

Observaciones a la Sentencia del Tribunal Constitucional respecto a Extremadura y proyectos inmediatos

Miguel MADERA DONOSO Y Carlos LÓPEZ CANTO

Director General de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Junta de Extremadura. Arquitecto

RESUMEN: La Sentencia del Tribunal Constitucional 61/97, de 20 de marzo va a posibilitar una profunda renovación del escenario jurídico-urbanístico en nuestro país, correspondiendo a las Comunidades Autónomas la iniciativa legislativa en esta materia.

Extremadura ha venido formulando, gestionando y ejecutando una política propia sobre la base de la legislación general sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Las consecuencias directas de la aludida Sentencia, derivadas de las declaraciones de inconstitucionalidad, fueron inmediatamente abordadas mediante la elaboración, tramitación y aprobación de la Ley 13/1997, de 23 de diciembre, Reguladora de la Actividad Urbanística de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

El escenario actual hace necesaria la disposición de un texto legal propio, que reconozca la realidad y peculiaridades de la región y posibilite las respuestas instrumentales adecuadas para satisfacer los objetivos de vertebración territorial, ordenación urbana y cohesión social definidos por la Constitución Española.

Descriptores: Legislación urbanística; Doctrina constitucional; Extremadura.

I. VALORACIÓN DE LOS EFECTOS GENERALES MÁS INMEDIATOS DE LA STC 61/1997 EN EXTREMADURA

Siguendo el análisis general realizado por la doctrina:

a) Del Fallo no se deduce ninguna situación de urgencia, ni facultad o mandato al Estado que precise de su intervención para completar, refundir o suplir el marco legal resultante. La acción del Gobierno del Estado *debe quedar condicionada o limitada por lo que en este caso determinen las Comunidades Autónomas por vía legislativa*. Dada la incidencia de iniciativas del mismo en este ámbito, convendrá la articulación de marcos

de coordinación entre las distintas administraciones implicadas.

b) El núcleo común de la decisión del Tribunal Constitucional presenta una armadura jurídica sustentada sobre el tajante respeto al círculo de atribuciones que se desprende del Estado de las Autonomías, así como a la paciente disección de la densidad normativa que preside la arquitectura del Texto Refundido de 1992. De este modo *el sistema diseñado por la Reforma de 1990 queda intacto* y su articulación definitiva mantiene un todo coherente.

c) Los magistrados han tenido en cuenta las consecuencias del Fallo. El cuerpo de referencia con el que se cuenta es bien claro si recordamos que *los planes urbanísticos forman parte del mismo y que son perfectamente capaces de suplir cualquier vacío posible*. Es importante

[Recibido: 03.98]

Carlos LÓPEZ es autor del Informe y Propuesta previos a la definición de un modelo legislativo.

considerar que *la retroactividad de la Sentencia se verifica en el plano legislativo, no en el aplicativo.*

d) Nos encontramos ante *la necesidad de determinación de los quantum necesarios para que sea completa la seguridad jurídica dimanante del marco de gestión que ha de apoyar las previsiones de los planes adaptados.* Es en este aspecto en el que se verifica una situación de mayor urgencia para el legislador autonómico.

Extremadura en el momento de la STC 61/1997 carecía, en propiedad, de legislación autonómica reguladora del régimen urbanístico del suelo. Su acción se había venido ajustando al marco estatal, condicionando la calidad de las opciones de planificación a la bondad y eficacia del aspecto normativo y de gestión.

No obstante, el desarrollo verificado en los últimos años a causa de la inversión en infraestructura, el crecimiento de determinados sectores de actividad, el impulso a la política medio-ambiental, y la lectura del modelo regional en el contexto transfronterizo e interior (Diagonal Continental) de la Unión Europea, indicaron la necesidad de concretar las exigencias de ordenación de este escenario a través de una imagen legislativa adaptada a nuestra realidad y vocación.

