



DICTAMEN SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE  
DESARROLLA PARCIALMENTE LA LEY 6/1999, DE 4 DE NOVIEMBRE, DE  
LOS COLEGIOS PROFESIONALES DE LA REGIÓN DE MURCIA Y SE REGULA  
EL REGISTRO DE COLEGIOS PROFESIONALES Y DE CONSEJOS DE  
COLEGIOS DE LA REGIÓN DE MURCIA

De acuerdo con las competencias atribuidas a este Consejo por la Ley 3/93, de 16 de Julio, y de conformidad con lo previsto en su Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno, el Pleno del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia, en su sesión celebrada el día 10 de noviembre de 2000, acuerda aprobar por unanimidad el siguiente

# Dictamen

## I.- ANTECEDENTES

El 2 de octubre de 2000 tuvo entrada en el Consejo el escrito del Excmo. Sr. Consejero de Presidencia en el que remite el “Proyecto de Decreto por el que se desarrolla parcialmente la Ley 6/1999, de 4 de noviembre, de los Colegios Profesionales de la Región de Murcia y se regula el Registro de Colegios Profesionales y de Consejos de Colegios de la Región de Murcia”, para la emisión del preceptivo Dictamen de este Órgano de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 3/1993, por la que se crea el Consejo Económico y Social de la Región de Murcia.

El artículo 11.10 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia atribuye a la Comunidad Autónoma, en el marco de la

legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de *colegios profesionales, y ejercicio de profesiones tituladas, Cámaras Agrarias, de Comercio, Industria y Navegación, Co-fradías de Pescadores y demás corporaciones de derecho público representativas de intereses económicos y profesionales.*

En aplicación de lo establecido en el Estatuto, la Asamblea Regional aprobó la Ley 6/1999, de 4 de noviembre, de los Colegios Profesionales de la Región de Murcia, cuyo objeto es la regulación de los colegios profesionales cuyo ámbito territorial se circunscriba exclusivamente a todo o a parte del territorio de la Región de

Murcia, tal y como prescribe el propio artículo 1 de la Ley citada, sin perjuicio de la legislación básica del Estado.

Con la publicación de esta Ley se ha conseguido completar el marco jurídico-legal (Ley estatal básica/Ley autonómica de desarrollo) en el que ha de desenvolverse el ejercicio de las actividades propias de estas corporaciones que, no debe olvidarse, han sido creadas para la defensa y protección de intereses públicos, y no los privados de los profesionales o los de la profesión, ya que el Colegio Profesional viene a garantizar frente a la sociedad la correcta práctica profesional que afecta a valores sociales tan importantes como la salud, la vida, el derecho a la defensa, la seguridad en las obras, etc.

Ahora bien, para su correcto funcionamiento dicho marco legal necesita completarse con una norma reglamentaria que desarrolle y complete la Ley 6/1999, de Colegios Profesionales. Por ello se ha procedido a la elaboración del Proyecto de Decreto que se dictamina que aborda por una parte el desarrollo parcial del citado texto legal en todo aquello que se refiere a la determinación del órgano de la Administración Regional competente en cada supuesto y, por otro, la regulación del Registro de Colegios Profesionales y Consejos de Colegios de la Región de Murcia.

En efecto, tal y como se señala en la Exposición de Motivos del Proyecto de

Decreto, la separación de funciones que se deriva del sistema mixto de relación de los colegios profesionales con la Administración Regional *exige arbitrar un procedimiento fluido en el que se regule las relaciones entre los distintos Departamentos implicados en aquellos aspectos en los que resulte necesaria o conveniente la concurrencia de actuaciones, proporcionando así a los interesados la necesaria seguridad jurídica que despeje cualquier eventual duda sobre qué órgano de la Administración Autonómica ha de conocer y resolver sobre sus pretensiones.*

Por su parte, el artículo 24 de la Ley 6/1999, crea el Registro de Colegios Profesionales y de Consejos de Colegios Profesionales de la Región de Murcia, remitiendo a la vía reglamentaria la organización, el funcionamiento y el sistema de publicidad de los actos inscritos o de los que tome razón.

El Proyecto de Decreto objeto del presente Dictamen pretende, por tanto, dar cumplimiento a la citada remisión estableciendo los trámites y procedimientos necesarios para la creación, fusión, segregación, disolución y cambio de denominación de los colegios profesionales, así como la organización, funcionamiento y sistema de publicidad del Registro de Colegios Profesionales y del Consejos de Colegios de la Región de Murcia.

## II.- ESTRUCTURA Y CONTENIDO.

El **Proyecto de Decreto por el que se desarrolla parcialmente la Ley 6/1999, de 4 de noviembre, de los Colegios Profesionales de la Región de Murcia y se regula el Registro de Colegios Profesionales y de Consejos de Colegios de la Región de Murcia** consta de una **Exposición de Motivos, once artículos** estructurados en **tres capítulos y dos disposiciones finales**.

La **Exposición de Motivos** contiene la justificación de la necesidad de elaboración del Proyecto de Decreto en el hecho de que la Ley 6/1999 contiene una separación de funciones administrativas respecto a los colegios profesionales que exige arbitrar un procedimiento fluido en el que se regulen las relaciones entre los distintos departamentos implicados, proporcionando así a los interesados la necesaria seguridad jurídica que despeje cualquier eventual duda sobre qué órgano de la Administración Autonómica ha de conocer y resolver sobre sus pretensiones.

Asimismo la necesidad del Proyecto de Decreto se fundamenta el mandato contenido en el artículo 24 de la Ley 6/1999, que se remite al desarrollo reglamentario para la regulación de la organización y el funcionamiento del Registro de Colegios Profesionales y de los Consejos de Colegios de la Región de Murcia, así como el sistema de publicidad de los actos inscritos o de los que se tome razón.

El **Capítulo I**, titulado **Disposiciones Generales** consta de un **único artículo**.

El **artículo 1** contiene la determinación del objeto del Proyecto de Decreto, concretándolo en el desarrollo parcial de la Ley 6/1999, regulando los procedimientos de creación, fusión, segregación, disolución o

cambio de denominación de colegios profesionales así como la regulación de la organización, funcionamiento y sistema de publicidad del Registro de Colegios Profesionales y de los Consejos de Colegios de la Región de Murcia.

El **Capítulo II**, denominado **trámite de procedimientos de creación, fusión, segregación, disolución o cambio de denominación**, consta de **tres artículos**.

El **artículo 2** dispone que las solicitudes de los procedimientos a los que se refiere el título del capítulo se dirigirán a la Secretaría General de la Consejería de Presidencia.

El **artículo 3** contiene los trámites a seguir en el procedimiento de creación de un colegio profesional, estableciendo la emisión de un informe preceptivo y vinculante por parte de la Secretaría General de la Consejería de Presidencia relativo al cumplimiento por los solicitantes del requisito establecido por la Ley 6/1999 de que el ejercicio de las profesiones para las que se solicita la creación del colegio profesional *esté legalmente condicionado a estar en posesión de una determinada titulación oficial*. Cumplido este trámite la Consejería competente por razón de la materia deberá comprobar el resto de requisitos establecidos por la Ley 6/1999 y elaborar, en su caso, el oportuno Proyecto de Ley de creación del correspondiente colegio profesional.

El **artículo 4** regula el trámite a seguir en los procedimientos de fusión, segregación, disolución o cambio de denominación de los colegios profesionales, prescribiendo la emisión de informe por la Secretaría General de la Consejería de Presidencia, en su caso, en relación con el requisito al que se refiere el artículo anterior. La Consejería

competente por razón de la materia comprobará el cumplimiento de los restantes requisitos y elaborará el correspondiente anteproyecto de ley o proyecto de decreto, según corresponda, para la fusión, segregación, disolución o cambio de denominación.

El **Capítulo III** lleva por título **Organización, Funcionamiento y Sistema de Publicidad del Registro de Colegios Profesionales y de Consejos de Colegios** y consta de **siete artículos**.

El **artículo 5** dispone la adscripción del Registro a la Consejería de Presidencia a través de la Secretaría General y su finalidad será la inscripción, a efectos meramente de publicidad, de los colegios profesionales y consejos de colegios de la Región de Murcia. Asimismo podrán inscribirse con carácter potestativo las demarcaciones o delegaciones en la Región de Murcia de los colegios profesionales de ámbito superior al autonómico.

El **artículo 6** establece el derecho de toda persona o entidad pública o privada a consultar el Registro y a que se le expidan certificaciones de su contenido, de acuerdo con el régimen previsto en la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

El **artículo 7** contiene la relación de los actos que están sujetos a inscripción o toma de razón en el Registro.

El **artículo 8** contiene el régimen de inscripción, con carácter potestativo, en la Sección correspondiente del Registro, de las demarcaciones o delegaciones en la Región de Murcia de los colegios profesionales de ámbito superior al autonómico. Asimismo contiene los actos inscribibles y los documentos que deben adjuntarse a las solicitud.

El **artículo 9** establece el procedimiento de inscripción, disponiendo que los órganos

de gobierno de los respectivos colegios o consejos de colegios están obligados a promover la inscripción en el Registro, determinando como plazo un mes desde la producción del acto sujeto a inscripción.

La inscripción sólo podrá ser denegada por el Consejero de Presidencia por razones de legalidad, para lo que podrá solicitar informe a la consejería competente por razón de la materia.

El **artículo 10** dispone que una vez aprobados los estatutos o sus modificaciones los mismos deberán ser remitidos a la Consejería de Presidencia para que proceda, previa la oportuna calificación de legalidad, a su inscripción en el Registro y posterior publicación en el Boletín Oficial de la Región de Murcia. Asimismo determina la documentación que debe adjuntarse a la correspondiente solicitud, estableciendo la entrada en vigor de los mismos a partir de la fecha de su publicación en el BORM.

El **artículo 11** contiene el régimen de organización del Registro, que se compondrá de tres secciones que se denominarán *De los Colegios Profesionales, De los Consejos de Colegios y De las delegaciones de Colegios de ámbito superior al de la Comunidad Autónoma*. Asimismo contiene el sistema de ordenación del Registro determinando que la misma se realizará en soporte informático.

La **Disposición Final Primera** faculta al Consejero de Presidencia para dictar las medidas necesarias para el desarrollo y ejecución del Proyecto de Decreto.

La **Disposición Final Segunda** dispone la entrada en vigor del Decreto a los treinta días de su publicación en el Boletín Oficial de la Región de Murcia, *fecha en la que entrará en funcionamiento el Registro a los efectos previstos en la Disposición Transitoria primera de la Ley 6/1999, de 4 de noviembre*.

### III.- OBSERVACIONES.

El Consejo Económico y Social de la Región de Murcia valora positivamente el **Proyecto de Decreto por el que se desarrolla parcialmente la Ley 6/1999, de 4 de noviembre, de los Colegios Profesionales de la Región de Murcia y se regula el Registro de Colegios Profesionales y de Consejos de Colegios de la Región de Murcia** por considerar que el mismo constituye un adecuado desarrollo reglamentario de las disposiciones contenidas en la Ley 6/1999 en los aspectos necesitados de una urgente regulación, para poder dar efectividad tanto al Registro de Colegios Profesionales y de Consejos de Colegios de la Región de Murcia como a los procedimientos establecidos en la citada Ley respecto a la creación, fusión, segregación, disolución o cambio de denominación de los colegios profesionales. De esta forma, el sistema establecido en la citada norma podrá alcanzar plena vigencia y estas corporaciones de derecho público podrán proceder a su adaptación a la nueva realidad legislativa.

El CESRM quiere también valorar positivamente de forma expresa el complejo y completo procedimiento seguido en la

tramitación del expediente del Proyecto de Decreto, en tanto que en el mismo se ha ofrecido la posibilidad de participar a todos los colegios profesionales de la Región, y sus sugerencias han sido valoradas y, en muchos casos, tenidas en cuenta en la redacción definitiva del Proyecto de Decreto, lo que indudablemente supone una garantía en orden a la contemplación en el mismo de las necesidades de los colectivos directamente afectados por la norma que se dictamina. En efecto, desgraciadamente no es frecuente encontrar en los expedientes remitidos al Consejo Económico y Social un grado tan importante de participación y una respuesta tan documentada por parte de la Administración Regional.

Por tratarse de una norma estrictamente procedimental, el CESRM considera que la misma no debe ser objeto de otras observaciones por parte de esta Institución, remitiéndose en cuanto a la materia regulada a las consideraciones realizadas en su **Dictamen 2/1999, Sobre el Anteproyecto de Ley de Colegios Profesionales de la Región de Murcia.**

#### **IV.- CONCLUSIONES.**

El Consejo Económico y Social de la Región de Murcia valora positivamente el **Proyecto de Decreto por el que se desarrolla parcialmente la Ley 6/1999, de 4 de noviembre, de los Colegios Profesionales de la Región de Murcia y se regula el Registro de Colegios Profesionales y de Consejos de Colegios de la Región de Murcia** por considerar que el mismo constituye un adecuado desarrollo reglamentario de las disposiciones contenidas en la Ley 6/1999 en los aspectos necesitados de

una urgente regulación, para poder dar efectividad tanto al Registro de Colegios Profesionales y de Consejos de Colegios de la Región de Murcia como a los procedimientos establecidos en la citada Ley respecto a la creación, fusión, segregación, disolución o cambio de denominación de los colegios profesionales. De esta forma, el sistema establecido en la citada norma podrá alcanzar plena vigencia y estas corporaciones de derecho público podrán proceder a su adaptación a la nueva realidad legislativa.

Murcia, a 10 de noviembre de 2000

Vº Bº

El Presidente del Consejo Económico y Social

*Antonio Reverte Navarro*

El Secretario General del Consejo Económico y Social

*Isidro Ródenas Ruiz*



Dictámenes 2000

1. SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DEL SUELO DE LA REGION DE MURCIA
2. SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DE LA SOCIEDAD DE GESTIÓN DE INFRAESTRUCTURAS DE LA REGIÓN DE MURCIA, S.A.
3. SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE CREA Y REGULA LA COMISION DELEGADA DEL CONSEJO DE GOBIERNO PARA LA INTEGRACION SOCIAL DE LOS INMIGRANTES
4. SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE MAQUINAS RE-CREATIVAS Y DE AZAR DE LA REGION DE MURCIA
5. DICTAMEN SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL PLAN DE ORDENACION DE LOS RECURSOS NATURALES DE LA SIERRA DE "EL CARCHE" Y EL ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE DECLARA LA SIERRA DE "EL CARCHE" COMO PARQUE REGIONAL
6. DICTAMEN SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE MEDIDAS TRIBUTARIAS Y EN MATERIA DE JUEGO Y APUESTAS.
7. DICTAMEN SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO DE AUTORIZACIONES, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL REGISTRO DE ENTIDADES, CENTROS Y SERVICIOS SOCIALES DE LA REGIÓN DE MURCIA Y DE LA INSPECCIÓN.
8. DICTAMEN SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO DE MODIFICACIÓN DEL DECRETO 81/1994, DE 4 DE NOVIEMBRE, REGULADOR DEL PROCEDIMIENTO PARA LA FORMULACIÓN DE PROPUESTAS DE ADOPCIÓN.
9. DICTAMEN SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL DECRETO Nº 31/1994, DE 25 DE FEBRERO, SOBRE INGRESO Y TRASLADO EN CENTROS RESIDENCIALES DE LA ADMINISTRACIÓN REGIONAL PARA PERSONAS MAYORES.
10. DICTAMEN SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA LA ACTUACIÓN DEL INSTITUTO DE VIVIENDA Y SUELO EN MATERIA DE PROMOCIÓN PÚBLICA DE VIVIENDA.
11. DICTAMEN SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE DESARROLLA PARCIALMENTE LA LEY 6/1999, DE 4 DE NOVIEMBRE, DE LOS COLEGIOS PROFESIONALES DE LA REGIÓN DE MURCIA Y SE REGULA EL REGISTRO DE COLEGIOS PROFESIONALES Y DE CONSEJOS DE COLEGIOS DE LA REGIÓN DE MURCIA.

Realización: L.M.L.

Imprime: Imprenta Guillén Mira, S.L.

ISSN: 1135-3430

Depósito Legal: MU-730-2000

DICTAMEN SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DEL SUELO  
DE LA REGION DE MURCIA

De acuerdo con las competencias atribuidas a este Consejo por la Ley 3/93, de 16 de Julio, y de conformidad con lo previsto en su Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno, el Pleno del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia, en su sesión celebrada el día 18 de febrero de 2000, acuerda aprobar por unanimidad el siguiente

# *Dictamen*

## **I.- ANTECEDENTES**

Los días 9 de noviembre de 1999 y 12 de enero de 2000, tuvieron entrada en el Consejo escritos de la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas remitiendo documentación sobre el Anteproyecto de Ley del Suelo de la Región de Murcia, para la emisión de preceptivo Dictamen de este Órgano de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 3/1993, por la que se crea el Consejo Económico y Social de la Región de Murcia.

