

Región de Murcia: La nueva situación urbanística en la Comunidad Autónoma ante el cambio legislativo

Rafael AMAT TUDURI

Director General de Ordenación del Territorio y Vivienda de la Región de Murcia

RESUMEN: Se analiza el alcance de la sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997, sobre el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 26 de junio de 1992, y sus repercusiones en la legislación aplicable a la Región de Murcia y en particular sobre el planeamiento urbanístico en proceso de revisión.

Se adelantan los objetivos y líneas fundamentales de la futura ley del suelo regional, integradora de la legislación autonómica anterior y adecuada a la nueva filosofía de la legislación estatal, significándose que se encuentra en avanzado estado de elaboración. Se especifica por último la metodología seguida en el proceso de su formulación.

Descriptor: Legislación urbanística; Doctrina constitucional, Región de Murcia.

1. Valoración de los efectos generales de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de Marzo de 1997 en la aplicación de la legislación urbanística en la Región de Murcia

La legislación autonómica en materia de urbanismo de la Región de Murcia se ha caracterizado por regular aspectos o ámbitos concretos, aplicando con carácter general la legislación urbanística estatal. Por el contrario, en el campo de la ordenación del territorio se ha desarrollado la competencia legislativa recogida en nuestro Estatuto de Autonomía (art. diez...).

Así, cuando se publica la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 marzo de 1997 (B.O.E de 25 de abril), produciendo efectos generales, el ordenamiento

urbanístico aplicable a la Región está constituido por:

- Ley 12/1986, de 20 de diciembre, de Medidas de Protección de la Legalidad Urbanística, que establece medidas para perfeccionar los instrumentos de protección de la legalidad urbanística.

- Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia, que contiene, por un lado, los instrumentos de ordenación del territorio, sus tramitaciones y efectos y, por otro, los instrumentos de protección, con la regulación de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y la relación de espacios naturales protegidos.

- Ley 10/1995, de 24 de abril, de Modificación de Atribuciones de los Organos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Esta Ley, de carácter

[Recibido: 02.98]

marcadamente organizativo, define los órganos urbanísticos de la Comunidad Autónoma y sus competencias. Asimismo, se atribuyen nuevas competencias a los Ayuntamientos en materia de planeamiento, consistentes en la aprobación definitiva de planes parciales y especiales previstos en el planeamiento.

Se regulan, también en ella, otros aspectos urbanísticos, unos, de adecuación a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones y del Procedimiento Administrativo Común, como la supresión de la denuncia de mora ante la Administración Regional en el procedimiento de otorgamiento de licencias o los recursos administrativos en este campo, otros, de coordinación con la Ley de Medio Ambiente Regional sobre los supuestos en materia de planeamiento sujetos a evaluación de impacto ambiental y, otros, de coordinación con el Registro de la Propiedad en materia de parcelaciones.

Además de estas disposiciones normativas autonómicas, no afectadas por el pronunciamiento constitucional, el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, en desarrollo de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones de Suelo, aprobó el Decreto 70/1991, de 11 de julio, por el que se adoptaban una serie de medidas para la aplicación de la precitada ley, consistentes en:

- determinación de los municipios de aplicación íntegra o parcial de la Ley de Reforma.
- el procedimiento de delimitación de reservas para la constitución de patrimonios municipales de suelo.
- remisión al planeamiento municipal para la fijación de plazos para solicitar licencia en suelo urbano no incluido en unidades de ejecución.
- municipios donde es obligatoria la constitución del Registro Municipal de Solares.
- fijación de plazos, en defecto de regulación en la normativa urbanística municipal, para la iniciación, interrupción y finalización de las obras.
- la regulación del procedimiento para la declaración del incumplimiento de los deberes urbanísticos.

Este Decreto resulta afectado por la Sentencia teniendo en cuenta su carácter de desarrollo de la regulación sustantiva estatal procedente de la reforma de 1990, sin perjuicio de la plena competencia autonómica para regular los aspectos de procedimiento contenidos en dicho Decreto, si bien la mayoría de las materias a que se refieren se han quedado sin soporte legal, bien sea estatal o autonómico.

2. Valoración de los efectos concretos sobre el planeamiento urbanístico adaptados o en trámite de adaptación a la Legislación derogada

La totalidad de los Planes Generales Vigentes en la Región y la mayoría de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal se aprobaron bajo la vigencia del Texto Refundido de 9 de abril de 1976, por lo que la aplicación supletoria de esta normativa, durante el periodo transitorio hasta que se disponga de una Ley Regional, no plantea especial dificultad.