A finales del año 1996 se ultimó por la Consejería de Medio Ambiente, Urbanismo y Turismo el Borrador del *Anteproyecto de Ley de Planificación Territorial* que representaba la base esencial de nuestro sistema planificador. Al mismo, y durante el ejercicio correspondiente al año presente, habrían de añadirse las propuestas relativas a la implementación de un conjunto de medidas tendentes a la agilización y perfeccionamiento del planeamiento urbanístico, la reordenación del diálogo competencial entre Junta de Extremadura y ayuntamientos en esta materia, y la determinación de un régimen específico para el Suelo No Urbanizable.

El efecto inmediato del Fallo fue la catalización de todo este proceso, dando prioridad a la respuesta de las necesidades de los municipios con planeamiento general adaptado al TRLS92, del modo que seguidamente se verá.

2. EFECTOS CONCRETOS SOBRE LOS MUNICIPIOS

El detalle de Extremadura, con base en los criterios generales expuestos, es el siguiente:

a) La región cuenta con dos Planes Generales de Ordenación Urbana vigentes y adaptados al TRLS92, que ordenan los términos municipales y núcleos de Almendralejo y Plasencia. Dadas las especiales características de su ordenación (esquemas sencillos y directos de gestión), es poco justificable cualquier grado de paralización de la actividad inmobiliaria por causas atribuibles a la Sentencia. No obstante, estos ayuntamientos deben basar las autorizaciones adscritas a planeamiento de desarrollo en un razonable ejercicio interpretativo. Ello no permite un 100% de seguridad jurídica en actuaciones de nueva ordenación no apoyadas por convenios. La intranquilidad que a este respecto puede tener la administración local, solo podía tener respuesta desde la legislación autonómica. Los restantes aspectos que se deducen de la aplicación de estos Planes no ofrecen ninguna dificultad.

b) La ciudad de Cáceres tiene su Revisión de Plan General de Ordenación Urbana en fase de nueva información pública tras quedar en suspenso la aprobación definitiva por acuerdo de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura. Dicho Plan se ajusta al TRLS92. Se trata de una situación límite que, en principio, solo hubiera podido resolverse aprobando el documento antes de la publicación de la Sentencia. En cualquier caso, el Plan de 1980/85 que se revisa está vigente y el sector inmobiliario está centrado en el desarrollo de sus previsiones, por lo que no debe verse afectado a corto y medio plazo. La aprobación de la Ley puente, Reguladora de la Actividad Urbanística de Extremadura (LRAUEX), restituye las condiciones de partida de dicho documento, por lo que su tramitación puede proseguir sin mayor dificultad.

c) Los documentos no adaptados y vigentes (Planes Generales y Normas Subsidiarias Municipales) podían seguir aplicándose con absoluta normalidad. Esta era la situación de la mayor parte de nuestros municipios en ese momento.

d) El planeamiento de nueva formulación que se inicie en estos momentos puede proseguir su redacción. Sin embargo, en el momento en que los trabajos alcancen suficiente desarrollo, va a ser exigible una referencia legislativa que permita definir, al menos, su marco de gestión. Ello afecta particularmente a las localidades de Badajoz, Mérida, Villafranca de los Barros y Navalmoral de la Mata que, mientras tanto, cuentan con planes que no deben ofrecer dificultades a medio plazo. Una vez aprobada la LRAUEX nos hallamos ante la misma situación de Cáceres.

3. MOTIVACIÓN POLÍTICA Y TÉCNICA DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS

La Sentencia, y la Ley 7/1997, de 14 de abril, de *Medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios profesionales* induce una base normativa bicéfala en el Estado (vigencia de preceptos del TR 92, y del TR 76 en aquello que no se oponga a aquel como normativa supletoria) consagrada por el Proyecto de Ley del Gobierno, actualmente en trámite parlamentario.