Desde el punto de vista normativo, el **Anteproyecto de Ley del Suelo de la Región de Murcia** tiene su origen en la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, que dejó sentado el alcance y los límites de la competencia sobre el

“urbanismo”, atribuida por el artículo 148.1.3.de la Constitución a las Comunidades Autónomas. Como consecuencia de la doctrina constitucional sobre la supletoriedad del Derecho estatal y de los escasos títulos competenciales que permiten al legislador estatal incidir en esta materia, la referida sentencia ha declarado inconstitucionales una parte muy importante de los preceptos del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se regía básicamente el urbanismo en la nuestra y en otras Comunidades Autónomas. El vacío normativo que se iba a producir al no disponer de una normativa

propia al tiempo de dictarse la repetida sentencia, ha sido evitado por el Tribunal Constitucional al ordenar la inconstitucionalidad y subsiguiente nulidad de la Disposición Derogatoria Unica del Texto Refundido de 1992 y, consecuentemente, la vigencia renacida del Texto Refundido de 1976, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, así como los Reales Decretos-Leyes 3/1980, de 14 de marzo, sobre Promoción de Suelo y Agilización de la Gestión Urbanística y 16/1981, de 16 de octubre, de Adaptación de Planes Generales de Ordenación Urbana. La normativa vigente se completa con algunos preceptos de la Ley 7/1997, de 14 de abril, de Medidas Liberalizadoras en Materia de Suelo y de Colegios Profesionales, y los no declarados inconstitucionales del Texto Refundido de 1992.

A las normas anteriores debe sumarse la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. Dicha Ley regula entre otras cosas la clasificación y el régimen del suelo, cuyos rasgos básicos debe definir el Estado para garantizar la igualdad de los españoles en el ejercicio de las facultades relativas al derecho de propiedad, así como los deberes que le son inherentes, en los términos definidos por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 61/1997, y de acuerdo con el artículo 149.1.1 de la Constitución. De esta forma, la citada sentencia ha desencadenado un proceso de intenso protagonismo legislativo de las Comunidades Autónomas al que la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia no podía permanecer ajena.

Desde el punto de vista de los contenidos de esta actividad normativa, como afirma el Informe de la Comisión de Expertos en Urbanismo, la sociedad española y las Administraciones Públicas están justificadamente preocupadas por los elevados precios de la vivienda, especialmen-

te tras su crecimiento espectacular en el ciclo económico expansivo de la segunda parte de los años ochenta.

Tal preocupación trasciende, con mucho, la que provocaría el alza de cualquier otro bien de "mercado". La vivienda es un bien esencial y su encarecimiento tiene efectos adicionales a la, ya de por sí preocupante, merma que supone su adquisición en las rentas realmente disponibles de las economías familiares; merma que, según los diversos estudios realizados al efecto, puede llegar a ser superior al 50% en el largo período de la vida que dura su adquisición. Igualmente, posee efectos preocupantes su encarecimiento debido a la correspondiente atracción de capitales que genera y al consecuente drenaje de fondos, de nuestro sistema económico, hacia ámbitos no productivos.

En los últimos años, amplios colectivos que carecían de vivienda han tenido que hacer serios esfuerzos económicos para acceder a una vivienda e incluso ha sufrido una profunda modificación de sus costumbres sociales y de su forma de vida. Tales colectivos y la sociedad española en su conjunto se preguntan a dónde han ido a parar los incrementos de precio de la vivienda. Sospechan, razonablemente, que se ha producido un gran flujo de fondos, socialmente detestable, que no ha ido a retribuir un incremento de la calidad de la edificación y urbanización (que sin duda se ha producido) o a la actividad empresarial constructora o promotora, sino a especuladores de productos inmobiliarios terminados y, sobre todo, de uno de los factores esenciales del precio final de la vivienda: el suelo.

Evidentemente, el suelo no es sólo soporte de la vivienda habitual. La carencia de suelo urbanizado de características adecuadas *desincentiva la implantación de actividades productivas* (y consi-

guientemente de inversiones nacionales y extranjeras) o *fuerza esquemas de localización irracional*, tanto desde el punto de vista de la propia *eficiencia* de tales actividades como de los *efectos medioambientales*.

Por otra parte, un horizonte estable de precios del suelo tiene indudables efectos positivos de cara al empleo en el sector de la construcción. La mejora de la competitividad de nuestro territorio introduce, por lo tanto, factores adicionales a considerar a la hora de analizar los problemas del suelo.

La preocupación social por la especulación del suelo trasciende, por tanto, a la que se produce de manera habitual en los mercados de materias primas o de capitales. Estas últimas expresiones especulativas están plenamente asumidas por nuestro sistema económico y los ciudadanos saben responder con procedimientos inaplicables en el caso de la vivienda (como la sustitución del bien objeto de la especulación o la simple restricción de la demanda) que, a medio plazo, consiguen “normalizar” el mercado.

No debe, pues, extrañar que *la Constitución solamente impida un tipo de especulación: la del suelo*, y que lo haga precisamente en relación con *la ineludible necesidad de asegurar a los ciudadanos el disfrute de una vivienda digna y adecuada*.

La justificada preocupación por los problemas de carencia y carestía de suelo urbanizado no debiera ocultar que las ciudades y los pueblos de nuestro país tienen otros muchos problemas urbanísticos. El objetivo de *incrementar la oferta de suelo urbanizado barato* no tiene que ser, por lo tanto, el eje de la política urbanística en aquellos ámbitos en los que existen otras prioridades.

Consecuentemente, se plantea el reto de diseñar normativas capaces de contemplar una *gran diversidad de situaciones*, diversidad inherente a la riqueza de un sistema urbano como el nuestro en el que conviven municipios con notorias disparidades en cuanto a dinámica urbana, tradición de ocupación del espacio, condicionantes históricos y geográficos y capacidad de gestión.

## **II. ESTRUCTURA Y CONTENIDO.-**

El **Anteproyecto de Ley del Suelo de la Región de Murcia** consta de una Exposición de Motivos, 250 artículos estructurados en un Título Preliminar y seis títulos, seis disposiciones adicionales, ocho disposiciones transitorias, una Disposición Derogatoria y una Disposición Final.

La **Exposición de Motivos** está articulada en trece apartados. En el primero de ellos se hace una referencia a la evolución de la ordenación del territorio y el desarrollo urbanístico en la Unión Europea plasmada en la Carta de Atenas de 1998, en la que se afirma la necesidad de

que los poderes públicos establezcan marcos legislativos para estas cuestiones que permitan enmarcarlas en la globalidad y el desarrollo sostenible. Asimismo se resaltan las competencias legislativas reconocidas en el Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia.

En el apartado segundo se repasan las diferentes normas autonómicas que son derogadas por el Anteproyecto, con el fin de contar con un único cuerpo legislativo, con la excepción de aquella parte de la Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de

Murcia que se ocupa de los espacios protegidos y su regulación, por estar pendiente de transposición al derecho interno de la última directiva comunitaria en la materia que, a su vez, puede llevar aparejada la modificación de la Ley 4/1989, de 27 de marzo.

El apartado tercero de la Exposición de Motivos se refiere a la situación creada por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997 que derogó la mayor parte del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y la posterior aprobación de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Reforma del Régimen del Suelo y Valoraciones, *que establece el contenido básico de la propiedad del suelo, y que ha supuesto la incorporación de un nuevo concepto en el régimen y tipos de suelo, en una clara evolución y modernización de nuestro derecho más adecuado a las exigencias de la globalización y de nuestra integración europea.*

En el apartado cuarto se justifica la oportunidad y conveniencia del Anteproyecto con remisiones a los diversos documentos elaborados en Europa sobre la materia, así como a dos documentos de ámbito nacional, como son *el llamado “Documento de Salamanca”, informe de la Comisión de Expertos sobre Urbanismo, y el Informe del Tribunal de Defensa de la Competencia sobre “Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia de servicios y atajar el daño creado por los monopolios: Competencia en el mercado del Suelo”.*

El apartado quinto contiene los principios inspiradores del Anteproyecto de Ley del Suelo, cifrándolos, en primer lugar, en el reconocimiento de la autonomía municipal, reservando a la Administración Regional las competencias relativas al control

de la legalidad y de interés supramunicipal; en segundo lugar en el establecimiento de un sistema que abarca instrumentos y mecanismos en materia tanto de ordenación del territorio como de planeamiento urbanístico; asimismo se destaca el carácter flexible y adaptable de dichos instrumentos a las coyunturas económicas así como su tramitación más simple que, sin duda, aportará mayor seguridad jurídica; la protección del medio ambiente y del patrimonio histórico y cultural de la Región de Murcia constituyen otro de los pilares la nueva normativa. El Anteproyecto manifiesta su vocación de servir de cauce para la solución de los problemas derivados de la necesaria acomodación a las *tensiones y tendencias legítimas de la población.* Finalmente, este apartado pone de manifiesto que la nueva normativa supone una *importante liberalización del mercado del suelo y se incentiva expresamente la participación de la iniciativa privada en todos los modos de gestión urbanística, impidiendo la posibilidad de monopolizar los suelos capaces de asumir el crecimiento urbano.*

Los apartados siete a trece recogen el contenido de los diferentes títulos del Anteproyecto y las diversas disposiciones que lo completan.

El **Título Preliminar** está integrado por las disposiciones que determinan el objeto de la norma en la regulación de la ordenación del territorio y la actividad urbanística como mecanismos para garantizar el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona y la protección de la naturaleza, el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada y a la protección del patrimonio cultural. El ámbito de aplicación del Anteproyecto abarca la ordenación del territorio y la regulación de la actividad urbanística. Asimismo se contienen en el

Título Preliminar las finalidades y facultades asignadas a las actividades administrativas en materia de ordenación del territorio y de urbanismo, determinando igualmente la obligatoriedad del ejercicio de dichas facultades para las Administraciones Públicas.

El **Título I**, denominado **de las competencias urbanísticas y de ordenación del territorio y su organización**, contiene 8 artículos estructurados en dos capítulos. El **Capítulo I**, titulado **De las competencias autonómicas y locales** atribuye las competencias en ordenación del territorio a la Administración Regional, sin perjuicio de la participación de los Ayuntamientos; en materia de urbanismo las competencias se atribuyen a los Ayuntamientos, salvo las expresamente atribuidas por el Anteproyecto a la Administración Regional. Asimismo se reconoce a los poderes públicos la dirección de la acción urbanística, mientras que la gestión urbanística puede corresponder a la Administración Pública, a la iniciativa privada y a las entidades mixtas, estableciendo la obligación de que la gestión pública suscite *en la medida más amplia posible la iniciativa privada*. Por otra parte, dispone el **artículo 9** que en la formulación y tramitación de los planes se asegurará la mayor participación de los interesados.

El **Capítulo II**, titulado **De los órganos urbanísticos territoriales** determina los órganos con competencias urbanísticas y territoriales de la Administración Regional.

Entre estos órganos destaca la Comisión de Coordinación Territorial, como *órgano regional de carácter consultivo que asegura la colaboración y coordinación interadministrativa*; esta Comisión estará presidida por el Consejero competente en ordenación del territorio y urbanismo y

estará formada por representantes de todas las Consejerías, de la Federación de Municipios de la Región de Murcia y de la Administración del Estado. Asimismo se determinan las funciones de la misma. Por otra parte, se regula también el Consejo Social de Política Territorial como *órgano regional de carácter participativo y deliberante para lograr la concertación social*, remitiendo al desarrollo reglamentario su composición.

En el **artículo 14** se remite a la Legislación de Régimen Local la determinación de los órganos municipales competentes en materia de urbanismo.

Por último, en este Capítulo se establece el objeto de la concertación administrativa en materia de urbanismo y ordenación del territorio

El **Título II**, denominado **Instrumentos de ordenación del territorio** consta de 36 artículos estructurados en seis capítulos.

El **Capítulo I**, titulado **Disposiciones Generales**, define la Ordenación del Territorio como *la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y de medio ambiente con incidencia territorial, formulada mediante los instrumentos oportunos definidos en la presente Ley*. Dichos instrumentos son las Directrices de Ordenación Territorial, los Planes de Ordenación Territorial, los Programas de Actuación Territorial y las Actuaciones de Interés Regional, teniendo los tres primeros instrumentos carácter ordinario en la planificación, mientras que las Actuaciones de Interés Regional tienen carácter excepcional. Como instrumentos complementarios se determinan los Estudios de Impacto Territorial y el Sistema Territorial de Referencia. Por último, en este Capítulo se determina la vinculación de todas las administraciones públicas y los

particulares a las determinaciones de los diferentes instrumentos de ordenación del territorio.

El **Capítulo II**, titulado **De las directrices de Ordenación Territorial**, determina los fines y objetivos de las Directrices de Ordenación Territorial en la regulación de ámbitos territoriales o sectores específicos de actividad y la coordinación de políticas urbanísticas y sectoriales con incidencia territorial. Asimismo se establece su contenido mínimo y se determina su desarrollo a través de Planes de Ordenación y Programas de Actuación. En este Capítulo también se contiene el procedimiento de formulación y aprobación de las Directrices así como los conceptos y sistemas para su revisión y modificación.

El **Capítulo III**, lleva por título **De los Planes de Ordenación Territorial**, definiéndolos como *instrumentos directores y operativos para la regulación de la política territorial en un ámbito espacial determinado o sector de actividad específica, en desarrollo de las Directrices de Ordenación Territorial, o de forma autónoma*. Asimismo se definen sus funciones, el contenido de los mismos, incluyendo los criterios de coordinación con el planeamiento municipal, la documentación que deben incorporar y los sistemas para su desarrollo, formulación y aprobación así como, en su caso, su revisión y modificación.

El **Capítulo IV**, titulado **De los Programas de Actuación Territorial** contiene la regulación de los mismos, definiéndolos como los *instrumentos de carácter ejecutivo y de programación a corto plazo de las previsiones de los Planes de Ordenación Territorial y, en su caso, de las Directrices de Ordenación Territorial*. Determina asimismo sus funciones, contenido y documentación, procedimiento de formulación y aprobación así como de re-

visión y modificación, en su caso. En cuanto a los mecanismos para su desarrollo establece que los Programas de Actuación Urbanística se tendrán en cuenta en la elaboración de los distintos Presupuestos de las administraciones local y autonómica y en el planeamiento urbanístico municipal.

El **Capítulo V** lleva por título **Actuaciones de Interés Regional**, y en el mismo se definen dichas actuaciones como *aquellas que hayan de beneficiar a la Región de Murcia en el ámbito de los servicios públicos, la economía, la conservación del medio ambiente, la mejora de la calidad de vida y en general para los objetivos generales de la ordenación del territorio, y que por su magnitud, importancia o especiales características trascienda el ámbito municipal, cuando así se declaren por el Consejo de Gobierno*. Estas Actuaciones se podrán promover y desarrollarse por la iniciativa pública o privada.

En este Capítulo se determina el objeto de las Actuaciones de Interés Regional, así como la posibilidad de que no se hallen previstas en las Directrices y Planes de Ordenación. Se determina el régimen de las propuestas de Actuaciones de Interés Regional, incluyendo un Informe previo de viabilidad, así como el procedimiento para su tramitación y los efectos de la declaración que implica la modificación automática del planeamiento municipal. Finalmente se determina la forma de ejecución de las Actuaciones de Interés Regional y los supuestos de caducidad de las mismas.

El **Capítulo VI**, que lleva por título **Instrumentos complementarios**, está integrado por dos secciones. La **primera**, denominada **Estudio de impacto territorial** contiene la definición del Estudio de Impacto Territorial como *un documento complementario de los instrumentos de*

*ordenación territorial y de planeamiento que reúne estudios y análisis encaminados a predecir, valorar y adecuar el posible impacto territorial.* Asimismo, delimita el contenido del estudio, disponiendo que incluirá el estudio específico de Impacto Ambiental cuando sea preciso por su normativa específica.

La **Sección Segunda**, titulada **Sistema Territorial de Referencia** establece que el mismo *conformará la base de datos para la elaboración de la planificación territorial y urbanística y la formulación de las diferentes políticas sectoriales con incidencia territorial.* También determina su contenido, el procedimiento de actualización y el deber de información de las distintas administraciones y organismos públicos respecto al Sistema así como la obligación de difusión de la información contenida en el mismo.