Los dos planes generales cuya revisión se aprobó bajo la vigencia de la Legislación ahora derogada (Aguilas y Alhama de Murcia), no contenían áreas de reparto y aprovechamiento tipo en suelo urbano, al tratarse de municipios con población inferior a los 25.000 habitantes. Casualmente ambos planes generales fueron aprobados a reserva de subsanación de deficiencias relativas al suelo urbanizable y está todavía pendiente la elaboración del Texto Refundido por lo que no resultará difícil la adaptación formal de los citados planes, teniendo en cuenta que en suelo urbanizable programado, la técnica de equidistribución mediante aprovechamiento tipo puede subsumirse en la del aprovechamiento medio.

Es también el caso del municipio de San Pedro del Pinatar, que revisó su programa de actuación, y el de los cuatro municipios con Normas Subsidiarias aprobadas en este periodo (Abanilla, Bullas, Librilla y Pliego) que, en principio, sólo requerirán una adaptación terminológica en sus respectivos documentos refundidos. No obstante la futura Ley Regional contemplará la situación transitoria de estos planes y los posibles mecanismos de adaptación directa.

Por el contrario, es evidente la incidencia de la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre los municipios que habían iniciado los trabajos de revisión del planeamiento general (aproximadamente la mitad de los municipios de la Región), si bien la mayor parte está todavía en las fases previas o de avance del planeamiento, y no han llegado a formalizar definitivamente su planeamiento, que deberá acomodarse a las determinaciones de la futura Ley Regional, así como a los criterios resultantes de la nueva legislación estatal.

Naturalmente, el problema está surgiendo en aquellos municipios cuyo planeamiento en revisión ha alcanzado ya la aprobación inicial (Caravaca y Mula), teniendo en cuenta que la futura legislación puede incidir sustancialmente en cuanto a las clasificaciones de suelo, lo que obligaría a reiterar el período de exposición pública.

No obstante, en casos justificados de imperiosa necesidad de disponer de planeamiento (Campos del Río) o por obsolescencia del anterior (Calasparra), se ha optado por continuar su tramitación hasta la aprobación definitiva, conforme a la legislación actualmente vigente, pero tratando de armonizar sus determinaciones con las que se contemplan en el anteproyecto de ley estatal, especialmente en lo relativo a la clasificación de suelo urbanizable y no urbanizable.

3. Medidas provisionales adoptadas hasta la entrada en vigor de la nueva Ley de Suelo Regional

Por las razones anteriormente expuestas, al no estar afectado ningún municipio de aplicación íntegra de la Ley (solo hay en la Región de Murcia ocho con población superior a 25.000 hab.), lo que hubiera exigido la regulación de las áreas de reparto y aprovechamiento tipo en suelo urbano y teniendo en cuenta la escasa trascendencia en la adecuación de la revisión de los planes generales y normas subsidiarias aprobadas que se señalan anteriormente, no se ha considerado necesario adoptar una solución de carácter transitorio sino orientar los esfuerzos a la redacción de una Ley de Suelo Regional.

No obstante, se elaboró por la Consejería

de Política Territorial y Obras Públicas un dictamen sobre las repercusiones de la Sentencia acompañado de un anexo con el articulado vigente del Texto Refundido de 1992 que se remitió a todos los Ayuntamientos de la Región.

4. Objetivos y líneas fundamentales de la legislación urbanística regional en elaboración

La Consejería de Política Territorial y Obras Públicas tiene el encargo del Gobierno Regional de formular un anteproyecto de ley, habiéndose constituido al efecto un equipo de trabajo dirigido por el Secretario General, integrado básicamente por técnicos y jurídicos de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Vivienda, cuyo responsable coordina directamente todo el proceso.

El objetivo básico que se plantea es el de disponer de un *Código Urbanístico* (aunque no se llame necesariamente así) integrador de toda la legislación autonómica anteriormente vigente, incluso en materia de ordenación del territorio, así como de la futura ley estatal, cuyas determinaciones desarrolla o incorpora según se trate de preceptos básicos o de plena aplicación.

Se pretende conseguir así un corpus legislativo único para la regulación de la actividad urbanística en la Región de Murcia, adecuada a sus propias peculiaridades, pero coherente y respetuosa con el modelo básico de la legislación vigente (la Ley del suelo de 1976), cuyo rigor y preciosismo está sobradamente reconocido y aquilatado por la experiencia de su aplicación en todo el país. De este modo se contribuirá a simplificar el panorama normativo en esta materia, tras la situación de multiplicidad y complejidad legislativa producida tras la anulación del texto refundido de la ley estatal.

