Sin perjuicio de este objetivo principal, precisamente la conveniencia de la mayor seriedad en la tarea, aconsejó resolver sin dilación el problema que resultaba más acuciante de los producidos por la Sentencia: el régimen de *participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la actividad urbanística pública*, en el que, según lo expuesto en la Circular, se producía la inaplicabilidad de aprovechamientos tipo y áreas de reparto y, sobre todo, ausencia de cobertura legal para la «cesión del 10%» del aprovechamiento en las unidades de ejecución en suelo urbano.

Tal fue el criterio mayoritariamente expresado por los doce Municipios de la Comunidad con población superior a 25.000 habitantes, y en particular por aquéllos con Plan General adaptado (sobre todo Palencia y Soria, ya que el Plan General de Valladolid se ha mostrado resistente a los efectos nocivos de la Sentencia, gracias a la atomización de sus áreas de reparto y al escaso número de unidades de ejecución)

Por ello se decidió elevar a las Cortes de Castilla y León el correspondiente Proyecto, del que resultó la aprobación de la **Ley 9/1997**, de 13 de octubre, de medidas transitorias en materia de urbanismo, cuyo objeto es definir el citado régimen de recuperación de plusvalías urbanísticas, rehabilitando para ello la cobertura legal de algunas técnicas anuladas por la Sentencia.

De acuerdo a su limitado objeto, la Ley contiene un único artículo, en el que se delimita el aprovechamiento urbanístico de titularidad pública de forma negativa, es decir, definiéndolo como el que exceda del correspondiente al titular de cada terreno. A tal efecto se distinguen tres situaciones, para las que el *aprovechamiento urbanístico correspondiente al titular de un terreno* será:

a) En *suelo urbano consolidado* (el no incluido en unidad de ejecución o ámbito equivalente), el que resulte de la aplicación directa de las ordenanzas o normas urbanísticas de la parcela. Ahora bien, cuando el terreno se destine a dotaciones públicas se aplicará, siguiendo el criterio jurisprudencial, la media ponderada de los

aprovechamientos asignados a los terrenos servidos por la dotación.

b) En *suelo urbanizable* y apto para urbanizar, el que resulte de aplicar el 90 % del aprovechamiento urbanístico previsto en el planeamiento vigente, sea éste el aprovechamiento tipo o el aprovechamiento medio del sector.

c) Por último, en *suelo urbano no consolidado* (el incluido en unidad de ejecución o ámbito equivalente), el régimen es el mismo que en urbanizable, con la salvedad de que, conforme a la Ley estatal 7/97, en determinados ámbitos se aplicará un 100 % (en vez del 90). No obstante la Ley de Castilla y León introduce una *importante modulación* en este punto, y es que esta salvedad se limita a los ámbitos cuyo objeto sea «*la reforma, renovación o mejora urbana, o bien la rehabilitación o la sustitución de la edificación cuando no produzcan aumento del aprovechamiento*», de forma expresamente reconocida en el planeamiento vigente.

El artículo único se cierra con un párrafo, que a pesar de su brevedad supone la única modificación de cierto calado en el marco normativo del urbanismo: «*El Ayuntamiento no participará en los gastos de urbanización correspondientes al porcentaje de aprovechamiento que le pertenezca*». Este precepto persigue tres fines, de los que sólo uno ha sido bien divulgado: compensar a la Administración Local por la reducción de su participación en el aprovechamiento.

Procede por tanto explicar que la medida ya estaba en estudio, con el objeto de liberar a los pequeños Municipios de los problemas que les suponía incorporarse a los procesos urbanizadores, careciendo de los mecanismos de financiación de la iniciativa privada (lo que obligaba, como única solución, a convenir la permuta de su aprovechamiento por la ejecución de obras). Asimismo, en la medida en que favorece a los desarrollos de densidad media-alta, propios de la expansión inmediata a las ciudades, frente a la urbanización dispersa en baja densidad, supone un incentivo para aquéllas actuaciones frente a éstas, coherentemente con nuestro criterio de favorecer la construcción en los núcleos existentes.

Por último, las *Disposiciones Adicionales* recuperan el aprovechamiento medio de las unidades de ejecución en suelo urbano, así como las áreas de reparto y el aprovechamiento tipo, como técnicas necesarias para su inmediata aplicación.