El **Título III**, denominado **Régimen Urbanístico del Suelo** consta de 40 artículos, estructurados en siete capítulos.

El **Capítulo I** lleva por título **Disposiciones Generales** y determina el contenido básico del derecho de propiedad de acuerdo con su función social; la obligación de utilización del suelo de acuerdo a su clasificación y calificación urbanística. También dispone que la ordenación establecida en el planeamiento no dará lugar a indemnización salvo en los supuestos establecidos en la legislación estatal, así como la obligación del reparto equitativo de cargas y beneficios entre propietarios y titulares de derechos y la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos.

El **Capítulo II**, denominado **Clasificación del Suelo**, establece el *suelo urbano, no urbanizable y urbanizable* como tipos de suelo. Determina los requisitos del *suelo urbano* y lo divide en *suelo urbano consolidado; sin consolidar; de núcleo rural*

y *especial*, asimismo dispone los requisitos para que las superficies de suelo urbano alcancen la condición de *solar*. En relación con el *suelo no urbanizable*, el Anteproyecto distingue entre *suelo no urbanizable de protección específica; protegido por el planeamiento y justificado.*

El *suelo urbanizable* está constituido por *los terrenos que no tengan reconocido por el planeamiento la condición de suelo urbano o de suelo no urbanizable*, distinguiendo entre *sectorizado y sin sectorizar.*

El **Capítulo III**, titulado **Régimen del suelo urbano** establece los derechos y deberes de los propietarios en relación con las diversas clases de suelo urbano, así como el régimen general de edificación en el suelo urbano y los regímenes especiales en suelo urbano de Núcleo Rural y Especial.

El **Capítulo IV** lleva por título **Régimen del suelo no urbanizable** y contiene los derechos y deberes de los propietarios de este tipo de suelo, estableciendo asimismo los regímenes especiales de edificación en los suelos no urbanizables de protección Específica, protegido por el Planeamiento y Justificado como Inadecuado para el desarrollo urbano, determinando además el procedimiento de autorización excepcional.

El **Capítulo V**, titulado **Régimen del suelo urbanizable** se estructura en **dos secciones.**

La **Sección Primera**, denominada **Derechos y Deberes** contiene los derechos de los propietarios de suelo urbanizable, reconociendo entre ellos el de la obtención de la *Cédula de Urbanización*, en relación con el suelo urbanizable sin sectorizar, *que tendrá carácter vinculante para la Administración actuante en relación con la tramitación ulterior del planeamiento de desarrollo.* Asimismo establece los deberes de los propietarios de suelo no

urbanizable y específicamente los vinculados a la transformación urbanística y el régimen de urbanización en suelo urbanizable ya ordenado.

La **Sección Segunda**, titulada **Régimen transitorio de edificación y uso** establece el citado régimen transitorio en suelo urbanizable sectorizado y sin sectorizar hasta tanto no se apruebe el correspondiente planeamiento de desarrollo, así como las condiciones comunes de los usos autorizables excepcionalmente en suelo urbanizable sin sectorizar y las particulares de los usos permitidos en dicho suelo urbanizable sin sectorizar, estableciendo como usos permitidos las *construcciones e instalaciones vinculadas a explotaciones de naturaleza agrícola, ganadera o del sector primario; las instalaciones necesarias para el establecimiento, funcionamiento y conservación de las infraestructuras y servicios públicos; las áreas e instalaciones de servicio vinculadas funcionalmente a las carreteras y la vivienda unifamiliar ligada a las actividades anteriores.*

El **Capítulo VI** lleva por título **Parcelaciones** contiene el régimen de parcelación en los diferentes tipos de suelo, determinando los supuestos de indivisibilidad de las parcelas a efectos urbanísticos así como la prohibición de parcelaciones urbanísticas en el suelo no urbanizable.

El **Capítulo VII**, denominado **Otras disposiciones** establece las normas relativas a los deberes legales de uso, conservación y rehabilitación para los propietarios de toda clase de terrenos y construcciones; las relativas a las obras y usos provisionales según clase y categoría de suelo así como el régimen de fuera de ordenación.

El **Título IV**, relativo al **Planeamiento urbanístico municipal** consta de 62 artículos divididos en **cuatro capítulos**.

El **Capítulo I** contiene **seis secciones**. La **Sección Primera**, de **Disposiciones Generales**, determina los diferentes instrumentos de planeamiento constituidos por los Planes Generales Municipales de Ordenación, que en caso necesario podrán abarcar más de un término municipal, así como los Planes Parciales, Planes Especiales, Estudios de Detalle, que podrán formularse aún cuando no estén previstos en el planeamiento general municipal, y las Normas Complementarias, que se podrán redactar en relación con los aspectos no previstos o insuficientemente desarrollados en el planeamiento general municipal.

La **Sección Segunda**, del **Plan General Municipal de Ordenación**, define al mismo y establece la obligatoriedad de su adaptación a las determinaciones y directrices contenidas en los instrumentos aprobados de ordenación territorial. Se establece asimismo el objeto específico del PGMO en relación con las diversas clases de suelo y las determinaciones mínimas de carácter general y específico que debe contener para cada clase de suelo y en relación con los sistemas generales.

La **Sección Tercera**, denominada **Normas complementarias del Planeamiento General**, contiene el objeto de dichas normas así como sus determinaciones mínimas.

La **Sección Cuarta**, de los **Planes Parciales**, determina su objeto en la *ordenación detallada del suelo urbanizable en los sectores que se delimiten en el Plan General Municipal o en aquellos otros que se determinen de acuerdo con los criterios que se recojan en el mismo*. Asimismo se establece el contenido mínimo de sus determinaciones.

La **Sección Quinta**, dedicada a los **Planes Especiales**, los define como *el instrumento adecuado para la implantación de*

usos y actuaciones urbanísticas especiales de cualquier clase y categoría de suelo, en desarrollo del planeamiento general o sin estar previsto en el mismo, siempre que no pueda llevarse a cabo mediante plan parcial. Por otra parte distingue, con carácter meramente enunciativo, los siguientes tipos de planes especiales según su objeto, ofreciendo una concreción específica para cada uno de ellos:

- a) *Desarrollo de los sistemas generales de comunicaciones, infraestructuras, de espacios libres, y equipamiento comunitario.*
- b) *Protección de Vías de Comunicación, Vías Verdes e Itinerarios de especial singularidad.*
- c) *Saneamiento.*
- d) *Reforma Interior y rehabilitación urbana.*
- e) *Ordenación y Protección de Conjuntos Históricos, Sitios Históricos, Zonas Arqueológicas o áreas declaradas Bien de Interés Cultural.*
- f) *Ordenación de núcleos rurales.*
- g) *Ordenación de la fachada marítima.*
- h) *Adecuación Urbanística de áreas de especiales características.*
- i) *Protección del paisaje.*
- j) *Complejos e instalaciones turísticas.*
- k) *Cualesquiera otras de finalidades análogas.*

La **Sección Sexta**, con la denominación **Otros Instrumentos**, contiene la regulación de los Estudios de Detalle que *podrán formularse cuando fuere preciso completar o, en su caso, adaptar determinaciones establecidas en los Planes Generales para el suelo urbano y urbanizable ordenado directamente y en los Planes Parciales y Especiales* y de los Proyectos de Urbani-

zación que *tienen por objeto la ejecución integrada de obras de urbanización incluidas en sectores o unidades de actuación en desarrollo de las previsiones contenidas en el planeamiento, procurando la supresión de barreras arquitectónicas y garantizando la accesibilidad.*

El **Capítulo II**, titulado **Documentación de los planes** determina los documentos necesarios para el desarrollo de los diferentes instrumentos de planeamiento urbanístico municipal.

El **Capítulo III**, denominado **Elaboración y tramitación de los planes** consta de **dos secciones**.

La **Sección Primera, Formulación de Planes** atribuye a los diferentes órganos municipales y autonómicos la formulación de los diferentes planes (General Municipal de Ordenación; Parcial; Especial y Estudios de Detalle), así como a los particulares (instrumentos de desarrollo y modificaciones del planeamiento general que no afecten a los elementos estructurales del mismo). Se refiere expresamente a los órganos competentes para la emisión de las cédulas de urbanización remitiéndose a la Administración actuante. Los instrumentos de planeamiento supramunicipal podrán ser formulados por los Ayuntamientos correspondientes o por la Dirección General competente por razón de la materia. Por último, los proyectos de urbanización serán formulados de oficio por la Administración actuante, por los propietarios o por el urbanizador.

La **Sección Segunda**, dedicada al **procedimiento de tramitación**, consta de **dos subsecciones**. La **Subsección 1ª, Actos Preparatorios**, contiene las disposiciones relativas a la obligación de que los organismos públicos, los concesionarios de servicios públicos y los particulares faciliten a los organismos y particulares encargados

de la redacción de los diversos instrumentos los documentos e informaciones necesarias. Asimismo se regula la tramitación de los avances de planeamiento y de las cédulas de urbanización y de los acuerdos de suspensión del otorgamiento de licencias.

La **Subsección 2ª**, de la **tramitación**, recoge la regulación de los trámites necesarios y las modalidades de resolución definitiva y plazos en relación con los diferentes instrumentos de planeamiento, así como sus modificaciones.

El **Capítulo IV**, titulado **Efectos de la aprobación de los planes**, consta de una **Sección** denominada **vigencia de los Planes. Revisión y modificación**, establece la vigencia indefinida de los planes de ordenación y contiene el concepto y tramitación de la revisión y modificación de los mismos, así como la declaración de utilidad pública de las obras y la necesidad de ocupación de los terrenos y edificios, a los fines de expropiación o imposición de servidumbres derivada de la aprobación de los planes y de la delimitación de unidades de actuación a desarrollar mediante el sistema de expropiación. Dispone asimismo la publicidad de los planes y el derecho a obtener información por escrito sobre las condiciones urbanísticas de una finca o sector, determinando la obligatoriedad de que los ayuntamientos creen la Cédula Urbanística y la posibilidad de que creen la Cédula de Edificación. Por último, se regula de forma expresa la publicidad de las urbanizaciones estableciendo que la infracción de las disposiciones en esta materia *facultará al adquirente para resolver el contrato, en el plazo de un año a contar desde su otorgamiento, y exigir la indemnización de los daños y perjuicios que se le hubieren irrogado.*

El **Título V**, denominado **Gestión urbanística y patrimonios públicos de sue-**

**lo** consta de cuarenta y siete artículos estructurados en cuatro capítulos.

El **Capítulo I** lleva por título **Disposiciones Generales** y en el mismo se contiene el concepto de gestión urbanística, distinguiendo entre actuaciones aisladas e integradas. Se determinan los sistemas de obtención de dotaciones urbanísticas: cesión gratuita, expropiación y ocupación directa. Asimismo se concretan los órganos de gestión urbanística y se establece la regulación de los convenios urbanísticos que podrán suscribirse entre las Administraciones públicas, las entidades de Derecho público dependientes de las mismas y los consorcios y sociedades urbanísticas y los particulares.

También se contiene la definición e imputación de los *gastos de urbanización*, cifrándolos como mínimo en los siguientes:

- a) *Ejecución o acondicionamiento de las vías públicas, incluida la pavimentación de calzadas y aceras, señalización y jardinería.*
- b) *Ejecución o adecuación de los servicios urbanos exigibles conforme al planeamiento urbanístico.*
- c) *Ejecución de los espacios libres públicos, incluidos el mobiliario urbano, la jardinería y la plantación de arbolado y demás especies vegetales.*
- d) *Redacción y tramitación de planes y proyectos, y todo tipo de honorarios facultativos que conlleve el proceso de urbanización. Y aquellos otros gastos justificados e imputables a tal fin.*
- e) *Las indemnizaciones a propietarios y arrendatarios y demás gastos que procedan para la extinción de servidumbres y derechos de arrendamiento, la destrucción de construcciones, instalaciones y plantaciones y el cese de actividades, incluso los gastos de traslado,*

*cuando cualquiera de ellos sea incompatible con el planeamiento urbanístico o su ejecución, así como para satisfacer los derechos de realojo y retorno, cuando sean procedentes.*

Por último se regula el régimen de participación de la Administración en los gastos de urbanización según los diferentes sistemas de gestión, y las garantías que deben prestar los urbanizadores para asegurar el cumplimiento de la obligación de urbanizar.

El **Capítulo II** que lleva por título **Gestión de actuaciones aisladas** determina el objeto de las mismas, estableciendo asimismo la posibilidad de que se realicen por las iniciativas pública y privada. Se regula también el régimen de los procedimientos de edificación directa, de cesión de viales y de normalización de fincas.

El **Capítulo III**, denominado **Gestión de actuaciones integradas**, se estructura en **tres secciones**.

La **Sección 1ª**, de **Disposiciones generales** contiene la definición de las actuaciones integradas y su ámbito de aplicación así como de las unidades de actuación.

Las actuaciones integradas se desarrollarán mediante alguno de los siguientes sistemas, que serán establecidos por el planeamiento urbanístico o, en su defecto, por el Proyecto de Delimitación:

*1.- De Iniciativa privada:*

- a) Sistema de concertación directa.*
- b) Sistema de concertación indirecta.*
- c) Sistema de ecompensación.*

*2.- De Iniciativa Pública:*

- a) Sistema de cooperación.*
- b) Sistema de concurrencia.*
- c) Sistema de expropiación.*
- d) Sistema de ocupación directa.*

En esta Sección se definen los Programas de Actuación, determinando su contenido mínimo así como el procedimiento

para su elaboración y aprobación y los efectos de los mismos.

Finalmente se contienen en esta misma Sección el objeto, tramitación y efectos de los Proyectos de Reparcelación. Dichos efectos serán los siguientes:

- a) Transmisión al Ayuntamiento, en pleno dominio y libres de cargas, gravámenes y ocupantes, de los terrenos que deban ser objeto de cesión, para su afectación a los usos previstos en el planeamiento y su incorporación al Patrimonio Municipal del Suelo.*
- b) Subrogación, con plena eficacia real, de las antiguas fincas por las nuevas siempre que quede establecida su correspondencia.*
- c) Afectación real de las parcelas adjudicadas al cumplimiento de las cargas y al pago de los gastos inherentes al sistema de actuación correspondiente.*

La **Sección Segunda**, titulada **Sistemas de iniciativa privada** está dividida en **dos subsecciones**.

La **Subsección 1ª** aborda la regulación de los sistemas de concertación, directa e indirecta, atribuyendo la iniciativa a los propietarios, diferenciando que se trate de un único propietario o que haya acuerdo entre todos los propietarios o que se trate de diversos propietarios y no estuviese previsto el sistema de compensación o no se alcanzase el acuerdo requerido entre ellos.

La **Subsección 2ª** contiene la normativa de aplicación al sistema de compensación estableciendo las características de este sistema así como la constitución de la Junta de Compensación y las peculiaridades del Proyecto de Reparcelación.

La **Sección Tercera**, titulada **Sistemas de iniciativa pública** contiene **cuatro subsecciones**.

La **Subsección 1ª** regula el sistema de cooperación, estableciendo sus características y las peculiaridades del Proyecto de Reparcelación.

La **Subsección 2ª** contiene las características del Sistema de Concurrencia, con las peculiaridades del Programa de actuación y el procedimiento de ejecución de la actuación, regulando expresamente los derechos de los propietarios y del urbanizador.

La **Subsección 3ª** establece las características del Sistema de Expropiación, determinando que en este sistema *podrán actuar como urbanizador el propio Ayuntamiento u otra Administración pública que ejerza la propiedad expropiatoria. Sin perjuicio de que las mismas mantengan en todo caso la condición de Administración actuante, también podrán actuar como urbanizador las entidades de Derecho público, consorcios o sociedades urbanísticas a los que se encomiende la actuación, o bien un particular al que se otorgue la condición de concesionario.* Se regula asimismo el régimen de la concesión al urbanizador y la posibilidad de liberación justificada de algunos bienes siempre que su exclusión no afecte a la ejecución de la actuación.

La **Subsección 4ª** determina las características del sistema de ocupación directa así como el procedimiento para la ocupación.

El **Capítulo IV** lleva por título **Intervención Pública en el mercado del suelo** está estructurado en **tres secciones**.