Es intención decidida conseguir también una ley sencilla, asequible al ciudadano, clara y precisa, sin ambigüedades ni reservas, que facilite su aplicación y cumplimiento. Una ley respetuosa con los derechos ciudadanos será siempre respetada si la administración sabe conjugar adecuadamente la defensa de los intereses públicos con la libre iniciativa de

los particulares, incentivando su participación en los procesos de desarrollo urbanístico.

Otro principio básico de la nueva ley del suelo regional es el reconocimiento de la autonomía municipal en el ejercicio de las competencias que legítimamente corresponden a los Ayuntamientos, potenciando su protagonismo e instrumentando los mecanismos de concertación y colaboración en los espacios de actuación concurrente o de ejecución subsidiaria.

En coherencia con la filosofía de la nueva ley estatal, la ley regional apostará decididamente por la liberalización del suelo, en especial del suelo urbanizable, como herramienta imprescindible para el abaratamiento del precio del suelo en el libre juego de la economía de mercado.

El suelo urbanizable se concibe ahora como aquel susceptible de ser urbanizado por no existir razones objetivas que lo impidan y que determinen su clasificación en el planeamiento general como no urbanizables, bien sea por exigencia de la legislación sectorial, por sus valores específicos, por constituir reservas necesarias de suelo o por su inadecuación manifiesta para el desarrollo urbanístico.

En esta clase de suelo, la administración delimitará aquellos sectores que considere convenientes para su urbanización como ensanche de los núcleos urbanos existentes o para el desarrollo de unidades urbanísticas integradas, bien sean de iniciativa pública o privada concertada.

Además de este desarrollo *programado o necesario*, tendrá cabida el urbanismo *contingente o no necesario*, fruto de la iniciativa privada, en el cual la administración se reserva el derecho de control para garantizar su adecuada inserción en la estructura territorial y preservar los intereses públicos, asumiendo en este caso el papel de árbitro o moderador de los intereses generales de la población.

Sin renunciar al papel de promoción y dirección que a la administración le corresponde en el proceso de definición y desarrollo del modelo territorial y urbanístico de la región y de cada uno de sus 45 municipios, se pretende conceder a la

iniciativa privada el protagonismo de aquellas actuaciones que no requieran la intervención directa de la acción pública, reservándose esta para actuar, según el principio de subsidiariedad, donde no sean capaces de llegar, por falta de incentivo o rentabilidad los agentes privados.

La cuantía de la cesión de aprovechamiento se adecuará a esta distinción de régimen, de forma que la administración deberá participar en las cargas de urbanización en las actuaciones necesarias, pero no tendría sentido en los desarrollos contingentes, donde la recuperación de plusvalías puede traducirse directamente en una cuantía económica, cuando la administración actuante así lo prefiera.

Tanto la cesión de aprovechamiento, como la de suelo destinado a viales y dotaciones públicas, se adecuarán según el uso y aprovechamiento urbanístico de cada sector, teniéndose además en cuenta la preexistencia de cargas y la presunta rentabilidad de cada actuación.

El suelo urbanizable no sectorizado requerirá, para su desarrollo urbanístico, el señalamiento, mediante la correspondiente Cédula de Urbanización, de los requisitos para su adecuación al planeamiento urbanístico u otros instrumentos de ordenación territorial y su correcta conexión con las infraestructuras preexistentes.

Este suelo será también el adecuado para recibir, de forma transitoria, actuaciones puntuales que no puedan localizarse en otra clase de suelo, controlando sus condiciones de parcelación y edificación mediante un régimen de autorización excepcional, estableciéndose las oportunas fianzas y garantías para asegurar su integración en el futuro desarrollo urbanístico y que resulten disuasivas de una utilización abusiva de este régimen.

El suelo no urbanizable, por el contrario, concebido ahora como suelo no residual, deberá ser especialmente analizado por el planeamiento para su precisa delimitación y calificación, preservándose, en sus distintas categorías y grados, con medidas preventivas y disciplinarias más rigurosas frente a cualquier intento urbanizador, fomentando al mismo tiempo las políticas

activas de recuperación y ordenación, con una concepción más positiva e integradora del medio ambiente.

El suelo urbano será reconocido como aquel que esté ya transformado urbanísticamente por encontrarse básicamente urbanizado o consolidado por la edificación en la forma que se determine, sin que se pueda aplicar este criterio a las áreas periféricas de ensanche que requieran actuaciones integradas de urbanización o equidistribución, propias del suelo urbanizable.