Las novedades de mayor relieve que introduce el Proyecto de Ley son:

a) Renuncia del Estado a establecer cuales son las finalidades y objetivos de la acción urbanística.

b) Supresión de toda referencia a las facultades urbanísticas y a su proceso gradual de adquisición, así como a su régimen sancionador.

c) Cambio en los criterios para la clasificación del suelo urbanizable y no urbanizable.

d) Alteración de la tramitación prevista para el desarrollo del suelo urbanizable, mediante la introducción del informe vinculante.

e) Ampliación a las unidades de ejecución en suelo urbano de la obligación de ceder el suelo para los sistemas generales.

f) Involución en los conceptos básicos de los derechos y deberes de la propiedad del suelo, al volver a implantar la cesión de un porcentaje del aprovechamiento, frente al de un porcentaje máximo de apropiación de los mismos por los particulares impuesto por la Ley 8/90.

g) Limitación a un máximo del 10% del aprovechamiento lucrativo para la Administración Actuante y restricción al suelo urbano incluido en las unidades de ejecución y al suelo urbanizable.

h) Consideración del valor real obtenido por el método de comparación como criterio general de las valoraciones.

i) Alteración de los supuestos de reversión, al incluir una disposición que en la práctica desactiva los Patrimonios Municipales de Suelo.

Es necesario considerar que algunas de las innovaciones del Proyecto de Ley podrían incurrir en inconstitucionalidad a tenor de la reciente Sentencia, en particular aquellas que ordenan el establecimiento de criterios para la clasificación del suelo y las reglas básicas para el ejercicio del derecho de los propietarios del suelo urbanizable.

Es cierto que tras el Dictamen de la Comisión de Infraestructura del Congreso de los Diputados se ha pretendido una dulcificación del texto con base en alusiones a la *legislación urbanística de aplicación*. Pero no lo es menos el que se mantienen determinaciones cuya sola inclusión entra en conflicto con el tenor de la STC 61/1997. Aun más, conocidas por el Gobierno del Estado las iniciativas de las CCAA, debía haberse optado por un ejercicio de responsabilidad hacia la gestión administrativa de éstas, dado el carácter desorientador que la coexistencia de diferentes estructuras jurídicas puede originar en el marco aplicativo y, desafortunadamente, en el jurisdiccional.

En Extremadura, los órganos urbanísticos (en los que tiene participación el Estado) se han pronunciado en contra de la aprobación de expedientes de modificación de planeamiento general en los que se pretendía una adaptación a lo determinado por la Ley 7/97. Todo ello fundamentado en la ruptura del contexto jurídico del modelo de los Planes.

Cabe señalar que una parte esencial de la respuesta legislativa del Gobierno regional se justifica no solo en los efectos de la STC, sino en la problemática suscitada por las iniciativas del Gobierno del Estado.

Urgía impulsar, en consecuencia, una iniciativa legislativa tendente al afianzamiento del marco de gestión

urbanística de los planes ya adaptados o en fase de ello, consagrando a la vez la competencia de la Comunidad Autónoma en esta materia.

El fondo inspirador de la iniciativa respondió al contenido del TRLS92, recuperando la parte declarada inconstitucional por el exceso de atribución estatal, no por su falta de adecuación al sistema. Así, se optó entre una propuesta legislativa cuyo único artículo rehabilitase en Extremadura lo determinado por el TRLS92, o bien aquella que se limitara a una actualización del régimen en Suelo Urbano y Urbanizable que permitiera resolver la casuística a atender, marcando adecuadamente la transitoriedad de lo dispuesto en el nuevo texto.

Redactadas ambas alternativas, el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura se pronunció, por razón de urgencia, en favor de una Ley Puente de Artículo único, obteniéndose posteriormente los dictámenes favorables del Gabinete Jurídico y del Consejo Económico y Social.