La **Sección Primera** regula los patrimonios públicos de suelo que podrán tener carácter regional o municipal, estableciendo que los mismos estarán integrados por:

a) *Los bienes patrimoniales que se adscriban expresamente a los mismos.*

b) *Los terrenos y construcciones obtenidas por cesión del aprovechamiento urbanístico que corresponde a la Administración o por razón de gestión urbanística.*

c) *Los terrenos y construcciones adquiridos o expropiados con el fin de su incorporación al patrimonio público de suelo.*

d) *Cesiones en metálico o en especie como consecuencia del cumplimiento de obligaciones o deberes asumidos en convenios o concursos públicos.*

e) *Los ingresos obtenidos por la enajenación de los bienes incluidos en los patrimonios públicos de suelo.*

Los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo se destinarán a los siguientes fines de interés social:

a) *Construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.*

b) *Conservación, gestión y ampliación de los propios patrimonios de suelo.*

c) *Ejecución de sistemas generales y dotaciones urbanísticas públicas.*

d) *Conservación y mejora del territorio.*

e) *Compensación a propietarios cuyos terrenos hayan sido objeto de ocupación directa en los términos fijados en esta Ley.*

Asimismo regula la posibilidad de que el planeamiento pueda establecer reservas de suelo para la ampliación de los patrimonios públicos de suelo así como los supuestos de enajenación de los bienes integrantes de dichos patrimonios.

La **Sección Segunda** contiene la regulación del derecho de superficie a favor de las Administraciones públicas

sobre terrenos de su propiedad con destino a la construcción de viviendas de naturaleza pública o a otros usos de interés social que prevea el planeamiento urbanístico. También se regula el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto en las áreas que puedan delimitar los instrumentos de ordenación territorial y los Planes Generales para finalidades de *relevante interés público*.

La **Sección Tercera** contiene la regulación de las siguientes medidas para el fomento de la edificación:

- a) Edificación forzosa.
- b) Registro de Solares.
- c) Venta forzosa.
- d) Obligaciones de los adquirentes de inmuebles a que se refieren los epígrafes anteriores.

El **Título VI**, denominado **La intervención administrativa y la disciplina urbanística** contiene **cincuenta artículos** estructurados en **cinco capítulos**.

El **Capítulo I**, con el título de **Reglas comunes**, contiene los principios de la intervención administrativa en el uso del suelo y la edificación, determinando que la misma será de *ejercicio inexcusable* y el derecho de *todo administrado a que el Ayuntamiento le informe por escrito, en el plazo máximo de un mes a contar desde la solicitud, del régimen urbanístico aplicable a una finca, unidad de ejecución o sector*.

Asimismo regula el régimen de colaboración urbanística de la Administración Regional en relación con los Ayuntamientos que carezcan de medios técnicos, jurídicos o materiales suficientes. También se contiene el deber de colaboración de las entidades y particulares, así como de las empresas suministradoras y los Colegios Profesionales.

Por último, remite a la legislación estatal la autorización notarial y la inscripción registral de los actos de naturaleza urbanística. Determina asimismo las garantías de conservación y terminación de las urbanizaciones, la garantía adicional en el caso de ejecución simultánea de la urbanización y la edificación; el sistema de acciones y recursos y el *carácter jurídico administrativo de todas las cuestiones que se susciten en relación con el desarrollo de la actividad urbanística*.

El **Capítulo II** lleva por título **Licencias** y contiene **seis secciones**.

La **Sección Primera** determina el concepto de obras mayores y menores y establece las siguientes modalidades de licencia:

- a) Licencia urbanística.
- b) Licencia de actividad.
- c) Licencia de utilización.

La **Sección Segunda** establece el sistema competencial y las condiciones y requisitos para la obtención de las licencias y dispone la obligación para las empresas suministradoras de energía eléctrica, agua, gas y telecomunicaciones de exigir la acreditación de las licencias de utilización, actividad o urbanística, según los casos, para prestación del servicio.

La **Sección Tercera** contiene la enumeración de los actos sujetos a licencia urbanística.

La **Sección Cuarta** recoge los supuestos de autorizaciones e informes preceptivos de la Administración Regional.

La **Sección Quinta** se refiere a los supuestos de actos promovidos por las Administraciones Públicas sujetos a licencia y las excepciones al régimen general.

La **Sección Sexta** determina el régimen de la declaración de ruina y las órdenes de ejecución.

El **Capítulo III**, titulado **Protección de la Legalidad Urbanística**, está estructurado en **cuatro secciones**.

La **Sección Primera** regula el expediente sancionador único en el que se instruirán dos piezas separadas de suspensión de actuaciones ilegales y de restablecimiento del orden infringido.

La **Sección Segunda**, establece el régimen de la suspensión de actuaciones ilegales sin licencia u orden de ejecución o incumpliendo las determinaciones de las mismas.

La **Sección Tercera** dispone el régimen de restablecimiento del orden infringido para las actuaciones concluidas sin licencia u orden de ejecución o incumpliendo sus determinaciones. También contiene disposiciones específicas para el restablecimiento de la legalidad en parcelaciones, edificaciones y otros supuestos.

La **Sección Cuarta** contiene el régimen de revisión de las actuaciones que constituyan infracción urbanística, así como el procedimiento de regularización formal *mediante la aplicación de un canon de regularización que gravará de forma anual y hasta tanto se resuelva la situación de disconformidad con el planeamiento el exceso de aprovechamiento obtenido por el infractor(...). La cuantía del canon será del 1% sobre dicha valoración.*

El **Capítulo IV**, denominado **Del régimen de las infracciones urbanísticas y su sanción** está estructurado en **cinco secciones**.

La **Sección Primera**, de **Disposiciones Generales**, contiene la definición de las infracciones urbanísticas; los sujetos responsables de las mismas; el régimen de resarcimiento de daños, determinando la responsabilidad solidaria entre todos los infractores; el régimen de las infracciones conexas e independientes y la prohibición

de que la infracción urbanística pueda suponer un beneficio económico para el infractor.

La **Sección Segunda** contiene la clasificación de las infracciones, en muy graves, graves y leves; las sanciones aplicables a las mismas y el régimen aplicable a la valoración de las obras e instalaciones.

La **Sección Tercera** establece los mecanismos para la graduación de las sanciones atendiendo a la concurrencia de circunstancias modificativas de la responsabilidad; determinando las circunstancias agravantes y atenuantes así como las medidas sancionadoras accesorias y el régimen del reconocimiento de la responsabilidad y/o el pago voluntario.

La **Sección Cuarta** dispone el régimen de competencias en materia sancionadora así como la remisión al procedimiento establecido por la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, aprobado por Real Decreto 1398/93, de 4 de agosto.

La **Sección Quinta** contiene las disposiciones relativas a la prescripción de infracciones y sanciones así como a la caducidad del procedimiento sancionador.

El **Capítulo V**, lleva por título **La inspección urbanística** y está dividido en **dos secciones**.

La **Sección Primera** determina los órganos competentes en materia de inspección urbanística.

La **Sección Segunda** regula los servicios de Inspección Urbanística de la Comunidad Autónoma y los de los Ayuntamientos y sus funciones, atribuyendo a los miembros de dichos servicios el carácter de agentes de la autoridad, dis-

poniendo que las actas, partes de infracción o diligencias levantadas por los inspectores urbanísticos *tienen la naturaleza de documentos públicos y constituyen prueba de los hechos que motiven su formalización, salvo que se acredite lo contrario, y darán lugar necesariamente a la actuación de oficio de los diferentes órganos urbanísticos competentes. Igual naturaleza y efectos tendrán en la actuación inspectora las actas levantadas por el Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil.*

Por último se dispone la obligatoriedad de que cada Ayuntamiento establezca su propio Servicio de Inspección Urbanística, *salvo que mediante convenio con la Comunidad u otros Ayuntamientos, se acuerde que el Servicio de Inspección constituido a tal fin, con carácter exclusivo, se encargue del ejercicio de las funciones inspectoras en un determinado municipio.*

La **Disposición Adicional Primera** atribuye al Director General competente en materia de urbanismo la competencia para imponer las sanciones por infracciones en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo terrestre establecidas en la legislación de costas.

La **Disposición Adicional Segunda** contiene el régimen de aplicación de las normas de la Ley 1/1995, de 8 de marzo, de Protección del Medio Ambiente de la

Región de Murcia a los diferentes instrumentos de ordenación del territorio y de planeamiento establecidos en el Anteproyecto.

La **Disposición Adicional Tercera** dispone la posibilidad de que los límites máximos de las sanciones a que se refiere el Anteproyecto puedan ser modificados por la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma.

La **Disposición Adicional Cuarta** determina que la Federación de Municipios de la Región de Murcia colaborará con los Ayuntamientos y la Administración Regional en la tramitación de los instrumentos de planeamiento municipales por la Comunidad Autónoma.

La **Disposición Adicional Quinta** dispone la creación de la Comisión de Coordinación de Política Territorial y el Consejo Social de Política Territorial mandando al Gobierno Regional la adopción de las medidas precisas para la constitución y puesta en funcionamiento de los mismos en un plazo de cuatro meses desde la entrada en vigor de la ley.

La **Disposición Adicional Sexta** determina la adaptación de los instrumentos de planeamiento previstos en la Ley 3/1987, de 23 de abril, de Protección y armonización de usos del Mar Menor, a lo dispuesto en el Anteproyecto para los instrumentos de ordenación del territorio.

### III. OBSERVACIONES.

#### A) De carácter general.-

El Consejo Económico y Social de la Región de Murcia valora positivamente que el Gobierno Regional haya elaborado el Anteproyecto de Ley del Suelo como vía adecuada para solventar la situación de inseguridad jurídica generada por la declaración de inconstitucionalidad de gran parte de la legislación estatal en la materia, constituida por el Real Decreto Legislativo 1/92, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones y la recuperación de la vigencia del Real Decreto 1346/76, de 9 de abril, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Modificación de la Ley del Suelo de 2 de mayo de 1975. Asimismo, la aprobación de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Reforma del Régimen del Suelo y Valoraciones, que establece el contenido básico de la propiedad del suelo, y que ha supuesto la incorporación de un nuevo concepto en el régimen y tipos de suelo, exigía una respuesta clara del legislador regional en ejercicio de las competencias que constitucional y estatutariamente le son propias, con el fin de ofrecer un marco adecuado para la satisfacción de las legítimas demandas que, tanto desde la óptica de la garantía de derechos constitucionales tan básicos como el acceso a una vivienda digna o el respeto al medio ambiente, como de la necesaria dinamización de la actividad económica en un sector de tanta trascendencia, se venían planteando.

A juicio del Consejo Económico y Social se debe valorar positivamente el hecho de que el Consejo de Gobierno haya elaborado un Anteproyecto en el que se englobe de forma conjunta prácticamente la totalidad de la materia relativa al urbanismo y la ordenación del territorio, pro-

cediendo a una refundición y adaptación a la nueva situación de las diversas normas regionales vigentes, lo que indudablemente se traducirá en una mayor seguridad jurídica y simplicidad en el manejo de una normativa ya de por sí suficientemente compleja.

También considera el CESRM que se debe enjuiciar de forma positiva la distribución de competencias que realiza el Anteproyecto entre las administraciones locales y regional, atribuyendo a las primeras las competencias en materia de urbanismo y a la segunda las correspondientes a la ordenación del territorio y las intervenciones de control de legalidad de la planificación urbanística municipal, como corresponde a un correcto entendimiento del principio de autonomía municipal y de subsidiariedad en el ejercicio de las competencias entre administraciones descentralizadas.

La misma consideración positiva merece, a juicio de este Organismo, la importancia concedida en el texto sometido a Dictamen a la reducción de los plazos necesarios para la tramitación de los diferentes instrumentos de planeamiento, ya que con esta medida se debe lograr hacer frente a una de las variables que más elementos de inseguridad proyectan sobre el sistema urbanístico actualmente vigente y permitirá una más fiable planificación económica de los agentes, públicos y privados, implicados en la gestión urbanística.

En este sentido, cobran una relevancia especial los instrumentos creados por el Anteproyecto tendentes a materializar y formalizar los derechos de los particulares en relación con los terrenos de los que son titulares o sobre los que ostentan otros de-

rechos como son las cédulas de urbanización, urbanísticas y de edificación y el derecho a obtener información oficial en un plazo breve sobre la situación urbanística de los inmuebles. De esta forma se dotará a este peculiar mercado, el del suelo un plus de seguridad que debe repercutir en una mayor confianza de todos los sujetos implicados y, por tanto, en un funcionamiento más ajustado del mismo.

El Consejo Económico y Social de la Región de Murcia, como órgano de participación de los agentes económicos y sociales también debe valorar positivamente el esfuerzo del legislador por facilitar la participación de los ciudadanos en las tareas de formulación de los diferentes instrumentos de planeamiento así como la institucionalización de la participación de estos agentes a través de la creación del Consejo Social de Política Territorial.

Asimismo, a juicio de esta Institución también merece una valoración positiva el reconocimiento del papel que debe corresponder a la iniciativa privada en la gestión urbanística a través de los sistemas previstos en el Anteproyecto, posibilitando la actividad propiamente empresarial en el sector urbanístico de forma diferenciada respecto a la derivada de la condición de titular del derecho de propiedad sobre el suelo, lo que debe traducirse en una mayor oferta de suelo urbanizado que pueda ser construido tanto por los propios urbanizadores, como por los propietarios o los promotores de viviendas. En este sentido, merece una especial valoración el sistema de garantías previsto a través de los Programas de Actuación para evitar que queden sin contenido los compromisos ofrecidos por los particulares y por tanto sin realidad las actuaciones previstas.

El CESRM valora también de forma favorable la regulación de los patrimonios públicos de suelo como forma de posibili-

tar la participación pública en la regulación del mercado del suelo, estimulando de esta forma la posibilidad de acceso a la vivienda por parte de sectores desfavorecidos de la población y la articulación de la ciudad y el territorio de forma conveniente para los intereses generales.

Las referencias a la protección del medio ambiente y del patrimonio artístico y cultural también son consideradas por este Organismo como aciertos del Anteproyecto, ya que de esta forma se debe dar cumplimiento a uno de los principios informadores básicos del mismo como es el desarrollo sostenible.

Igual valoración merecen al Consejo Económico y Social los instrumentos complementarios para la ordenación del territorio constituidos por los Estudios de Impacto Territorial y el Sistema Territorial de Referencia, que permitirán disponer de la información necesaria para una adecuada toma de decisiones no sólo en relación con las políticas netamente territoriales sino también respecto a las políticas sectoriales con incidencia territorial.

Del mismo modo se deben valorar, en opinión del CESRM, de forma positiva, las disposiciones dedicadas por el Anteproyecto a la inspección urbanística, destacándose la obligatoriedad de su existencia y las posibilidades de colaboración entre los distintos municipios y la Administración Regional en aras a lograr una mayor eficiencia en la utilización de los recursos al mismo tiempo que se permite que los Ayuntamientos con menores posibilidades económicas y financieras puedan contar con un servicio tan indispensable para una adecuada aplicación de las disposiciones del Anteproyecto y del sistema previsto en el mismo.

También considera el CESRM de forma positiva el sistema sancionador previs-

to en el Anteproyecto, así como el establecimiento de un único procedimiento para la suspensión de actuaciones ilegales y restablecimiento del orden infringido, lo que debe permitir un mayor cumplimiento y respeto a la legalidad urbanística en nuestra Región.

Una valoración positiva específica merece, en opinión del CESRM, el régimen establecido en las disposiciones adicionales, transitorias, derogatoria y final, porque en las mismas se contienen las normas necesarias para una adecuada puesta en vigor y aplicación de las nuevas normas tomando en cuenta la necesidad de realizar una transición ordenada desde el régimen que se deroga al nuevo establecido por el Anteproyecto, contemplando los diferentes órganos, plazos y procedimientos para la adaptación.

Junto a las anteriores consideraciones el CESRM estima conveniente realizar otras observaciones de carácter general en el convencimiento de que las mismas contribuirán, de ser tenidas en cuenta, a un mejor logro de las finalidades que el Anteproyecto sometido a dictamen quiere alcanzar.

En relación con el sistema previsto para la ordenación del territorio considera este Organismo que la regulación del Anteproyecto peca de un exceso de generalidad, lo que puede tener como consecuencia la inexistencia de un auténtico sistema de ordenación territorial en nuestra Región y con ello la carencia de un modelo territorial para la misma. En efecto, la regulación genérica e indiferenciada que contiene el Anteproyecto en relación con las **directrices de ordenación territorial** planteará de seguro problemas en su aplicación.