Dentro del ámbito del suelo urbano se distinguirá no obstante entre el suelo propiamente consolidado y aquellos enclaves de suelo sin consolidar que deberán delimitarse como unidades de actuación para su ejecución integrada. Especial tratamiento tendrán, dentro de esta clase de suelo, los núcleos rurales delimitados por el planeamiento por constituir asentamientos tradicionales que deben conservarse o en su caso potenciarse.

El sistema de Planeamiento urbanístico, aun manteniendo la estructura actual, se simplificará para lograr mayor versatilidad a los supuestos de aplicación, suprimiendo la figura de las normas subsidiarias y flexibilizando la del Plan General Municipal como instrumento básico de ordenación integral del territorio, posibilitando el tratamiento diferenciado de los distintos municipios y núcleos en función de sus peculiaridades específicas.

La simplificación de la tramitación del planeamiento será otro de los caballos de batalla de la nueva regulación, de forma que se reduzcan sensiblemente los plazos actuales y la inseguridad de los procedimientos, articulando mecanismos ágiles de respuesta a las iniciativas ciudadanas.

5. Metodología y proceso de formulación de la ley

Resulta oportuno añadir unas consideraciones sobre la metodología de trabajo seguida, que se resume en tres etapas claramente diferenciadas, acompañadas al ritmo de la ley estatal.

La primera etapa, que concluyó con la entrega de un primer documento de trabajo, se iniciaría a raíz de la promulgación de la Sentencia del Tribunal Constitucional, constituyendo un equipo interno de la propia administración autonómica para acometer el objetivo desde un conocimiento muy próximo de los problemas y necesidades de nuestra región.

La distribución por bloques temáticos y su asignación a grupos específicos de trabajo permitió un análisis pormenorizado de cada parte, en constante relación con las determinaciones de la legislación estatal y con las emanadas de las distintas comunidades autónomas.

La segunda etapa, tras un necesario periodo de poso y asimilación, y a la espera del nuevo anteproyecto estatal, se iniciaría a finales del año pasado con un análisis del texto aprobado por la Comisión de Infraestructuras del Congreso y una revisión sistemática y globalizada del primer documento, que según las previsiones puede ocupar hasta finales del mes de septiembre para disponer de un Borrador de Anteproyecto en el mes de octubre.

Se pretende someter este documento a un proceso de control interno previo, solicitando los dictámenes procedentes a expertos técnicos y jurídicos, así como informes de los distintos departamentos afectados de la administración y Federación de Municipios de la Región sometiéndolo al preceptivo informe del Consejo Asesor de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

Con el resultado de este chequeo se confeccionará el Anteproyecto de Ley que se someterá al Consejo de Gobierno, previo dictamen favorable del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, para su toma de conocimiento, a partir de la cual se iniciará la fase de consultas institucionales (Consejo Económico y Social, etc.) y su debate público abierto, seminarios de expertos, etc.

El Proyecto de Ley, formalizado para su aprobación por el Consejo de Gobierno, no debería extenderse más allá del mes de noviembre, para su remisión a la Asamblea Regional antes de fin de año.

INCIDENCIA DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO MUNICIPAL

Municipios con planeamiento adaptado a la Ley 8/90 o TRLS'92

Municipio	Plan	Ap. definitiva (BORM)	Observaciones
Abanilla	NN.SS.	5/05/95	Aprobación parcial, pte. de Recurso y T. Ref.
Águilas	PGOU	6/09/93	Aprobación parcial, pte. de Texto Refundido
Alhama	PGOU	7/10/92	Pendiente de Texto Refundido
Bullas	NN.SS.	16/03/95	Pendiente de Texto Refundido
Librilla	NN.SS.	7/10/92	Pendiente de Texto Refundido
Pliego	NN.SS.	3/02/95	Refundido diligenciado
San Pedro	PGOU	R-24/02/97	Revisión del suelo urbanizable Pte. de T. Ref.