En la tramitación ante la Asamblea de Extremadura, fueron rechazadas las enmiendas a la totalidad y textos alternativos, negociándose las enmiendas parciales, que solo afectaron a las Disposiciones Adicionales y Final. La Ley, denominada Reguladora de la Actividad Urbanística de la Comunidad Autónoma de Extremadura, se aprobó en Pleno del 23 de diciembre de 1997.

4. PROYECTOS

La Ley puente establecía un plazo de un año para que el Gobierno regional presentara a la Asamblea de Extremadura un Proyecto de Ley propio.

Con este fin se consideraron tres modelos de legislación: el más enraizado en la tradición urbanística española y cuyo exponente a seguir sería un texto similar a la Ley Foral Navarra de Ordenación del Territorio y Urbanismo, que podría calificarse de intervencionista; la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística de Valencia, calificable de liberal; y la propuesta del Gobierno Central, incalificable por las razones ya expuestas.

Desde el punto de vista ideológico, tanto

de fondo como coyuntural, la respuesta claramente fue la de optar por un modelo intervencionista y ello por varias cuestiones: de una parte, por considerarse el urbanismo un servicio público, no una fábrica ni un comercio. El territorio y la ciudad son patrimonios colectivos; de otra, el territorio y la ciudad posibilitan la retribución de salarios indirectos y la redistribución de los bienes colectivos; y finalmente, el urbanismo puede facilitar la igualdad efectiva de oportunidades a los ciudadanos o vedársela, según sea su carácter y quien protagonice la acción urbanística. Las líneas básicas del marco de reflexión son las siguientes:

Respecto a los problemas a abordar en Extremadura, estos no son en ningún caso los característicos de las aglomeraciones urbanas o de las grandes ciudades, ni de la acumulación turística, ni en general los debidos a altas densidades de población, sino todo lo contrario. En este último sentido, el verdadero problema del precio del suelo y de la vivienda no es que existan áreas que por determinadas características irrepetibles, tales como la centralidad, el paisaje o la calidad urbana, se alcancen precios elitistas, sino que el precio del suelo en zonas medias impida la construcción de viviendas asequibles para la mayor parte de la población.

Los problemas urbanos y territoriales de Extremadura son a la misma vez su principal potencial de futuro: un territorio enormemente diverso y de alto valor ambiental; unas ciudades de alto valor histórico-artístico, en sintonía con su territorio; y un sistema urbano equilibrado de características rurales. Es decir, una singularidad a nivel europeo, que puede y debe ser explotada como recurso económico territorial, pero para ello es necesario mejorar, proteger y poner en valor los recursos existentes. En definitiva, es imprescindible que la legislación territorial y urbanística posibilite una fuerte capacidad interventora de la Administración, ya que ésta es la única capaz de lograr los objetivos marcados, sin perjuicio de la imprescindible colaboración de los particulares.

Centrada la elección en el modelo tradicional español de carácter intervencionista, ya se ha indicado que éste debe obedecer a:

a) Un contenido omnicompreensivo de toda la actividad urbanística y de ordenación del territorio, cuestión imprescindible tras la sentencia del Tribunal Constitucional para una claridad normativa mínima.

b) La defensa de los valores ambientales y en general del suelo rústico.

c) La definición de los estándares de calidad urbana.

d) La claridad normativa y expositiva.

e) La consecución de un amplio y profundo conocimiento del territorio regional.

Con base en todo lo anterior, la propuesta que se formula consiste en asignar en el posible texto legislativo extremeño, la ordenación y delimitación del suelo no urbanizable a algún instrumento de ordenación territorial de carácter supramunicipal, formulado directamente por la Comunidad Autónoma y cuyo ámbito fuera el de las regiones naturales, todo ello, sin perjuicio de que el planeamiento municipal pudiera perfeccionar las determinaciones de dichos planes, así como que transitoriamente, hasta tanto aquellos fueran aprobados, estos últimos conservarían sus actuales funciones.