4. EL PROYECTO DE LEY DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA DE CASTILLA Y LEÓN

Comenzábamos el capítulo anterior señalando como consecuencia más relevante de la Sentencia, la necesidad de elaborar una normativa urbanística propia de la Comunidad Autónoma. Para ello se han impulsado los trabajos iniciados en 1995, y se ha ultimado, en enero de 1998, un anteproyecto que desarrolla el Proyecto estatal de **Ley de Régimen del Suelo y Valoraciones** actualmente en Cortes Generales, dado que previsiblemente se convertirá en breve en la legislación básica estatal aplicable, en sustitución de los artículos no anulados de 1992.

Este anteproyecto se apoya expresamente en los principios del ordenamiento urbanístico consolidados en España desde 1956, habida cuenta del reconocimiento general de que gozan: se recogen así todos los preceptos de 1976 o 1992 que mantienen su utilidad. Pero al mismo tiempo deben ofrecerse soluciones nuevas a nuestros propios problemas, de las que muchas provienen de las recomendaciones emitidas por la «Comisión de Expertos» en 1994 (Documento de Salamanca).

Cuatro son los *objetivos* principales de la Ley: primero, resolver la situación de complejidad normativa, *codificando y armonizando*, dentro del aclarado marco competencial, el conjunto de preceptos reguladores del urbanismo. En segundo lugar, *adaptar* la legislación urbanística a nuestras características específicas, como la debilidad demográfica y la fragmentación administrativa, responsables de que no siempre puedan ser satisfechos los objetivos de la actividad urbanística, así como de la atención que reclaman el suelo rústico y a los pequeños Municipios.

El tercer objetivo es *incorporar a la actividad urbanística* principios exigidos por la sociedad, como la eficacia

administrativa, la seguridad jurídica y otros más recientes como la protección del medio ambiente y del patrimonio cultural y la cohesión social, llamados a compartir en forma creciente el peso de las decisiones de ordenación urbanística con los más clásicos valores de abaratamiento del suelo, dotación de servicios urbanos y promoción del desarrollo económica.

Por fin, el cuarto objetivo de la Ley ha de ser recuperar, o si se prefiere, *afirmar la finalidad central de la actividad urbanística*. En el sistema diseñado por la reforma de 1990, el ideal de equidistribución económica dentro del grupo social de los propietarios de suelo era sin duda justo; pero convertido de matiz adjetivo en primordial objeto de la actividad urbanística, y concretado en tan complejos mecanismos, en la práctica ha obstruido tanto la ejecución de los planes como la aprobación de otros nuevos, e incluso la utilización de los elementos valiosos que incorporaba la reforma. Mientras tanto, el deber de los propietarios de incorporarse al proceso urbanizador nunca dejó de ser un derecho exclusivo: así el suelo sigue siendo un activo privilegiado, cuyo precio incorpora plusvalías derivadas de la actividad urbanística pública, contribuyendo a dificultar la creación de empleo y el acceso de la población a la vivienda. Se quiere por tanto confirmar la trascendencia de los *principios constitucionales de la política económica y social* y de su proyección sobre el urbanismo: que su principal propósito ha de ser adecuar el uso del suelo al interés general, a fin de mejorar la calidad de vida y la cohesión social de la población, en especial mediante su acceso a la vivienda y a las dotaciones adecuadas.

Con estos criterios se ha elaborado el *anteproyecto* que actualmente (febrero de 1998) se somete a consulta, estructurado en siete títulos:

a) En el *título primero* se regula el *régimen del suelo* en el marco de la legislación básica del Estado, constitucionalmente competente para definir el contenido del derecho de propiedad del suelo de acuerdo con su función social. Por tanto, se asume la división del suelo en tres clases: urbano, urbanizable y no urbanizable; pero se

desarrollan los criterios de *clasificación* para adaptarlos a la realidad regional. Así se hace en cuanto al suelo no urbanizable, llamado de nuevo suelo rústico tanto para manifestar su carácter no subordinado al urbano, como en reconocimiento a la pervivencia real de la denominación.

Importa en este sentido reflexionar sobre el *modelo territorial* deseable para Castilla y León: hoy en día existen en su interior más de 6.500 núcleos de población, clara expresión del sistema tradicional de asentamientos humanos. Dotar a estos núcleos de servicios urbanos ha costado y cuesta aún un notable esfuerzo de inversión pública, que habrá de mantenerse en el futuro para su ineludible conservación y mejora. Parece por ello lo más racional propugnar que las nuevas construcciones se realicen como norma general en los núcleos existentes, tanto para rentabilizar las inversiones públicas como para mantener la estructura territorial y demográfica, ya muy debilitada en extensas áreas de la región.