Municipios con planeamiento en proceso de formulación o revisión

Municipio	Plan	Situación	Observaciones
Albarán	NN.SS.	Avance	Convenio 95-97 a revisar
Albudeite	NN.SS.	Contratación	Convenio 97/99 firmado
Alcantarilla	PGOU	Contratación	Convenio 97-99 firmado; deslizar a 98-00
Aledo	NN.SS.	Inicio	Convenio 98-99 pendiente de firma
Alguazas	NN.SS.	Avance	Convenio 96-99 firmado
Archena	NN.SS.	Avance	Convenio 97-99 firmado
Calasparra	NN.SS.	Ap. Definitiva	Convenio 95-97
Campos	NN.SS.	Ap. Provisional	Pendiente de aprobación definitiva
Caravaca	PGOU	Ap. inicial	Convenio 95-97 a revisar
Cartagena	PGOU	Contratado	Solicitado convenio 98-01
Cieza	PGOU	Contratado	Convenio 96-99 firmado; deslizar a 98-100
Fortuna	NN.SS.	Contratado	Convenio 96-99 firmado; deslizar a 98-00
Fuente Álamo	NN.SS.	Avance	Convenio 95-97 a revisar
Jumilla	PGOU	Contratado	Convenio 96-99 firmado; deslizar a 98-00
Lorca	PGOU	Avance	Solic. convenio 98-01 2.ª fase (en Contrat.)
Lorquí	NN.SS.	Ap. inicial	Convenio 97-98 revisado
Molina	PGOU	Inicio	Solicitado convenio 98-01
Moratalla	NN.NN.	Contratado	Convenio 96-99 firmado; deslizar a 98-00
Mula	PGOU	Ap. inicial	Convenio 97-99 revisado
Murcia	PGOU	Avance	
Ojós	NN.SS.	Contratado	Convenio 97-99 firmado
Puerto Lumbreras	NN.SS.	Avance	Convenio 96-99 firmado
Santomera	NN.SS.	Contratado	Convenio 97-99 firmado
Totana	NN.SS.	Información	Convenio 97-99 firmado
La Unión	NN.SS.	Inicio	Convenio 98-99 pendiente de firma
Yecla	PGOU	Inicio	Solicitado convenio 98-01

INCIDENCIA DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO MUNICIPAL (cont.)

Resto de municipios cuyo planeamiento no resulta, en principio afectado

Municipio	Plan	Ap. definitiva (BORM)	Observaciones
Alcázares, Los	NN.SS.	30/06/86	
Beniel	NN.SS.	15/05/80	
Blanca	NN.SS.	10/05/83	
Cehegín	NN.SS.	2/12/88	
Ceutí	NN.SS.	11/10/88	
Mazarrón	PGOU	18/12/89	
Ricote	NN.SS.	22/02/84	
San Javier	NN.SS.	19/12/90	Pendiente de T. Refundido
Torre Pacheco	NN.SS.	6/05/87	
Torres de Cotillas	NN.SS.	6/05/87	Pendiente de T. Refundido
Ulea	NN.SS.	14/06/84	
Villanueva	NN.SS.	19/12/83	

Servicio de Planeamiento Urbanístico, enero de 1998.

CUADRO RESUMEN DEL PLANEAMIENTO VIGENTE AL 31-12-97

Tipo de plan	Municipios	%	Población de derecho	%	Superficie km ²	%	Viviendas	%
Plan General adaptado L.S. 92 (*)	2	4	41.020	3,73	567,5	5,01	21.283	4,42
Normas Subsidiarias L.S. 92 (**)	4	9	23.750	2,16	401,4	3,55	10.849	2,26
Normas Subsidiarias S/Leg.vigente (***)	1	2,23	8.917	0,84	185,5	1,64	3.744	0,77
Plan General adaptado L.S. 75.	12	27	803.798	73,25	7.077,9	62,54	334.874	69,45
Normas Subsidiarias L.S. 75.	25	55,55	217.745	19,84	3.036,9	26,83	110.621	22,94
Delimitación de suelo urbano (****)	1	2,22	2.019	0,18	47,8	0,43	789	0,16
Totales	45	100	1.097.249	100	11.317	100	482.160	100

(*) Alhama y Águilas.

(**) Abanilla, Bullas, Librilla y Pliego.

(***) Campos del Río (En Trámite Normas Subsidiarias).