En primer lugar, el hecho de no establecer ningún tipo de ordenación jerárquica entre los diferentes instrumentos

englobados bajo la denominación de *Directrices de Ordenación Territorial* puede generar diversos problemas en la aplicación de las mismas. De este modo, al no establecerse esta ordenación jerárquica, las relaciones entre los diferentes instrumentos de planeamiento se registrarán, en los supuestos de incompatibilidad entre las determinaciones, por el principio de temporalidad, es decir, que el planeamiento posterior derogará al anterior, lo cual tendrá como consecuencia una enorme inestabilidad del sistema, con la consiguiente inseguridad jurídica, que es uno de los problemas que la nueva legislación pretende corregir. El hecho de que las *Directrices de Ordenación Territorial* engloben instrumentos de muy diverso alcance territorial junto a instrumentos de carácter sectorial hace que la cuestión planteada, a juicio del CESRM, debiera ser subsanada en el Anteproyecto a través de una delimitación expresa de las diferentes directrices y con una clara determinación de las relaciones entre los instrumentos netamente territoriales y los sectoriales con incidencia territorial.

Por otra parte, en opinión de este Organismo, la regulación propuesta por el Anteproyecto supone un retroceso respecto a la vigente regulación constituida por la Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia, dado que en la misma se prevé la existencia de unas *Directrices Regionales de Ordenación Territorial* en las que se debe contener el modelo *territorial de la Región de Murcia*. En cambio, en la regulación prevista en el Anteproyecto sometido a dictamen de esta Institución, tal obligatoriedad desaparece con lo que es posible que, junto a los problemas de inseguridad e inestabilidad ya señalados, surja un problema mucho más grave como sería la existencia exclusiva de ordenaciones parciales del territorio de la Región, sea

desde el punto de vista territorial sea desde el punto de vista sectorial, sin ningún modelo territorial que pudiera hacer realidad el mandato contenido en el artículo 3 del Anteproyecto, que establece como finalidades de la actividad administrativa en ordenación del territorio las siguientes:

1. *Promover el desarrollo equilibrado y armónico de la Región para la consecución de unos niveles adecuados en la calidad de vida de sus habitantes.*
2. *La utilización racional del territorio de acuerdo con los intereses generales y la gestión eficaz de los recursos naturales y el medio ambiente.*
3. *Garantizar la coordinación interadministrativa y la participación activa en la ordenación del territorio para asegurar una objetiva ponderación de los intereses públicos.*
4. *Posibilitar y encauzar las iniciativas privadas de singular importancia.*

En opinión del CESRM, teniendo en cuenta la vigente regulación en materia urbanística en el ámbito estatal, constituida por la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Reforma del Régimen del Suelo y Valoraciones, a la que el Anteproyecto quiere dar respuesta en el ámbito regional, la desaparición de la obligatoriedad de la elaboración de las *directrices de regulación, protección y usos del espacio rural* constituye un problema adicional porque el suelo no urbanizable, a diferencia de la regulación anterior, no constituye un régimen residual, sino que debe ser establecido de forma expresa en el planeamiento, con lo que unas directrices de este carácter cobran mayor importancia para el ámbito regional por la trascendencia social y económica de estos usos del suelo en nuestra Región y por los problemas ambientales (de erosión, desertificación y contaminación) de los mismos. Las *directrices de regula-*

*ción, protección y usos del espacio rural* previstas en la legislación vigente deben tener el siguiente contenido, a tenor de lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 4/1992:

- a) *Fines y objetivos de su formulación.*
- b) *Regulación de los usos y actividades que se permiten en el espacio rural, distinguiendo sus diversas categorías.*
- c) *Delimitación de las zonas que deben ser objeto de especial protección.*
- d) *Delimitación de las áreas que deben ser protegidas por los valores agropecuarios o forestales que en ellas confluyen, determinando las unidades mínimas de cultivo.*
- e) *Criterios generales para la definición de núcleo de población rural.*

A la vista de las anteriores consideraciones, este Organismo considera que, al igual que se ha hecho en las legislaciones de otras comunidades autónomas surgidas tras la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Reforma del Régimen del Suelo y Valoraciones, el suelo rural debe merecer una consideración específica a nivel regional y, para ello, el instrumento constituido por las citadas directrices se considera imprescindible.

Igualmente, esta Institución considera que sería también imprescindible la elaboración de las directrices de ordenación territorial en materia de infraestructuras, dado que la influencia de las mismas sobre los usos del suelo tienen una enorme trascendencia. De este modo se posibilitaría que la planificación y realización de las infraestructuras se unifique con el sistema de ordenación del territorio que debe enmarcar el desarrollo regional, y que sea en este ámbito regional en el que se engloben las diferentes actuaciones territoriales, evitando el permanente enfrentamiento de intereses a la hora de determinar la

concreción de la ubicación de las diversas infraestructuras, ya que las mismas se deben considerar de forma global y por tanto con la posibilidad de clarificación de los intereses regionales frente a las posturas particularistas. Al mismo tiempo, este instrumento debería ser utilizado en las negociaciones que se deben mantener con las diferentes administraciones, especialmente con la Administración General del Estado y la Unión Europea.

Finalmente, el CESRM considera que el Anteproyecto debe fijar plazos para la elaboración y aprobación de los diferentes instrumentos de ordenación del territorio, como mínimo para las directrices regionales de ordenación del territorio y para las directrices de regulación, protección y usos del espacio rural, al igual que el Anteproyecto hace en relación con los instrumentos de planeamiento urbanístico general, ya que en caso contrario se podría dar la paradoja de que las determinaciones del Anteproyecto en esta materia no llegaran a existir, siendo que los mismos son de una importancia esencial en el sistema previsto en el Anteproyecto. En este sentido, esta Institución quiere llamar la atención sobre la necesidad de que se cumplan los plazos previstos para el desarrollo de las disposiciones legales y por ello quiere realizar un llamamiento al Gobierno Regional para que, a diferencia de lo ocurrido con el desarrollo de la Ley 4/1992, el desarrollo de los instrumentos de ordenación del territorio previstos en el Anteproyecto se realice en los plazos que el mismo establezca. Por ello estima conveniente que además se incluya en el Anteproyecto una disposición que establezca la obligatoriedad de que el Consejo de Gobierno eleve anualmente a Asamblea Regional un informe en el que se detalle el grado de desarrollo de los diferentes instrumentos de ordenación del territorio, así como sobre el grado de cumplimiento de sus determinaciones.

Desde otro punto de vista, el Consejo Económico y Social quiere llamar la atención sobre otra cuestión problemática que atraviesa el conjunto de las disposiciones del Anteproyecto, que es la excesiva discrecionalidad que detecta en muchos de los preceptos del mismo y que merma la necesaria seguridad jurídica que el Anteproyecto pretende proteger. Así, por ejemplo, el CESRM considera adecuadas las necesarias intervenciones de la Administración Regional en cuestiones urbanísticas municipales cuando en las mismas concurre un interés de índole regional, pero esto debiera preverse de la forma más detallada posible para evitar posibles arbitrariedades. En este sentido, la importancia de los criterios que puedan contener los diferentes instrumentos de ordenación del territorio se pone de nuevo de manifiesto ya que en los mismos se deben contener principios que permitirán concretar las normas que no puedan tener un desarrollo más pormenorizado en el propio texto del Anteproyecto. Lo mismo cabe decir de otras regulaciones contenidas en el Anteproyecto, como aquella recogida en el artículo 159, en que se permite a la Administración Municipal graduar el nivel de participación de los particulares en los costos de urbanización de los terrenos cedidos a los Ayuntamientos *en función del interés público de la actuación*, sin determinar en base a qué criterios se concretará ese interés público de la actuación. Los diferentes supuestos en los que se da esta problemática derivada del exceso de discrecionalidad serán puestos de manifiesto en el apartado de observaciones al articulado del presente Dictamen bastando en esta sede, a juicio de este Organismo, con los supuestos expuestos a título meramente ejemplificativo.

En relación con los órganos consultivos creados por el Anteproyecto, el Consejo Económico y Social considera que respecto a los mismos la regulación debiera ser

más pormenorizada, de acuerdo con el criterio manifestado reiteradamente por este Organismo en relación con las leyes en las que se crean órganos consultivos y participativos, en las que, a juicio del CESRM, se deberían contener los elementos estructurales básicos en relación con su composición y competencias. Estos elementos básicos aparecen excesivamente difusos para la Comisión de Coordinación de Política Territorial y son prácticamente inexistentes en el Consejo Social de Política Territorial, en el que el Anteproyecto se limita a *asegurar la participación de los agentes sociales y económicos y expertos de relevantes prestigio en la materia*, sin determinar quienes sean estos agentes, ni la proporción de los mismos en relación con los expertos de relevante prestigio, ni establecer quién procede a su nombramiento y designación y sin atribuir ningún tipo de competencias propias al mismo, salvo el informe establecido en relación con algunos instrumentos de ordenación territorial, limitándose el Anteproyecto a reconocer como ámbito competencial el de conocer *de cuantos estudios, programas, planes, directrices y, en general, líneas de actuación establezcan las administraciones públicas en materia de política territorial, y sean sometidas a su consideración para la formulación de propuestas o informes que no tendrán carácter vinculante*. Como puede apreciarse, la excesiva discrecionalidad a la que más arriba se hacía referencia vuelve a aparecer en relación con un elemento tan básico en la filosofía del Anteproyecto como es la participación institucional.

Por último, dentro de este apartado de observaciones de carácter general, el CESRM considera que la importancia que la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible recibe en la Exposición de Motivos y en muchos artículos del Anteproyecto, se vería realmente materializa-

da en el supuesto de que se estableciera, como hizo en su día la Ley 1/1995, de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia, con la sujeción de todos los instrumentos de ordenación del territorio al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, lo cual, por otra parte, como ha sido puesto de relieve en el informe remitido por la Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente, estaría en consonancia que los proyectos legislativos de la Administración Estatal en materia de Evaluación de Impacto Ambiental así como con la normativa europea en la materia.

### B) Al articulado.-

En relación con el **artículo 4** referente a las finalidades de la actividad administrativa en materia de urbanismo, el CESRM considera imprescindible que entre las que recoge el Anteproyecto se incluya, al menos, una referencia a la articulación de la ciudad como entidad adecuada al desarrollo de las actividades humanas, desde una perspectiva social e individual, que fomente la integración de los ciudadanos y los grupos en los que se integran y evite la segregación por motivos de índole económica o social.

En el **apartado 2, a)** del **artículo 6**, en el que se hace referencia a las competencias en materia de gestión y ejecución de planeamiento, al determinar que una de ellas es el establecimiento de *los sistemas de gestión, suscitando la iniciativa privada en la medida más amplia posible*, esta Institución considera que dicho fomento de la iniciativa privada siempre debe de estar supeditado al interés general y no realizarse de forma indiscriminada, por lo que sugiere que se incluya la referencia al interés general en dicha disposición.

El **artículo 8** determina que *las competencias de la Administración Regional, en*

*urbanismo, se extienden: en materia de planeamiento, a aspectos de legalidad y oportunidad supramunicipal.* En opinión de este Organismo, el control de oportunidad se compagina difícilmente con el principio de autonomía, por lo que este concepto debiera concretarse a los supuestos en que esa oportunidad venga determinada en los correspondientes instrumentos de ordenación del territorio o se funde en un correcto entendimiento de los intereses supramunicipales, determinados a través de procedimientos en los que se garantice la participación de los municipios afectados y, por tanto, la ponderación de los diferentes intereses en conflicto. Este es uno de los supuestos en que hace aparición ese exceso de discrecionalidad al que se hace referencia en las observaciones de carácter general del presente dictamen.

En el **artículo 9** se establece que *en la formulación y tramitación de los planes y en su gestión, los órganos competentes deberán asegurar la mayor participación de los interesados.* A juicio del CESRM, el término interesados, que tiene un contenido definido en el ámbito del derecho administrativo, debería ser sustituido, en coherencia con el título del artículo, por el de *ciudadanos*, mucho más amplio y más necesitado de concreción en cuanto a derechos y deberes que el de interesado, que tiene un estatuto suficientemente determinado en nuestra legislación.

El **artículo 10** contiene una cláusula residual de atribución de competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio en la Administración Regional a favor de la *Consejería competente por razón de la materia.* Considera el Consejo Económico y Social que dicha competencia residual debiera residenciarse directamente, para evitar confusiones a la hora de su concreta determinación, por ejemplo en supuestos en los que coincidan varias

consejerías con competencias sobre una misma materia, en la Consejería que tenga atribuidas las competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio, lo que contribuirá a dotar de mayor seguridad jurídica al sistema competencial del Anteproyecto.

El **artículo 12** contiene la regulación del Anteproyecto en relación con la Comisión de Coordinación Territorial. Respecto a las funciones atribuidas a la misma, este Consejo considera que deberían extenderse al informe de los proyectos de normativa en materia urbanística y de ordenación del territorio así como al informe sobre los criterios básicos para la configuración del Sistema Territorial de Referencia. Igualmente en relación con la Comisión Técnica que se prevé con carácter facultativo en este artículo, a juicio de este Organismo, la misma debería constituirse con carácter preceptivo, ya que la tecnificación de la materia urbanística y territorial contenida en las competencias asignadas y la necesidad de un alto grado de conocimiento de las cuestiones planteadas aconsejan su carácter permanente.

En relación con esta disposición, esta Institución opina que al menos algunos de sus informes deberían tener carácter vinculante.

Finalmente, el CESRM considera que, dado que la representación de los municipios se establece a un nivel genérico, a través de la Federación de Municipios de la Región de Murcia, sería conveniente que se dispusiese la obligatoriedad de la audiencia de los municipios afectados por los instrumentos sometidos a informe de la Comisión.

El **artículo 13** contiene la regulación del Consejo Social de Política Territorial en relación con el que, como se expuso en las observaciones de carácter general del pre-

sente Dictamen, este Organismo considera que, al nacer sin prácticamente normas que lo determinen, debiera ser objeto de una regulación más detallada y completa en varios aspectos. En primer lugar, se le debe reconocer su capacidad de informe preceptivo en relación con los instrumentos más importantes de materia urbanística, y no hacerlo depender de la voluntad de los diversos órganos administrativos, pues, en caso contrario, de poco servirá esa *concertación social* a la que hace referencia la disposición y la *participación* carecerá de un sentido claro de influencia sobre las materias que, en principio debieran encontrarse en el marco de su competencia.

Por otra parte, debería concretarse en el Anteproyecto su estructura básica así como su composición, aclarando la cuestión de la participación de los colegios profesionales, a los que en el Anteproyecto se les asignan importantes tareas, sin que se garantice una participación de los mismos en el sistema total de ordenación del territorio y urbanismo de nuestra Región.

Finalmente, considera este Organismo que el Anteproyecto debiera recoger la obligatoriedad de que a nivel municipal se constituyan también Consejos de Participación Social en estas materias, en consonancia con la filosofía que impregna al Anteproyecto en materia de participación ciudadana.

El **artículo 19**, al establecer la ejecutividad y efectos de los instrumentos de ordenación del territorio, establece la prevalencia de los mismos *sobre las determinaciones de rango inferior y sobre los planes urbanísticos, que en caso de contradicción deberán adaptarse en plazo y contenido a lo dispuesto en aquellos*. A juicio del CESRM, las consideraciones realizadas anteriormente sobre la necesidad de aclarar las relaciones de jerarquía entre las

diversas directrices de ordenación territorial para evitar dudas e inseguridades en el momento de decidir la adaptación son aquí extrapolables. A ello, debe añadirse la necesidad de determinar, siquiera a nivel genérico, que puede ser concretado en los diferentes instrumentos, el plazo para la adaptación.

El **artículo 21** dispone las determinaciones que como mínimo deben contener las Directrices de Ordenación Territorial. En relación con las mismas, a juicio de este Organismo, sería imprescindible que se exigiese el Estudio de Impacto Territorial, que sí se establece respecto a instrumentos de ordenación territorial de rango inferior como, por ejemplo, los Planes de Ordenación Territorial. Parece razonable que los instrumentos más importantes material y jerárquicamente en el ámbito de la ordenación territorial se vean sometidos al análisis exhaustivo sobre sus consecuencias territoriales que suponen las evaluaciones del impacto territorial.

En el **artículo 22** se determinan los trámites necesarios para la formulación y aprobación de las Directrices de Ordenación Territorial. En este artículo aparece una expresión que se repite a lo largo del articulado y que, a juicio de este Organismo, debiera corregirse en éste y en los restantes preceptos en los que aparece; se trata de la referencia contenida en el **apartado 3º** de este artículo a la publicación del acuerdo de aprobación *en los periódicos de difusión regional*. Considera el CESRM que la publicación debiera limitarse, siempre con carácter de mínimo, a uno de los periódicos de difusión regional y no obligar a la publicación en todos ellos, como parece desprenderse del tenor literal de la disposición.