Esta opción presenta ventajas e inconvenientes, que conviene analizar. Las ventajas principales se centran en: reconocer y explicitar la importancia que desde la administración regional se concede al territorio y al medio ambiente; adecuar el ámbito de estudio y toma de decisiones a las unidades adecuadas; formar la ordenación mediante figuras especializadas sectorialmente y realizadas por los profesionales adecuados bajo una dirección conceptual correcta; normalizar progresivamente el tratamiento de una inmensa mayoría del territorio extremeño; profundizar en el conocimiento ambiental y territorial de la región, que como se ha indicado son dos de los grandes recursos de futuro. Entre los inconvenientes cabe citar: la responsabilidad que se adjudica la Comunidad Autónoma; la complejidad de la situación transitoria; el consumo de recursos económicos y humanos que puede suponer para la administración urbanística regional; y el nivel de controversia política que dichos planes pueden incorporar.

En síntesis, se indica la necesidad de establecer legalmente que la competencia de la delimitación y ordenación del suelo no urbanizable corresponda a la Comunidad Autónoma, que deberá ejercerla mediante la formulación de alguna figura de ordenación del territorio de carácter supramunicipal.

Como ya se ha indicado antes, la Junta de Extremadura ya tiene un largo camino recorrido en esta dirección, tanto por la existencia de un cuerpo de análisis territorial, que le proporciona una capacidad ordenadora en un tiempo razonablemente corto, como por estar tramitándose la Ley de Planificación Territorial, que crea los instrumentos necesarios.

4.1. La necesidad de actualizar los instrumentos de planeamiento

Durante los últimos veinte años, la mayoría de las figuras se han experimentado suficientemente, produciéndose reajustes en sus determinaciones, contenidos y finalidades en la práctica diaria, que han sido asumidas jurídica, administrativa y técnicamente. Otras por el contrario o bien han quedado en desuso, o bien se han tergiversado hasta ser irreconocibles. Por todo ello, resultaría necesario dentro de un proceso legislativo autonómico de carácter general actualizar los instrumentos de planeamiento, ajustándolos tanto a las experiencias deducidas, como a las características territoriales de la región.

Para realizar el análisis de las modificaciones necesarias, es conveniente segregarlo en finalidades-ámbito-determinaciones, de una parte, y proceso de formulación por otra.

Inicialmente hay que distinguir entre cuatro grupos de instrumentos: de ordenación territorial, de ordenación municipal, de ordenación desarrollada y complementarias.

4.2. Instrumentos de ordenación territorial

El Anteproyecto de Ley de Planificación Territorial de la Comunidad Autónoma de Extremadura ya ha definido las figuras

básicas de este grupo; las **Directrices de Ordenación Territorial** para el ámbito regional y los **Planes Territoriales** para los ámbitos subregionales, no mereciendo la pena abundar más en ellas, al estar recientemente definidas.

Para el desarrollo de los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional, se considera necesaria la previsión de un instrumento específico, que igualmente a efectos expositivos, se denominará **Plan Especial de Desarrollo de la Ordenación Territorial**. Su formulación no debe ser imprescindible.

4.3. Instrumentos de Ordenación Municipal

Este es sin duda el grupo principal de los instrumentos de ordenación urbana y que debe ser objeto de especial atención. En la legislación vigente se compone de tres instrumentos básicos, de los cuales dos se subdividen en dos subtipos hasta abarcar todas las posibilidades: el Plan General Municipal de Ordenación Urbana, el instrumento más antiguo y más experimentado; las Normas Subsidiarias Municipales, figura actualizada por el TR76 con gran acierto, con dos subtipos, las que clasifican suelo apto para urbanizar (art. 91.b RPU) y las que no (art. 91.a RPU); y finalmente, los Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano, creados por el citado TR76, a fin de poder aplicar globalmente el sistema de régimen de suelo propuesto, también con dos subtipos, los que se limitan al tratado del perímetro urbano (art. 102.1 RPU) y los que además contienen alineaciones, rasantes y ordenanzas de edificación (art. 102.2. RPU).