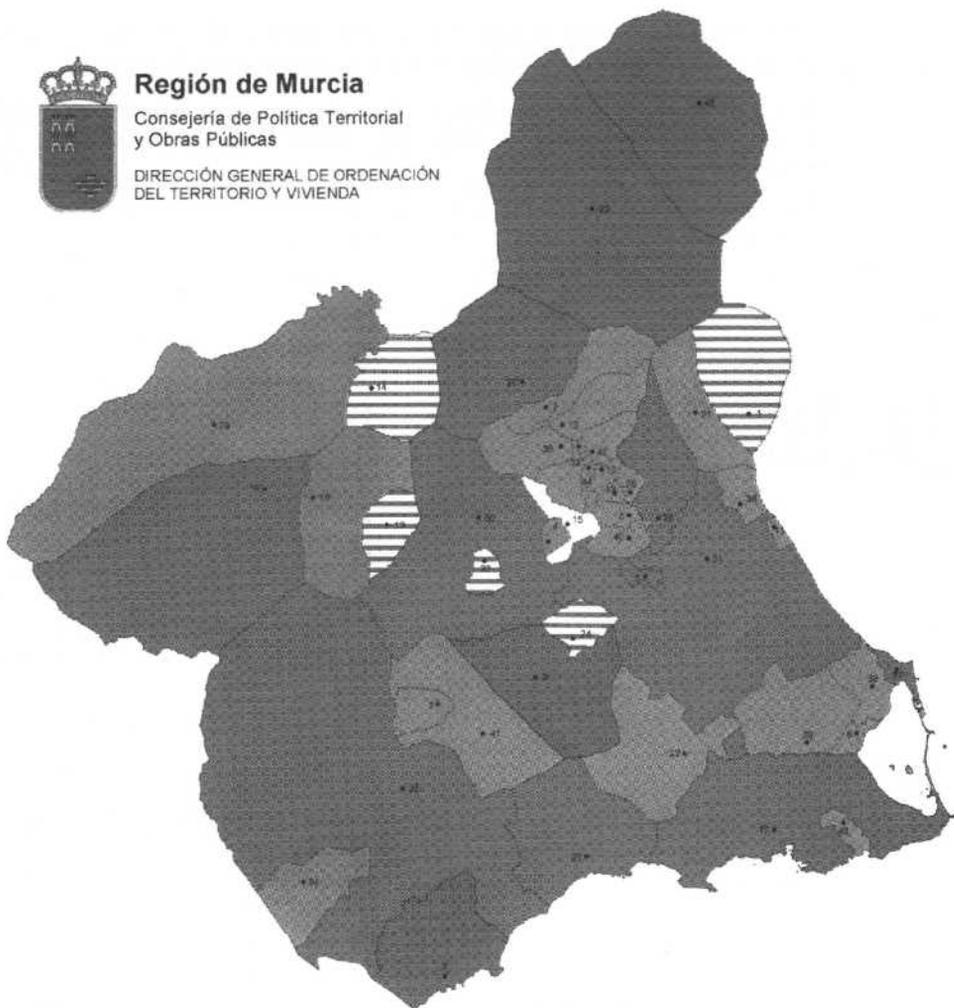
(****) Calasparra.



Región de Murcia

Consejería de Política Territorial
y Obras Públicas

DIRECCIÓN GENERAL DE ORDENACIÓN
DEL TERRITORIO Y VIVIENDA



PLANEAMIENTO ADAPTADO L.S. -75

PLAN GENERAL

NORMAS SUBSIDIARIAS

DELIMITACIÓN SUELO URBANO
(EN TRAMITACIÓN NN. SS.)

PLANEAMIENTO ADAPTADO L.S. -92

PLAN GENERAL

NORMAS SUBSIDIARIAS

PLANEAMIENTO REVISADO S/ LEGISLACION VIGENTE

NORMAS SUBSIDIARIAS

1. ABANILLA
2. ABARAN
3. AGUILAS
4. ALBUDEITE
5. ALCANTARILLA
6. LOS ALCAZARES
7. ALEDO
8. ALGUAZAS
9. ALHAMA DE MURCIA
10. ARCHENA
11. BENIEL
12. BLANCA
13. BULLAS
14. CALASPARRA
15. CAMPOS DEL RIO

16. CARAVACA
17. CARTAGENA
18. CEHEGIN
19. CEUTI
20. CIEZA
21. FORTUNA
22. FUENTE ALAMO
23. JUMILLA
24. LIBRILLA
25. LORCA
26. LORQUI
27. MAZARRON
28. MOLINA DE SEGURA
29. MORATALLA
30. MULA

31. MURCIA
32. OJOS
33. PLIEGO
34. PUERTO LUMBRERAS
35. RICOTE
36. SAN JAVIER
37. SAN PEDRO DEL PINATAR
38. SANTOMERA
39. TORRE PACHECO
40. TORRES DE COTILLAS (LAS)
41. TOTANA
42. ULEA
43. UNION (LA)
44. VILLANUEVA
45. YECLA

MURCIA: Situación del Planeamiento General (31-12-97). Planeamiento vigente.