En este mismo artículo, en el **apartado 4º** se contiene la siguiente disposición:

*Al mismo tiempo y por idéntico plazo se realizará un trámite de audiencia ante los departamentos y organismos de las administraciones públicas afectadas y con carácter preceptivo del Organo ambiental.* En opinión de este Organismo, el trámite de audiencia debe tener carácter preceptivo en relación con todos los departamentos y administraciones públicas afectadas, ya que la redacción del precepto parece dar a entender que tal obligatoriedad solo es predicable respecto al órgano ambiental. Parece evidente que, por ejemplo, los ayuntamientos cuyo territorio e instrumentos urbanísticos puedan verse afectados por las directrices en trámite de aprobación deben tener el derecho a que sus opiniones sean tenidas en cuenta en el trámite de formulación y aprobación de las directrices.

Finalmente, la referencia contenida en el **apartado 5º** de este artículo a que, con carácter previo a la elevación al Consejo de Gobierno para su aprobación será *oído el Consejo Social de Política Territorial*, debería a juicio de esta Institución redactarse en el sentido de que el citado Consejo Social debe informar preceptivamente y realizar las propuestas que estime convenientes en relación con el proyecto que se le remita, al mismo tiempo que se debe establecer un plazo mínimo para que el Consejo Social disponga de tiempo suficiente para el estudio del documento y evitar que la participación, que constituye uno de los principios del Anteproyecto y de nuestro ordenamiento en general, se constituya en un trámite meramente formal sin trascendencia efectiva sobre el documento que finalmente se apruebe.

El **artículo 23** contiene las disposiciones relativas a la revisión y modificación de las Directrices de Ordenación Territorial, distinguiendo entre modificaciones sustanciales, que se sujetan al mismo pro-

cedimiento que para su aprobación, y las modificaciones no sustanciales, para las que se prevé una tramitación abreviada. En relación con esta regulación el Consejo Económico y Social considera que la misma supone un exceso de discrecionalidad ya que en ningún momento se determinan los criterios en base a los cuales una modificación recibirá el calificativo de sustancial o no. Por ello, sugiere que se especifiquen dichos criterios, bien en el Anteproyecto bien en las propias directrices. En caso de no aceptarse esta sugerencia, parece, a juicio del CESRM, razonable que se elimine la distinción entre modificaciones sustanciales y no sustanciales, sometiendo todas las modificaciones al mismo procedimiento. Estas consideraciones sirven para los restantes instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico para los que, en orden a la determinación del procedimiento para su modificación, se incluye esta distinción entre lo sustancial y lo que no lo es.

El **artículo 24** contiene la definición de los Planes de Ordenación Territorial, que se pueden elaborar *en desarrollo de las Directrices de Ordenación Territorial, o de forma autónoma*. A juicio de esta Institución, este artículo debería concretar los criterios con base en los cuales se puede producir la elaboración autónoma de este instrumento así como los sistemas de relación en la hipótesis de que con posterioridad a la aprobación de un Plan de Ordenación Territorial se aprobasen unas Directrices con ámbitos total o parcialmente coincidentes. En cualquier caso, esta elaboración autónoma debería tener carácter excepcional y suficientemente justificado para evitar un exceso innecesario de discrecionalidad.

El **artículo 26** establece el contenido de los Planes de Ordenación Territorial. En el **número 2**, dedicado a la estructura territo-

rial, se impone una dosis importante de discrecionalidad al establecer el carácter potestativo de las determinaciones a tener en cuenta en relación con la estructura territorial. Considera este Organismo que el Anteproyecto debe garantizar un contenido mínimo para este instrumento, sobre todo en un apartado tan básico para el mismo como es la propuesta de la nueva estructura territorial, posibilitando que, en caso de que alguna de las determinaciones previstas no tuviese cabida en el Plan, se justificase expresamente su ausencia. Asimismo sería muy importante, en opinión del CESRM, que entre los contenidos de los Planes de Ordenación Territorial se incluyese una justificación de su adecuación a los criterios establecidos en las diferentes Directrices de Ordenación Territorial de las que, en su caso, deriven los Planes de Ordenación.

El **número 3** de este **artículo 26** está dedicado a la coordinación con el planeamiento municipal. En el mismo vuelve a aparecer la excesiva discrecionalidad que caracteriza al Anteproyecto, al establecer que sus determinaciones tendrán carácter potestativo. Valgan aquí, por tanto, las observaciones realizadas en relación con el número anterior de este mismo artículo. En el **apartado f)** de este **número 3** se contiene como criterio de coordinación con el planeamiento municipal la *zonificación homogénea de los suelos no urbanizables de interés y criterios generales comunes para su uso y protección*. En opinión de este Organismo se debería completar esta determinación con una referencia expresa al establecimiento de criterios mínimos para la clasificación de los suelos no urbanizables protegidos por el planeamiento y justificados con el fin de conseguir la necesaria armonización de los mismos en las zonas afectadas por la vigencia del Plan de Ordenación Territorial.

El **artículo 28** contiene la siguiente disposición en relación con el desarrollo de los Planes de Ordenación Territorial:

*Las actuaciones urbanísticas e inversiones que se programen directamente precisarán de un análisis económico-financiero que garantice su viabilidad y en cuanto a la imputación de costes entre administraciones, organismos públicos y particulares deberán disponerse las bases para los mecanismos de concertación y cooperación que hagan viables convenios y acuerdos entre ellos.* A juicio del Consejo Económico y Social si en un Plan de Ordenación Territorial se programan directamente actuaciones urbanísticas e inversiones, lo que debe acompañar a las mismas no son las bases para los mecanismos de concertación que hagan viables convenios y acuerdos, sino directamente dichos convenios y acuerdos que hagan viables las actuaciones e inversiones programadas directamente. En caso contrario se corre el riesgo de que los Planes de Ordenación Territorial pierdan el carácter que les diferencia de las Directrices de Ordenación Territorial que es precisamente su carácter operativo y no meramente director.

El **artículo 32** determina las funciones de los Programas de Actuación Territorial en *concretar y programar las actuaciones de incidencia territorial previstas en los instrumentos de ordenación territorial de rango superior, aunque en casos excepcionales puedan plantearse de forma autónoma*. Respecto a este apartado, el CESRM considera que se deberían concretar los supuestos en que estos instrumentos pueden plantearse de forma autónoma, sobre todo si se tiene en cuenta que la finalidad de los mismos es precisamente concretar y programar actuaciones ya previstas en instrumentos de rango superior.

Por otra parte, en los **párrafos segundo y tercero** de este mismo artículo se establece como funciones las de *concretar con las distintas administraciones y organismos los compromisos económicos específicos que les corresponden y su distribución temporal, en coherencia con las previsiones presupuestarias de las mismas.*

*Señalar plazos y calendario de desarrollo de proyectos y obras a ejecutar.*

Sin embargo, en el **artículo 33.1, apartado 5**, entre las determinaciones que deben contener dichos Programas de Actuación Territorial se hace referencia a las *previsiones para la celebración de Convenios y acuerdos entre administraciones o particulares para viabilizar la ejecución de las actuaciones.* Considera el CESRM que, si se quiere cumplir con las funciones asignadas en el **artículo 32**, las determinaciones que deben incluir estos Planes no deben ser meras previsiones de convenios o acuerdos, sino directamente estos acuerdos o convenios ya que estos instrumentos, como afirma el **párrafo segundo del artículo 32**, implican *compromisos económicos específicos y su distribución temporal, en coherencia con las previsiones presupuestarias de las mismas.*

El **artículo 35**, en su **párrafo 3º**, dispone que el Programa de Actuación Territorial será sometido a informe de la Comisión de Coordinación y a información pública; sin embargo, no se prevé ningún tipo de actuación por parte del Consejo Social de Política Territorial. A juicio de este Consejo, tal participación debe producirse con carácter inexcusable al menos en relación con los Programas de Actuación Territorial elaborados de forma autónoma al margen de cualquier otro instrumento de ordenación territorial de superior jerarquía.

En relación con el órgano competente para la aprobación de los Programas de

Actuación Territorial, que es el Consejero que formuló el Programa, o el Consejo de Gobierno en el supuesto de que el Programa comprometa presupuestariamente a otras Consejerías, considera el Consejo Económico y Social que el Consejo de Gobierno debe también ser el órgano encargado de la aprobación de los Programas de Actuación Territorial en el supuesto de que éstos sean formulados de forma autónoma sin instrumento de ordenación territorial de rango superior al que referirlos.

Este Consejo considera que los programas de Actuación Territorial deberían ser sometidos a informe del Consejo Social de Política Territorial por las mismas razones que cualquier otro instrumento de ordenación territorial y, en cualquier caso, los elaborados de forma autónoma.

El **artículo 40** contiene la regulación del informe previo de viabilidad en relación con las Actuaciones de Interés Regional. El Consejo Económico y Social considera que no está suficientemente clara la naturaleza de tal informe previo, ya que no se determina si el mismo constituye requisito preceptivo para que se pueda iniciar la tramitación de una Actuación de Interés Regional por la Consejería competente en materia de ordenación del territorio, como parece desprenderse de la redacción del **número 3** de este artículo; o es simplemente una garantía para evitar que *los promotores o entidades que pretendan llevar a cabo actuaciones de interés regional* inicien un procedimiento que no vaya a llegar a buen fin, como parece desprenderse del carácter potestativo de la solicitud, en cuyo caso el citado informe previo debiera tener carácter vinculante para la Administración Regional, lo cual es difícilmente asumible dado que el órgano encargado de emitir el citado informe no es el mismo que el con posterioridad, en su caso, procederá a la aprobación de la actuación de interés

regional. A juicio de este Organismo, por tanto, el informe de viabilidad al que se hace referencia en este artículo carece de sentido en el procedimiento de elaboración y aprobación de las actuaciones de interés regional y, por tanto, debiera suprimirse, ya que sólo contribuye al aumento de los plazos de un procedimiento sin aportar funcionalidad alguna en relación al mismo.

El **artículo 41** contiene las disposiciones referentes a la tramitación de las actuaciones de interés regional. En relación con esta cuestión el Consejo Económico y Social considera que la regulación es insuficiente, ya que en la misma no se establecen todos los plazos para dichas actuaciones, con la excepción del de un mes para la información pública y audiencia de entidades afectadas.

En el mismo sentido, se debe llamar la atención sobre el hecho de que el único informe que se establece con carácter preceptivo es el del órgano ambiental, pudiendo, por tanto, darse la paradoja de que con el texto del Anteproyecto no fuera exigible el informe del ayuntamiento afectado, por lo que, en opinión del CESRM debería especificarse el carácter preceptivo de la audiencia de los ayuntamientos, consejerías y organismos de la Administración del Estado afectados. En coherencia con las consideraciones realizadas en el apartado de observaciones de carácter general, este Organismo considera que las actuaciones de interés regional deben someterse al trámite de Evaluación de Impacto Ambiental.

El **artículo 42** determina los efectos de las determinaciones de las actuaciones de interés regional, estableciendo que las mismas *vincularán al planeamiento urbanístico municipal, produciendo su modificación automática desde el momento de su declaración*. En opinión de esta

Institución se debería determinar en este precepto también la vinculación que las actuaciones de interés regional establecen, en su caso en relación con los instrumentos de ordenación del territorio y la consiguiente necesidad de proceder, en su caso, a la modificación y adaptación de los mismos.

El **número 2** de este artículo determina que *las Actuaciones de Interés Regional no podrán afectar a suelo de especial protección, salvo que su objeto sea garantizar esa protección, o sea compatible con ella*. En opinión de este Consejo sería conveniente que se estableciese claramente el órgano encargado de determinar dicha compatibilidad. Por otra parte, debería también aclararse el concepto de *suelo de especial protección*, puesto que tal denominación no concuerda exactamente con las contenidas en el **artículo 61** que regula el suelo no urbanizable, lo que puede dar lugar a dudas sobre el alcance de esta disposición.

El **artículo 43.5** dispone, también en relación con las actuaciones de interés general, que *la declaración de caducidad no dará lugar, por sí sola, a indemnización alguna*. A juicio de este Organismo esta disposición se vería completada si se contuviese una referencia a la aplicación del régimen sancionador, dado que las causas de caducidad establecidas en este mismo artículo harán necesario en muchos supuestos la aplicación de dicho régimen.

El **artículo 44** contiene la definición del Estudio de Impacto Territorial y establece que el mismo valorará de forma objetiva el impacto sobre la estructura territorial y los impactos sectoriales. A juicio del CESRM, entre esos impactos sectoriales debería de incluirse el relativo al patrimonio histórico, artístico y cultural, de acuerdo con lo dispuesto en el **artículo 1** que incluye como objeto del Anteproyecto la protección del patrimonio cultural.

En el mismo sentido, en opinión de este Organismo, en el **artículo 45**, referido al contenido del Estudio de Impacto Territorial, debería incluirse un nuevo apartado en el que se analizase el catálogo de los bienes integrantes del patrimonio histórico y las repercusiones que sobre el mismo se deriven del instrumento sujeto a evaluación así como las propuestas de solución de los problemas que se planteen.

Por último, en relación con el Estudio de Impacto Territorial se echa en falta, a juicio del Consejo Económico y Social, una regulación más detallada del procedimiento de elaboración y aprobación del mismo así como una coordinación específica, sobre todo en materia de plazos y sistemas de realización de las informaciones públicas, respecto a los Estudios de Impacto Ambiental que, caso de ser exigibles, y lo deben ser en relación con la mayor parte de los instrumentos previstos en el Anteproyecto, deben formar parte del Estudio de Impacto Territorial, a tenor de lo dispuesto en el **artículo 45.2** del Anteproyecto.

En el **artículo 46** se contiene el objeto del Sistema Territorial de Referencia. En relación con el mismo, este Consejo considera conveniente que se incluya un plazo para su puesta en funcionamiento, dado que debe ser un instrumento de enorme trascendencia para la elaboración y seguimiento de la evolución territorial y urbanística de nuestra Comunidad.

Respecto al contenido del Sistema Territorial de Referencia, con carácter general, esta Institución considera que se debería detallar más dicho contenido y establecer, al modo como hace la vigente Ley 4/1992, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia, un elenco de variables mínimas, a desarrollar reglamentariamente con posterioridad, de forma que desde el inicio cuente con toda la información necesaria para constituir un

instrumento de la trascendencia y utilidad que supone en el sistema del Anteproyecto. En este sentido, se debería garantizar que la información que se incluyese en el Sistema Territorial de Referencia tiene un grado de homogeneidad suficiente en cuanto a su tratamiento que permita su inclusión directa en el mismo; por ello, quizá fuese conveniente que se elaborasen en el desarrollo reglamentario del Anteproyecto unos criterios unificadores, en cuanto al tratamiento de la información gráfica y de los documentos integrantes de los diversos instrumentos de planeamiento y ordenación territorial con el fin de facilitar no sólo su integración en el Sistema Territorial de Referencia, sino también el conocimiento y manejo de los mismos por parte de los técnicos y de los ciudadanos en general.

El **artículo 47.2** dispone que el Sistema Territorial de Referencia *podrá contener, para orientar la toma de decisiones, un esquema flexible de objetivos y criterios de política territorial hasta tanto se desarrollen los instrumentos de ordenación del territorio, que los irán conformando*. Considerando adecuada esta disposición, este Consejo también considera conveniente que el Anteproyecto determine el órgano encargado de aprobar ese *esquema flexible de objetivos y criterios de política territorial* así como el establecimiento de un informe previo y preceptivo de la Comisión de Coordinación de Política Territorial y del Consejo Social de Política Territorial, dada la trascendencia que dichos criterios orientadores tendrán hasta tanto no se produzca la aprobación de los correspondientes instrumentos de ordenación del territorio. Por último, en opinión del CESRM, la información del Sistema Territorial de Referencia no debe limitarse a servir de apoyo a la formulación de los instrumentos de ordenación del territorio, sino también a los específicamente urbanísticos y a los restantes instrumentos de

planificación de índole económica y social, cuestión ésta que se recoge de manera residual en el **artículo 50** pero de una forma que supone una cierta contradicción con el tenor de los **artículos 46 y 47** del **Anteproyecto**.