La propuesta que se formula es su supresión, sin menoscabo de que se mantengan las Delimitaciones vigentes, hasta tanto se produzca su revisión por Normas Subsidiarias Municipales.

Las Normas Subsidiarias Municipales han supuesto un rotundo éxito de la revisión de los instrumentos de planeamiento realizada por el TR76, tanto su extensión cuantitativa, como los niveles cualitativos alcanzados por las mismas, las han convertido en la figura de ordenación urbana más comúnmente aplicada.

La propuesta que se formula sobre las Normas Subsidiarias Municipales trata de retocar algunos aspectos puntuales, manteniendo sus características básicas. Los principales aspectos a actualizar serían los siguientes: de una parte suprimir la diferenciación realizada por el Reglamento de Planeamiento entre las de tipo "a" y "b" citadas anteriormente, que se ha demostrado superflua; de otra, establecer como obligatoria la delimitación de los sectores de planeamiento parcial en el suelo apto para urbanizar; de otra suprimir las áreas de reparto en el suelo apto para urbanizar; de otra, establecer como obligatoria la cesión del suelo de sistemas generales en el suelo apto para urbanizar, que las normas adscriban o incluyan en los sectores de planeamiento parcial.

Con las modificaciones indicadas para las Normas Subsidiarias Municipales, cuyo objetivo es un mayor control del desarrollo del suelo apto para urbanizar y resolver el sempiterno problema de los sistemas generales, el Plan General Municipal de Ordenación Urbana, debe quedar exclusivamente reservado para grandes núcleos con fuertes crecimientos, lo que supondría en Extremadura entre tres y seis municipios, según se tome un criterio más estricto o más laxo. Ello sin renunciar al establecimiento de una figura única de planeamiento general para los municipios.

La propuesta que se formula para el PGMOU, se basa en tres objetivos: clarificación competencial, simplificación de contenidos demostrados accesorios, y mayores facilidades de ejecución.

En aras a la clarificación competencial y bajo las hipótesis de reservar la figura sólo para grandes municipios y la ordenación del suelo no urbanizable, según lo antes indicado, se propone segregar la formulación del PGMOU en dos fases: una previa que podría coincidir con el Avance, limitada a las determinaciones estructurales (zonificación de usos globales y sistemas generales de comunicaciones, espacios libres y equipamiento) y que sería la figura sobre la que resolvería la Comunidad Autónoma, bajo la denominación a efectos expositivos de **Plan Director**; y una final que, a partir del documento previamente aprobado, sería propiamente el Plan General Municipal de

Ordenación, cuya resolución competiría al Pleno municipal en todas sus etapas.

Respecto a la simplificación de contenidos se propone: suprimir las áreas de reparto del suelo urbano consolidado; hacer potestativa la delimitación de áreas de reparto en el suelo urbano no consolidado o sobre el que se prevea su reforma; simplificación del programa de actuación; y supresión del estudio económico-financiero.

Realizado el anterior diagnóstico, la propuesta que se formula se basa en crear un ámbito de ejecución intermedio entre lo general y lo local, es decir, entre la totalidad de la ciudad y el sector de planeamiento, que a efectos expositivos se denominará *área de crecimiento*. Un área de crecimiento sería, por tanto, un conjunto de sectores más los sistemas generales que garantizan su conexión a los servicios existentes y la dotación de los espacios libres y equipamientos supralocales necesarios. La delimitación de las áreas de crecimiento correspondería al planeamiento general y cada una de ellas se identificaría con un área de reparto independiente. La cesión del suelo y la financiación de los *sistemas de área* sería a cargo de los propietarios incluidos en la misma, mediante la ejecución de un **Programa para el Desarrollo del Área**, cuyas características se verán más adelante.