En la regulación del *suelo urbano*, donde lo importante era la mera existencia de servicios, obviándose a menudo su insuficiencia para la edificación futura, ese criterio se subordina tanto al citado modelo territorial de la Comunidad, como a la finalidad urbanística prevista en el plan: es decir, será suelo urbano aquél que, formando parte en todo caso de un núcleo de población legalmente constituido, reúna las condiciones que lo hagan adecuado para ser o permanecer urbanizado. Además se reconoce la distinción entre el *suelo urbano consolidado* (el que haya culminado el proceso de urbanización: es decir, donde no sea preciso delimitar ámbitos para una posterior ordenación detallada ni para el cumplimiento conjunto de deberes urbanísticos), y el resto, *no consolidado*.

Conforme a la futura legislación estatal, el *suelo urbanizable* será el que no se clasifique como urbano o rústico. La Administración podrá utilizarlo para orientar el crecimiento urbano, delimitando e incluso ordenando directamente los sectores de más interés; en el resto, equiparable al viejo no urbanizable común, el carácter imprevisto de las actuaciones justifica la mayor exigencia en cuanto a cesiones, urbanización y procedimiento.

Se aborda por último y con especial

interés el régimen del *suelo rústico*, buscando, en línea con otras leyes autonómicas, aproximar al máximo la regulación legal a la realidad regional. Así se establece que cuando las características de los terrenos desaconsejen su urbanización, éstos habrán de ser necesariamente clasificados como suelo rústico, y además ser asignados a la categoría de protección más adecuada (cada una de las cuales tiene un régimen particular para la autorización excepcional de usos no característicos): es decir, se hace una delimitación positiva que se impone sobre la discrecionalidad municipal.

b) El título segundo se ocupa del *planeamiento urbanístico*, cuyas características, bien asentadas en la práctica administrativa y profesional, se mantienen en lo esencial. Como novedad se proponen *criterios* de ordenación urbanística, relativos a la orientación del crecimiento urbano, al fomento de la cohesión social, a la protección del patrimonio cultural y del medio ambiente y al fomento de la sostenibilidad.

En cuanto al sistema en sí, la fragmentación administrativa de la región desaconseja la unificación del *planeamiento general* planteada en otras Comunidades. Se ha preferido por ello conservar para los Municipios de cierta complejidad la aquilatada figura del P.G.O.U., y regular para los demás las Normas Urbanísticas Municipales, refundición de las N.S.M. (demasiado próximas a los planes generales en contenidos y procedimientos) y de las D.S.U. (cuyas limitaciones, incluso para la más elemental protección del suelo rústico, hacían cuestionable su utilidad práctica). En cuanto a los Municipios sin iniciativa, la Comunidad Autónoma la sustituirá mediante los instrumentos regulados en la legislación de ordenación del territorio. Otra novedad importante es la sistematización de contenidos en torno a los conceptos de *ordenación general* (la «estructura general y orgánica del territorio») y *ordenación detallada*, a fin de asegurar el control sobre las cuestiones esenciales y agilizar la eventual modificación de las restantes. El planeamiento general deberá establecer la primera para todo el término municipal; la segunda, sólo en suelo urbano consolidado, aunque podrá hacerlo también en sectores

de suelo urbano no consolidado y urbanizable, ahorrando así el planeamiento de desarrollo.

En el *planeamiento de desarrollo* se refuerza como figura ordinaria el Plan Parcial, que extiende su ámbito tanto al suelo urbanizable como al urbano no consolidado (toda vez que al converger el régimen de ambos pierden sentido los históricos planes de reforma interior); ello sin perjuicio de permitir a los propios planes la adjetivación que exija el caso. Ya fuera del sistema de planeamiento, se prevé que algunas materias se regulen a nivel regional, mediante reglamentos (vinculantes) o instrucciones (orientativas), o a nivel municipal, mediante ordenanzas; a todos los cuales podrá remitirse el planeamiento urbanístico.

En materia de *procedimiento* se sigue el criterio de agilización, combinado con el reforzamiento de los trámites esenciales: información pública y coordinación administrativa. Además se acentúa el protagonismo municipal, atribuyendo a las Administraciones regional y estatal la carga de determinar los informes sectoriales que les competen y de armonizar sus prescripciones, así como acotando la competencia autonómica para la aprobación del planeamiento. También se acentúa la diferencia entre la revisión y las modificaciones, simplificando éstas mediante la reducción de plazos y la potestad municipal para su aprobación cuando no afecten a la ordenación general.

c) El título tercero aborda la *gestión urbanística*, o conjunto de procedimientos para la ejecución del planeamiento. Se intenta aquí, reconociendo la existencia en nuestra región de una gran variedad en las formas del desarrollo urbanístico, eludir un diseño que las predetermine. Por ello, se ha optado por desplegar a disposición de las Administraciones una pluralidad de sistemas, que pueden agruparse en dos grandes conjuntos:

En suelo urbano consolidado, las *actuaciones aisladas*, cuyo fin será la urbanización de las parcelas para que alcancen la condición de solar. Es decir, corresponden a las asistemáticas en suelo urbano de la Ley de 1992, pero a diferencia de aquéllas no se conciben como instrumento de uso excepcional y

difícil, sino al contrario general y simplificado, reconociendo así la realidad de los pequeños Municipios, y aun dentro de los grandes, de la ciudad construida. Aunque lo habitual será sin duda la materialización del aprovechamiento urbanístico sobre la propia parcela, se incluyen otras posibilidades, como la normalización de fincas y las transferencias y reservas de aprovechamiento.

Y en suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable, las *actuaciones integradas*, sistemáticas en la terminología de 1992, a ejecutar sobre ámbitos denominados *unidades de actuación*, cumpliendo los deberes de cesión, equidistribución y urbanización. Su gestión podrá ser pública o privada, pero en tanto la Administración no adopte ninguna iniciativa, estará abierta la posibilidad de proponer su desarrollo mediante alguno de los *sistemas de actuación* regulados, y utilizando como instrumento técnico el *Programa de Actuación*, figura que refunde la dispersa nomenclatura de los instrumentos de gestión. Al Programa corresponde establecer, con especialidades para cada sistema, las bases técnicas y económicas de la actuación (reparcelación, obras, plazos, etc.) y los compromisos que correspondan a los propietarios del suelo y al promotor. La aprobación del Programa, siempre municipal, convierte a dicho promotor en *urbanizador*. En cuanto a los sistemas, se introducen ajustes en los tres ya existentes, y se regulan dos nuevos: el de *actuación directa*, versión simplificada del de compensación que exige la actuación unánime de la propiedad; y el de *concurrentia*, en el que una empresa privada podrá sustituir a la propiedad, asumiendo la condición de urbanizador previo procedimiento selectivo, sin necesidad de ser ni de convertirse en propietaria de los terrenos.

Como formas especiales de gestión se prevén la constitución de consorcios, sociedades y entidades colaboradoras, la imposición de cánones y garantías de urbanización, y la celebración de convenios, figura cuya regulación incorpora elementos de seguridad jurídica como la definición de sus limitaciones o la publicidad, pero sobre la que no se ha querido normar en exceso para no mermar su principal virtud, la flexibilidad.

d) *Los cuatro últimos títulos* se refieren a las diferentes formas de intervención administrativa en la actividad urbanística, materias en las que no parecen precisas reformas profundas, sino ajustes para facilitar la aplicación de preceptos bien conocidos. Así el título cuarto, relativo a la *intervención administrativa en el uso del suelo*, incorpora innovaciones en instrumentos como la licencia municipal, las ordenes de ejecución, el Registro de Inmuebles en Venta Forzosa o la declaración de ruina.

El título quinto aborda la *protección de la legalidad urbanística*, con especial atención a los actos que afecten a las dotaciones públicas y al suelo rústico protegido; aunque se trata de una competencia básicamente municipal, la Comunidad podrá intervenir mediante subrogación, o bien directamente frente a actos no autorizados en suelo rústico.

En el título sexto se recogen y desarrollan todos los instrumentos de *intervención en el mercado del suelo* que ya regulaba el Texto Refundido de 1992: cesión del derecho de superficie, derechos de tanteo y retracto, y sobre todo los patrimonios públicos de suelo, de constitución necesaria por la Comunidad, las Diputaciones y los Municipios mayores

de 10.000 habitantes; también se regula la delimitación de reservas sobre suelo rústico común o suelo urbanizable, para su incorporación al correspondiente patrimonio público.

En el séptimo y último título se atribuyen a los Municipios todas las *competencias* no reservadas expresamente a otras Administraciones, y se desarrollan varios elementos para la *coordinación administrativa*, como la información recíproca de acuerdos urbanísticos y el funcionamiento de las Comisiones Provinciales de Urbanismo. Regula también este título el derecho a la *información urbanística*, que gira en torno a la Cédula Urbanística, a nivel municipal, y al Registro de Ordenación Urbanística de Castilla y León, a nivel regional.

El anteproyecto se cierra con las necesarias *Disposiciones Adicionales y Transitorias*, las cuales, además de mantener la vigencia provisional de los Reglamentos de 1978, proponen normas para la adaptación del planeamiento vigente, y para su aplicación en tanto no se produzca la anterior, graduando la exigencia según las características de cada caso, de forma coherente con el reiterado criterio de atender la variedad urbanística de la región.