En el **artículo 58**, al definir el suelo urbano, el Anteproyecto introduce un matiz de interés respecto a la Ley estatal 6/1998 en el sentido de que mientras que en ésta el suelo es urbano por sus propias características, en el Anteproyecto se incluye la frase *que el planeamiento clasifique*. Existe, por tanto, una dependencia respecto al planeamiento de forma que aún cuando un suelo tenga las características de suelo urbano no lo será si no está así clasificado por el planeamiento, lo cual indudablemente puede provocar conflictividad jurídica e incluso social dado el diferente régimen económico que comportan las diversas clases de suelo urbano.

En el mismo sentido debe señalarse que se exige en el **artículo 58.1.a)** que dicho suelo disponga de *acceso público*, y no *rodado*, como en la Ley estatal y en todos los precedentes legislativos, y que los servicios sean *adecuados a la edificación existente o prevista por el Plan*, con lo que hay un considerable aumento de la discrecionalidad del planeamiento municipal en esta materia respecto a la legislación estatal que puede traducirse en conceptos divergentes respecto a las exigencias del suelo urbano en los diferentes municipios, lo que, en opinión de este Organismo no es deseable en esta cuestión.

En el **artículo 59** se contiene la definición de las diferentes categorías de suelo urbano. Las categorías más problemáticas, a juicio de este Organismo, están constituidas por los *suelos urbanos de núcleo rural y especial* que probablemente, de acuerdo en este punto con la propuesta manifestada por el Colegio Oficial del Ar-

quitectos de Murcia, fuera conveniente que se integrasen en una única categoría de suelo urbano especial y excepcional delimitado así en razón a sus características físicas y las particulares circunstancias de cada municipio, que el planeamiento general deberá establecer y justificar. Que una Ley se extienda con tanto detalle en cuanto a las especiales circunstancias del suelo urbano puede generar expectativas de derechos sobre **todos** los núcleos rurales o caminos tradicionales. El planeamiento no podrá en este caso discriminar positiva y razonadamente los distintos núcleos y caminos que merecen la clasificación de suelo urbano. Debe ser por tanto el Plan General el que defina y delimite este suelo urbano especial y excepcional en razón a las particulares circunstancias que concurren. El Anteproyecto debería plantear unos mínimos en cuanto a dotaciones, equipamientos, características de la urbanización que se requieran y el Plan poder fijar en su caso los mecanismos de equidistribución o contribución que procediesen para garantizar una transformación del suelo adecuada a su carácter excepcional, clasificación y beneficio de unos servicios que no ha sufragado.

Abundando en las anteriores observaciones es conveniente realizar algunas consideraciones específicas respecto al *suelo urbano especial*. En efecto, es ésta última categoría la que, en sí misma, mayores problemas concita, pues parece ser la que el legislador ha creado para dar solución al problema existente en la Huerta de Murcia. Sin embargo, a juicio del CESRM, tal configuración no solo no va a solucionar u ordenar el suelo de la huerta, sino que puede crear mayores problemas al tener que delimitar como urbano todo aquel terreno colindante con un camino público. La realidad sería que aproximadamente el 40% de la huerta podría desaparecer y que los

espacios de terreno que merecieran la consideración de suelo no urbanizable quedarían encerrados y acosados por el suelo urbano. Esto impediría de hecho su protección, además de no serle de aplicación los deberes de cesión, costes de urbanización, etc., lo que a corto y medio plazo podría dar lugar a la inexistencia de equipamientos mínimos, que sin duda serían demandados por efecto de concentración de la población en amplias zonas y la necesidad de proceder (vía expropiación) a la consecución de terrenos con destino a aquellos, lo que supondría un coste social añadido para los municipios, sin ninguna carga para los propietarios del suelo y sí para la colectividad Asimismo, esta categoría podría crear en terrenos o propiedades de un mismo propietario cuya estructura no sea alineada, diversas clases de suelo, en espacios relativamente pequeños, es decir, urbano en linde con el camino, y otra calificación en las zonas centrales de los caminos tradicionales (urbanizable o no urbanizable). Una visión caótica, por tanto, de la situación urbanística que podría producirse en determinados municipios (Murcia, Lorca, Beniel, Molina de Segura, Lorquí, Ceutí, etc.).

Sería, pues, conveniente, instaurar una nueva categoría de suelo al que se podría dar la denominación de *suelo de huerta tradicional*, que respondiera a la realidad de la huerta existente en la Región que no es suelo urbano, ni urbanizable ni no urbanizable, sino que presenta especiales características, y no permite desarrollos urbanísticos amplios. La posibilidad legal existe pues la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/97 permite la creación de categorías de suelo que sean equivalentes con las clases de suelo de la legislación estatal, tal y como han hecho otras Comunidades Autónomas. En este sentido, debe traerse a colación el debate surgido con motivo de

la tramitación del nuevo PGOU de Murcia en torno a la zona de huerta. De no contemplarse tal realidad, de indudable singularidad en todos los aspectos (división de la propiedad con características de minifundismo, sistema viario, servicios públicos mínimos, etc.), se generaría no solo el problema antes indicado, sino otros de entidad que afectarían incluso al proceso de aprobación del Plan, ralentizando su entrada en vigor. Es, pues, un tema de tal trascendencia urbanística, social, económica, ecológica, etc., que hace inevitable una rigurosa reflexión sobre las consecuencias que se provocarían en caso de mantenerse la regulación sin matices establecida en el Anteproyecto.

En este sentido, el CESRM considera que, en caso de mantenerse la regulación propuesta en el Anteproyecto sometido a Dictamen de este Organismo, sería imprescindible que entre la documentación del mismo se incluyesen los estudios pertinentes relativos a los posibles costes económicos y ambientales de la misma, para que el órgano legislativo tuviese a su disposición todos los elementos de juicio necesarios en relación con una cuestión de tanta trascendencia.

El **artículo 60** define el concepto de solar. En su **apartado b)** se determina como condición *que estén urbanizados con arreglo a los requisitos que se establezcan por el planeamiento, o que, además de los señalados anteriormente para su consideración como urbanos, dispongan de pavimentación de calzadas y aceras*. A juicio de este Organismo la redacción de este precepto es confusa y, dado que el concepto de solar es algo más que suelo urbano, y tal calificación implica importantes consecuencias para el propietario, se considera que sería mejor incluir en esta disposición la siguiente redacción alternativa, planteada por la Federación de Municipios de la Región de Murcia:

*Que estén urbanizados con arreglo a los requisitos que se establezcan por el planeamiento, y en su defecto, que, además de los señalados anteriormente en el artículo 58 para su consideración como urbanos, dispongan de pavimentación de calzadas, aceras, alumbrado público y otros servicios legalmente exigibles.*

En el **artículo 61** se contienen las diversas categorías de suelo no urbanizable, distinguiendo entre *Suelo no Urbanizable de protección Específica; protegido por el Planeamiento y Justificado*.

Respecto al Suelo no Urbanizable de protección Específica, a juicio del CESRM, carece de fundamento la restricción establecida en relación con este tipo de suelo por el Anteproyecto respecto a la regulación contenida en el artículo 9.1ª de la Ley 6/1998 de la que el mismo es copia literal. Por ello, recomienda que se mantenga la redacción del citado precepto estatal y se incluya, como continuación del **número 1 del artículo 61**, que también forman parte de este tipo de suelo los protegidos en razón de *riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público*.

También en relación con el Suelo No Urbanizable Justificado, vale lo dicho anteriormente respecto a la discrepancia con la legislación estatal, ya que en la misma no se hace referencia a la necesidad de que dicha categoría de suelo *se considere justificadamente inadecuado para un desarrollo urbanístico racional y sostenible*, siendo preferible, para evitar inseguridad jurídica y defender la autonomía municipal a la hora de definir su modelo de ciudad, la redacción que ofrece el artículo 9.2ª de la Ley 6/1998 que se limita a configurar como suelo no urbanizable los terrenos que el planeamiento general *considere inadecuados para el desarrollo urbano*.

En este precepto se debería incluir, a juicio de este Organismo, la obligación de que en el supuesto de que se produzca un incendio forestal en alguno de los terrenos considerados como no urbanizables, dicho terreno pasará a ser considerado como suelo no urbanizable de protección específica para proceder a restauración y reforestación.

Finalmente, en relación con este artículo el CESRM quiere reiterar la importancia que la vigencia de los instrumentos de ordenación del territorio tiene para establecer criterios de índole general para ayudar a una determinación lo más homogeneizada posible de los suelos no urbanizables por el planeamiento municipal.

En el **artículo 62** se contiene en relación con el suelo urbanizable la distinción entre *suelo urbanizable sectorizado* y *suelo urbanizable sin sectorizar*. Considera este Organismo que tal distinción sólo tiene sentido si se incorpora al Plan General un diseño estratégico respecto a qué evolución urbanística de la ciudad y sus zonas de expansión se desea para el Municipio.

En este marco puede cobrar sentido tal distinción por favorecer una mayor dirección del planeamiento en el sentido establecido previamente por el referido diseño estratégico. De esta forma se evitaría el excesivo margen que, en caso contrario, quedaría a cada Ayuntamiento, que, a su vez, puede originar tanto un exceso como un defecto de la categoría de suelo urbanizable sectorizado. En cuyo caso podría suceder que desapareciese, bien la virtualidad directiva de tal categoría de suelo, o bien que tal clase de suelo se convierta de hecho en el único suelo urbanizable que se desarrolle, convirtiéndose, por tanto, el no sectorizado en una categoría meramente residual, con lo que de esta forma se limitaría de manera excesiva la iniciativa privada, lo que entra en contradicción

con uno de los principales fines del Anteproyecto.

En el **artículo 65.1.b)**, se establece con carácter general la obligación de cesión, en suelo urbano sin consolidar, de los terrenos en que se localice el 10% del aprovechamiento de la Unidad de Actuación, permitiendo que el planeamiento reduzca *este porcentaje en la cuantía que justificadamente determine*. A juicio de este Organismo, este margen de discrecionalidad puede generar efectos indeseables por las posibles pugnas entre ayuntamientos a la hora de ofertar reducciones, con la consiguiente pérdida de derechos de los que deben beneficiarse todos los ciudadanos. Todo ello al margen de las posibles dudas acerca de la legalidad de una reducción del porcentaje de cesión establecido con carácter general en el Anteproyecto, a tenor de lo dispuesto en el artículo 14.2.c) de la Ley 6/1998 que posibilita dicha reducción, pero siempre que la misma se realice *por la legislación urbanística*. Considera este Organismo, como ha manifestado repetidamente, que la seguridad jurídica es un elemento muy favorecedor de la actividad económica por lo que no parece que el Anteproyecto deba introducir elementos que eliminen certeza en las actuaciones de los diversos agentes implicados en el desarrollo urbano.

El **artículo 66.2** determina que los propietarios de suelo urbano de Núcleo Rural y de suelo urbano especial *deberán incorporarse al proceso urbanizador y edificatorio a partir del momento de la aprobación del correspondiente planeamiento, asumiendo los deberes señalados para el suelo urbano*. A juicio del Consejo Económico y Social, dado que los deberes de los propietarios son diversos según que se trate de suelo urbano consolidado o sin consolidar, el Anteproyecto debería clarificar esta cuestión.

El **artículo 67.2**, al regular el régimen general de la edificación en suelo urbano, prevé la posibilidad de que puedan *implantarse, en las áreas donde el uso esté permitido, aquellas actividades económicas o dotaciones con anterioridad a la aprobación de los instrumentos de gestión y urbanización, siempre que respeten la ordenación señalada en el planeamiento, con las condiciones y garantías oportunas*. En opinión de este Organismo, la previsión de este precepto debería referirse, en los términos transcritos, sólo a las dotaciones, mientras que para las actividades económicas debería preverse exclusivamente la posibilidad de autorización, lo que permite distinguir en función de los muy diferentes supuestos que puede englobar la expresión *actividades económicas*, y garantizar la imposición de las garantías condiciones oportunas a que hace referencia el inciso final del precepto.

El **artículo 68.2** contiene una manifestación del repetido exceso de discrecionalidad del Anteproyecto, al determinar, en relación con el régimen especial de edificación en suelo urbano de núcleo rural, que *las construcciones deberán ser adecuadas a las condiciones que señale el planeamiento, conforme a las tipologías tradicionales características del núcleo*. Considera el CESRM que esta disposición debería quedar en suspenso hasta tanto no se elaborasen, con los pertinentes estudios, unos criterios generales en función de las diferentes áreas en las que se dote de contenido al concepto genérico de *tipologías tradicionales características del núcleo*.

El **artículo 71.2** establece como deber de los propietarios de suelo no urbanizable el de *conservar y mantener el suelo y su masa vegetal en las condiciones precisas para salvaguardar el equilibrio ecológico, preservar el suelo de la erosión, impedir*

la contaminación medioambiental y prevenir riesgos naturales. Es opinión de este Organismo que este precepto va más allá de lo exigible como deber a los propietarios de suelo, dado que el mandato impuesto no depende de la voluntad o, en principio, de la actividad de los propietarios. Parecería más razonable el imponer como deber la obligación de no realizar actividades que pongan en peligro los elementos a los que se hace referencia en la disposición.

En los **artículos 72-74** se refiere el Anteproyecto al régimen excepcional de edificación en las diferentes tipologías de suelo no urbanizable. Del análisis de las diferentes construcciones que se permiten en estos suelos parece inferirse una jerarquía de categorías de mayor a menor, pues se es más estricto en el de protección específica que en el de planeamiento y en el justificado. El CESRM considera que el régimen debe ser unitario para las tres categorías, una vez que todas ellas están clasificadas como no urbanizables.

En el **artículo 75** se determina el procedimiento para la autorización excepcional de edificación en suelo no urbanizable. Sería conveniente que este precepto concretase el sentido del silencio administrativo en esta cuestión.

En el **Capítulo V (artículos 76 y ss)** vuelven a aparecer los términos que ponen de manifiesto ese exceso de discrecionalidad al que el Consejo Económico y Social viene haciendo referencia en el presente dictamen, a través de expresiones tales como *se podrán autorizar (artículo 81.3); se inserten adecuadamente en la estructura territorial (artículo 81.4) se resuelvan satisfactoriamente las infraestructuras para su funcionamiento (artículo 81.4); se alcancen circunstancias de transformación o consolidación que requieran el cambio de clasificación del suelo*

(*art. 81.5); superficie funcionalmente indispensable para el desarrollo de la actividad (art. 82.4); superficie adecuada a sus requerimientos funcionales (art. 82.5.B); resolver satisfactoriamente la ordenación interior de la parcela (art. 83.3)*), etc. En opinión de este Organismo la “necesidad” de estas expresiones no está suficientemente justificada y puede hallar solución por la vía del establecimiento de criterios en los diferentes instrumentos de ordenación territorial, fundamentalmente en las directrices de usos del medio rural, sobre cuya necesidad ya se ha pronunciado esta Institución en el presente Dictamen, o por su sustitución por expresiones más determinadas y concretas.

En el **artículo 76.3** se establece que *para promover la transformación urbanística de determinados terrenos se podrá recabar del Ayuntamiento, con carácter previo a la presentación del instrumento de desarrollo, la correspondiente Cédula de Urbanización*. Considera el Consejo Económico y Social que dadas las ventajas que la dicha Cédula reporta tanto a los interesados en la transformación urbanística del suelo urbanizable sin sectorizar como al propio Ayuntamiento, se debería establecer el carácter obligatorio de la referida solicitud, en aras al fomento de la seguridad jurídica de este procedimiento.

En el **artículo 78.1,d)** se dispone que la Administración asumirá las cargas de urbanización del aprovechamiento del 10% cedido por los propietarios del suelo urbanizable, *salvo en los planes de iniciativa particular, en que corresponde al urbanizador. No obstante, en estos casos y en función del grado de interés público de la actuación la Administración podrá graduar su participación en dichas cargas*. En opinión del CESRM el sistema previsto en esta disposición puede dar lugar a tratos discriminatorios entre Ayuntamientos e, in-

cluso, entre diversas actuaciones dentro del territorio de un mismo Ayuntamiento, aumentando la inseguridad jurídica, por lo que se debería establecer en este supuesto un régimen general y no establecer excepciones discrecionales al mismo. Asimismo se debe tener en cuenta la discriminación que se produciría, en caso de no establecerse un único régimen en relación con la problemática de los gastos de urbanización del 10% del aprovechamiento cedido, en el supuesto de que la Administración actuante optare por recibir no los terrenos correspondientes a ese 10% de cesión obligatoria del aprovechamiento sino su valor económico, como prevé el **primer párrafo** de este apartado.