Para concluir la revisión sobre el contenido de los instrumentos de ordenación municipal, hay que abordar el establecimiento o actualización de parámetros de calidad urbana (densidades máximas, estándares mínimos de espacios libres y dotaciones). En este sentido se considera que este apartado debe tomar una especial relevancia en dos direcciones: de una parte, pormenorizarlos y adecuarlos a las características de las distintas poblaciones, según su tamaño y sistema urbano en el que se localicen; y de otra, regular no sólo su cantidad, sino también algunos aspectos de cualidad, tales como posición, topografía, morfología o superficies mínimas.

4.4. Instrumentos de ordenación desarrollada

Se incluyen en este epígrafe los instrumentos con capacidad para calificar

suelo en desarrollo del planeamiento general y para determinar las ordenanzas o normas correspondientes. Dentro de este grupo hay que diferenciar entre los que además pueden adoptar determinaciones relativas a la estructura urbana (Programas de Actuación Urbanística y Programas para el Desarrollo del Área) y los que carecen de tal potestad (Planes Parciales y Planes Especiales).

Con base en lo anterior, la propuesta que se formula consiste en mantener la figura del Programa de Actuación Urbanística para el desarrollo del suelo urbanizable con usos e intensidades a determinar, cumpliendo las funciones de la "consulta vinculante" prevista en el artículo 16.2 y 3 del Proyecto de Ley del Gobierno. El contenido y determinaciones de la figura se mantendría básicamente inalterado, si bien, sus facultades se ampliarían en el sentido que se propondrá para los Planes para el Desarrollo de Áreas, consolidándose la supresión del concurso obligatorio ya previsto en la Ley 7/1.997.

Respecto a la nueva figura propuesta del Programa para el Desarrollo de Áreas, sus determinaciones básicas serían las siguientes: desarrollo pormenorizado de los sistemas de área; división del ámbito en sectores de planeamiento con indicación de los usos e intensidades máximas permitidas, según lo previsto en el Plan General para la totalidad del ámbito; valoración de los costes de ejecución de los sistemas de área; cálculo del aprovechamiento necesario para sufragar los costes de la ejecución de los sistemas; cálculo del aprovechamiento patrimonializable por los propietarios; plan de etapas; y normas urbanísticas para el desarrollo de la actuación.

Para el instrumento de Plan Parcial, no se considera necesaria ninguna modificación en sus contenidos y determinaciones, si bien, sería conveniente clarificar las especificaciones previstas para los planes de iniciativa particular.

La propuesta que se realiza es posibilitar que los Planes Especiales no previstos en el planeamiento general puedan modificar las determinaciones de éste en todos los aspectos que no afecten al Plan Director o a la estructura urbana prevista por las Normas Subsidiarias, ni a los niveles de

espacios libres, equipamiento, densidad o edificabilidad contenidos en el planeamiento general.

4.5. Instrumentos complementarios de la Ordenación

Como en el caso de las Normas Subsidiarias, los Estudios de Detalle han constituido un verdadero acierto, siendo general su aceptación y uso. La propuesta que se realiza parte de potenciar el uso de la figura y de simplificar su formulación. Para ello, se considera que deberían diferenciarse a nivel legal los tipos señalados en el párrafo anterior, a los efectos de poder definir en mayor medida su contenido y sobre todo su proceso de formulación, según se verá más adelante.

Respecto a los Proyectos de Urbanización se propone que no sean considerados como instrumentos de planeamiento, sino como proyectos de obras y, en consecuencia, simplemente sometidos a licencia municipal.

Finalmente, en relación con los catálogos, sin modificar básicamente su regulación actual, sería conveniente pormenorizar en mayor medida su contenido y sus relaciones con el planeamiento al que complementen, aspecto no clarificado suficientemente.

4.6. La Propuesta de formulación de los instrumentos de planeamiento

La base de partida debe ser que la ordenación territorial y urbana es una competencia pública en todos sus extremos, que sólo excepcionalmente puede ser permitida a los particulares en su fase de redacción.

Debe articularse un sistema de intervención directa de la Comunidad Autónoma para actuaciones de excepcional interés público, que debería abarcar tanto acciones de infraestructuras no previstas en los planes municipales, como actuaciones sistemáticas previstas en los planes para el desarrollo de políticas de vivienda, productivas. Todo ello con las necesarias cautelas para no repetir errores cometidos en el pasado.

Para concluir sobre la necesidad de

actualizar los instrumentos de planeamiento, queda por analizar los procesos de tramitación de los mismos. La cuestión es extraordinariamente delicada, por cuanto simplificar la tramitación suprimiendo acuerdos y exposiciones públicas es contradictorio con la participación de los ciudadanos y agentes sociales y la transparencia que debe presidir la formulación del planeamiento. El criterio básico de cualquier propuesta de modificación de la situación actual debe ser mantener el nivel de participación efectiva actual, evitando repeticiones innecesarias y actos de puro trámite que la experiencia así haya demostrado.

4.7. La Gestión urbanística

En la regulación española del régimen del suelo el ejercicio del derecho a edificar y de patrimonializar lo edificado, siempre ha estado vinculado al previo cumplimiento de las obligaciones derivadas de la propia ley y del planeamiento urbanístico de aplicación. Las plusvalías generadas por la actuación urbanística pública provienen básicamente de dos tipos de acciones: la ejecución de infraestructuras y la clasificación de suelo.

La ejecución de infraestructuras supone el cambio de las condiciones iniciales del suelo de forma diferenciada, es decir, beneficiando a unos suelos frente a otros con fondos provenientes del erario público, sin intervención financiera de los propietarios afectados. Poco tiene que ver la cuantificación de las plusvalías generadas por las acciones anteriores y la posibilidad de su rescate parcial con el 10% o el 15% del aprovechamiento sobre el que se ha centrado el debate. La propuesta que se formula para intentar obviar los términos actuales de discusión se apoya en diferenciar los conceptos y asignarles un tratamiento singularizado.

Para las plusvalías provenientes de las obras públicas o infraestructuras, la propuesta, ya adelantada en apartados anteriores, consistiría en suprimirlas en la medida de lo posible, transformándolas en gastos de urbanización que fueran asumidos por los beneficiarios directos mediante la creación de los instrumentos de equidistribución que fueran necesarios.



EXTREMADURA: Situación del planeamiento (en 1997).

Para las plusvalías generadas por la clasificación del suelo, la propuesta que se realiza es que sea el planeamiento municipal quien cuantifique dicha plusvalía y la voluntad de recuperación parcial de las mismas, en coherencia con la política urbana, y especialmente la política de suelo, que contenga el propio Plan. Para ello, la Comunidad Autónoma deberá fijar legalmente cuales son los límites, dentro de las bases establecidas a nivel estatal, y los criterios para que el planeamiento lo concrete en cada clase de suelo o en último extremo en cada área de reparto.

4.8. La hora de la gestión

La mayor parte de las legislaciones de ordenación urbana producidas en estos años por las Comunidades Autónomas han intervenido sobre la gestión urbanística en un doble sentido: de una parte, flexibilizar las formas de intervención rompiendo la

relación biunívoca unidad de ejecución-sistema de actuación establecida históricamente por la legislación del Estado; y de otra, reforzando las potestades interventoras de la administración actuante, sin necesidad de la expropiación del suelo.

Muy sintéticamente, los principales problemas del fracaso de la gestión urbanística sistemática podrán resumirse en: rigidez de los instrumentos, excesiva burocratización, excesiva recurrencia a la expropiación como forma de solventar las dificultades y sobreprotección de los derechos afectados.

Los criterios básicos que se proponen para facilitar y mejorar la gestión urbanística son: modular los sistemas de actuación según la entidad y ámbito de operación, el nivel de acuerdo existente entre los propietarios privados y el interés público general inherente a la misma; desburocratizar los procesos de equidistribución; y potenciar la intervención de la administración actuante.