En el **apartado e)** de este precepto se regula el régimen de las infraestructuras de conexión con los Sistemas Generales y las obras de ampliación o refuerzo requeridas. Considera el Consejo que en relación con esta cuestión debe establecerse de forma específica la prevalencia y aplicación del principio de la justa distribución de cargas y beneficios no ya en una unidad de actuación concreta sino en supuestos en los que existan varias unidades de actuación afectadas por la necesidad de dichas conexiones, de forma que no sea la primera de ellas que se desarrolle la que deba soportar íntegramente el gasto. Debe, pues, buscarse un mecanismo que garantice el equilibrio entre sectores. En este apartado debería, a juicio del CESRM, hacerse constar de forma expresa, en concordancia con las observaciones que se realizan respecto al **artículo 158.2**, que los gastos realizados para el suministro de servicios tales como electricidad, telefonía, gas, etc., deben ser compensados por las empresas suministradoras de los mismos.

En el **artículo 81.3** se dispone que se podrán autorizar una serie de *construcciones ligadas a la utilización racional de los recursos naturales*. Sin embargo, a juicio

del CESRM, esta expresión no guarda relación directa con el tipo de construcciones que se pueden autorizar y, además la *posibilidad de autorización*, sin criterios en base a los cuáles sea concretada, constituye un claro exceso en cuanto a la discrecionalidad de la decisión. Por ello, se propone que se establezca un sistema de autorización de tales construcciones añadiendo que la misma estará condicionada a que se garantice la protección de los recursos naturales y su utilización racional.

En relación con la autorización de vivienda unifamiliar ligada a las restantes actividades autorizables, entiende este Organismo que la misma debería ser posible siempre y cuando no exista la posibilidad de formación de núcleo de población; que se defina el concepto de “núcleo de población”, bien directamente en el Anteproyecto o estableciendo en el mismo los criterios para su inclusión en los instrumentos de planeamiento, y que la vivienda unifamiliar se incluya entre las construcciones sujetas a autorización del órgano competente de la Administración Regional, al menos hasta que se disponga del instrumento de ordenación territorial específico del medio rural, reiteradamente aludido en este Dictamen, que permita establecer desde la óptica supramunicipal las características específicas para el desarrollo del sistema de asentamiento rural y la consiguiente definición homogénea para los distintos municipios del concepto de núcleo de población.

El **apartado 4.e)** de este artículo contiene, entre las construcciones e instalaciones admisibles en suelo urbanizable sin sectorizar, las *instalaciones de depósito*, expresión que, en opinión de esta Institución, debería concretar su contenido y alcance.

Por otra parte, el régimen de las autorizaciones de las actividades contenidas en

este precepto, dotado como se ha dicho anteriormente de un exceso de discrecionalidad, debiera contemplarse con carácter general en el repetido instrumento de ordenación del medio rural.

En el **artículo 82.D.2** se prohíben expresamente las viviendas colectivas o plurifamiliares. A juicio del Consejo Económico y Social, debería incorporarse al texto una excepción que permitiese la construcción de viviendas o alojamientos colectivos para trabajadores temporales, sean o no inmigrantes.

El **artículo 83** contiene las condiciones comunes de los usos autorizables excepcionalmente en suelo urbanizable sin sectorizar. En su **número 6** se dispone que la acreditación de la adecuación a la legislación sectorial específica se realizará *cuando sea preceptivo o se considere necesario mediante informe del organismo competente por razón de la materia*. Considera esta Institución que para evitar el exceso de discrecionalidad de la disposición se debería especificar cuál es el órgano encargado de determinar la necesidad o no del informe a que se hace referencia, así como los criterios con base a los que se debe determinar la necesidad o no de ese informe no preceptivo.

En el **artículo 89** se establecen los deberes legales de uso, conservación y rehabilitación. En relación con los mismos y como garantía de los usuarios y adquirentes de inmuebles, el Consejo Económico y Social considera conveniente que se establezca la obligación de que las construcciones se sometan a una revisión a cargo de técnicos especialistas habilitados por la propia Administración, que podría tener una periodicidad decenal, en la que se constate el estado de conservación, la seguridad y salubridad de los mismos, así como, en su caso, se determinen las medidas a

adoptar. A juicio de este Organismo, esta medida, aparte de las ventajas ya citadas, incidiría de forma positiva en el mercado inmobiliario.

En el **artículo 90.1** se dispone que *en relación con lo dispuesto en este título para cada clase y categoría de suelo, podrán admitirse, en los supuestos señalados, usos, obras e instalaciones de carácter provisional que no estén expresamente prohibidos por el planeamiento urbanístico, ni puedan dificultar su ejecución y siempre que se justifique su necesidad y su carácter no permanente, bien sea por las características técnicas de las mismas como por la temporalidad de su régimen de titularidad o explotación*. Considera este Organismo que en este precepto vuelve a hacerse presente el exceso de discrecionalidad a la hora de autorizar estos usos, obras e instalaciones de carácter provisional. Parece más razonable y seguro que el planeamiento sea el que autorice de manera expresa cuáles son esas actuaciones permitidas o, por lo menos, que incluya los criterios con base en los que debe producirse la autorización. Por otra parte, desde el punto de vista de esta Institución, la temporalidad del régimen de titularidad o explotación no puede ser en sí misma una causa de autorización, por lo que sugiere la supresión de esta posibilidad.

En el **artículo 91.1** se contiene el régimen de fuera de ordenación estableciendo acertadamente la exigencia de que la desconformidad con el planeamiento sea sustancial y exigiendo además que el propio planeamiento señale expresamente aquellos supuestos en que será de aplicación este régimen de fuera de ordenación, con lo que en este precepto sí que se hace una correcta regulación tendente a eliminar los excesos de discrecionalidad. Sin embargo, a juicio del CESRM sería conveniente que se tuviera en cuenta la especificidad de

aquellas construcciones que se realizaron en su momento de manera legal conforme al planeamiento vigente en su momento, a las cuales se les debería permitir expresamente seguir con su régimen inicial o garantizar, en su caso, las correspondientes indemnizaciones, para evitar un perjuicio injustificado a los propietarios que han actuado de buena fe en el cumplimiento de la legalidad.

El **artículo 92** dispone que *cuando las necesidades urbanísticas así lo exigieran, los planes generales municipales podrán abarcar más de un término municipal*. Considera esta Institución que en este precepto se debería concretar la expresión *necesidades urbanísticas*, por ser absolutamente indeterminada. Esta concreción debería realizarse directamente en el Anteproyecto o, en su caso en los correspondientes instrumentos de ordenación del territorio, estableciéndose además un procedimiento ágil en el que puedan tenerse en cuenta las diferentes posiciones municipales y regionales respecto a la cuestión y se puedan resolver los conflictos que puedan surgir; asimismo deberían establecerse los momentos en los que se puede adoptar esta decisión para evitar situaciones de permanente inseguridad. En definitiva, se sugiere que se regule de manera más pormenorizada y participativa este supuesto.

El **artículo 94,2)** establece como objeto específico del Plan General Municipal en suelo no urbanizable *preservar dicho suelo del proceso de desarrollo urbano y establecer, en su caso, medidas adecuadas de protección del territorio y del paisaje*. Considera el Consejo Económico y Social que el Plan General Municipal debería, para ser coherente con el concepto estricto de suelo no urbanizable impuesto por la nueva regulación, **en todo caso** establecer las medidas adecuadas de protección del territorio y el paisaje y, en caso de ser nece-

sario o conveniente, las medidas adecuadas a la **rehabilitación o restauración** de estos terrenos.

En el **artículo 95** se contienen las determinaciones generales que se deben incluir en el Plan General Municipal. En relación con las mismas, el CESRM estima que se deberían incluir entre éstas, en primer lugar un documento en el que se pongan en relación las diferentes determinaciones que se establezcan con el modelo de desarrollo urbano y territorial que se pretende alcanzar, estableciendo asimismo parámetros para comprobar la correcta realización de dicho modelo así como corregir las posibles incoherencias que se vayan detectando. De esta forma el desarrollo del Plan podrá no sólo ser flexible sino también responder a los intereses generales a los que el mismo quiere dar respuesta.

En relación con la necesaria mención contenida en el **apartado a)** de este precepto relativa al sistema general de comunicaciones, el CESRM considera que, de acuerdo con la filosofía del desarrollo sostenible que inspira el Anteproyecto, la problemática del transporte debe merecer una consideración específica en los Planes Generales, debiéndose establecer la obligatoriedad de que los mismos prioricen en sus determinaciones los sistemas de transporte público y ecológico sobre los sistemas de transporte basados fundamentalmente en el uso privado de los automóviles (circuitos de uso exclusivo por los sistemas de transporte público, tranvías, calzadas de uso peatonal, carril bici).

Desde otro punto de vista, y sin perjuicio de que en opinión del CESRM es necesaria la elaboración y aprobación de la Ley de Equipamientos Comerciales de la Región en la que se aborde de manera global esta materia, considera esta Institución que los Planes Generales deben afrontar expresamente la cuestión de la ubicación de las

grandes superficies comerciales en nuestras ciudades y pueblos, por estimar que en esta cuestión el urbanismo puede y debe jugar un papel muy importante, como ya lo hace en otras comunidades autónomas, en defensa del pequeño comercio que, además de otras ventajas, es un tipo de actividad que ayuda a la configuración de ciudades más habitables y sostenibles.

Por otra parte, si bien es plenamente acertada la necesidad de que se contengan *catálogos con las medidas necesaria para la protección de espacios, construcciones o elementos que participen de valores naturales, históricos, culturales o ambientales de conformidad con la legislación específica que sea de aplicación en cada supuesto*, el Consejo Económico y Social considera que esta disposición no debe limitarse a las medidas de protección sino abarcar también a las de restauración, recuperación o rehabilitación, Y, por otra parte, se considera inadecuada la limitación contenida por la referencia a la legislación específica de aplicación a cada supuesto, por lo que, a juicio de este Organismo, esta catalogación debería hacerse extensiva a todas aquellas medidas necesarias de acuerdo con el modelo de desarrollo urbano y territorial adoptado por el propio Plan General.

Asimismo, considera esta Institución que entre las determinaciones de carácter general el Anteproyecto debería contener, para ser coherente con los fines de la actividad territorial y urbanística de la norma, una referencia expresa a los sistemas que el Plan General debe incluir para garantizar a todos el acceso a una vivienda digna y adecuada. Para ello, se debería, en opinión del CESRM, modificar el **apartado g)** de este artículo, para transformar la posibilidad de que el Plan General delimite reservas de terrenos en suelo urbanizable destinadas a los patrimonios públicos de

suelo para usos de interés general en una obligación. Debería incluir la mención concreta de su destino, no sólo a usos de interés general, sino específicamente al desarrollo de las actuaciones tendentes a la garantía del fundamental derecho a la vivienda, sea en propiedad o en otro tipo de régimen, garantizándose de esta forma no sólo este derecho, sino además la configuración de una ciudad no fragmentada en función de las características socioeconómicas de sus habitantes. Las mismas consideraciones deben hacerse respecto la posibilidad de delimitación de áreas sujetas a los derechos de tanteo y retracto. Esta medida debería completarse con el establecimiento de la obligación de que en los sistemas de iniciativa pública o privada se tuviese en cuenta a la hora de su aprobación o, en su caso, adjudicación, la oferta de este tipo de viviendas.

En el **artículo 96** se contienen las determinaciones de los Planes Generales en relación con el suelo urbano. El CESRM ha manifestado reiteradamente su preocupación por los problemas de la contaminación por ruido existente en nuestros pueblos y ciudades. Por ello considera que entre las determinaciones mínimas de los planes generales en suelo urbano necesariamente deben contenerse las relativas a los mecanismos que el planeamiento utilizará para prevenir y corregir esta importante forma de contaminación.

En el **artículo 98.3**, relativo a las determinaciones de los Planes Generales en suelo urbanizable, se dispone que *el Plan General podrá establecer para zonas con valores peculiares que requieran tratamiento específico la necesidad de formular un Plan Especial...* Considera este Organismo que la expresión *valores peculiares* debiera de concretarse para conseguir un significado determinado o, al menos determinable, desde el propio anteproyec-

to, dado que de la existencia o no de esos valores dependerá la **obligación** de formular un Plan Especial. Esta observación cobra mayor relieve si se tiene en cuenta que la regulación del Anteproyecto en relación con los tipos y planes especiales es bastante completa.

El **artículo 100** se refiere a la Normas Complementarias del Planeamiento General *que tendrán el rango jerárquico del Plan General que complementan, tienen por objeto regular aspectos no previstos o insuficientemente desarrollados por aquéllos*. En relación con las mismas el Consejo Económico y Social quiere poner de manifiesto que su rango jerárquico, igual al del Plan General al que complementan, y la posibilidad de que suplan insuficiencias de éste, no ofrece las garantías suficientes para que se evite un uso excesivo de las mismas que pueda llevar a actuaciones discrecionales por parte de las administraciones locales o autonómica.

En el **artículo 112** se contiene la regulación de los Planes Especiales de Núcleos Rurales. Considera este Organismo que entre las determinaciones de estos instrumentos debería contarse con una referencia a las actuaciones a realizar, en su caso, en materia de turismo rural, dado que, en principio, las mismas resultan ajenas a las determinaciones de los Planes Especiales de Complejos e Instalaciones Turísticas.

En el **artículo 117** se regulan los Estudios de Detalle, estableciendo, entre otras determinaciones, que su contenido tendrá por finalidad *adaptar y reajustar las alineaciones señaladas por el planeamiento*. En opinión del CESRM, esta finalidad de los Estudios de Detalle debe alcanzar también a la adaptación y reajuste de las rasantes señaladas por el planeamiento.

Los **artículos 125 y 126** recogen nuevamente reservas a favor de la Comunidad

Autónoma para intervenir en el planeamiento, en lo puramente urbanístico, mediante la subrogación en el papel de los Ayuntamientos que así se lo soliciten o bien en defecto de la actuación de los Ayuntamientos que no cumplan con su obligación. Nuevamente el CESRM debe traer aquí a colación la necesidad de salvaguardar la vocación municipalista que propugna el Anteproyecto, reservando la actuación autonómica a supuestos excepcionales. Por otro lado, deben eliminarse, como ya se ha dicho, términos difusos y poco claros como el relativo a las “necesidades urbanísticas” que justificarían la intervención de la Comunidad para la extensión de un Plan General a más de un municipio y en defecto de acuerdo entre las Corporaciones Locales.

El **párrafo segundo del artículo 128** establece que *en suelo urbanizable sin sectorizar se podrán solicitar de la Administración actuante Cédulas de Urbanización para la previa delimitación de sectores de planeamiento parcial o especial. Emitida, previos los requisitos establecidos en esta Ley, supondrá la incorporación del suelo delimitado al Suelo Urbanizable Sectorizado del Plan General*. Considera esta Institución que, dado que la mera emisión de la Cédula de Urbanización supone la delimitación del sector correspondiente, la misma debe someterse a un período de información pública, especialmente si son distintos los solicitantes de la cédula de los propietarios de los terrenos de pretendida delimitación como sector.

El **artículo 134.2**, referente a la tramitación municipal del Plan General, establece que el Plan aprobado inicialmente *se someterá a informe de la Dirección General competente en materia de urbanismo, que tendrá carácter vinculante en aspectos de legalidad y oportunidad de carácter supramunicipal*. A juicio del Consejo Eco-

nómico y Social esta disposición atenta a la autonomía municipal, al pronunciarse con carácter vinculante la Dirección General sobre los aspectos de legalidad y, sobre todo, de oportunidad de carácter supramunicipal, máxime si se tiene en cuenta que la Administración Regional intervendrá con posterioridad al resolver sobre la aprobación definitiva.

En relación con el procedimiento establecido por los **artículos 135 y 137** para la aprobación de los Planes Generales Municipales y sus modificaciones estructurales el CESRM considera que con carácter previo a las resoluciones definitivas sobre dicha aprobación debería contarse con un informe preceptivo del Consejo Social de Política Territorial.

Respecto a los **artículos 137 y 138** el CESRM vuelve a reiterar la necesidad de que se concreten de manera suficiente los conceptos de modificación estructural y no estructural, pues la explicación contenida en el **artículo 148** es excesivamente vaga, y, en cualquier caso, la formulación de un avance y su exposición pública no deben tener carácter potestativo en las modificaciones no estructurales, sino obligatorio. En el mismo sentido, la notificación preceptiva a los particulares afectados en los supuestos de modificaciones no estructurales del Plan General y Normas Complementarias que se prevé sólo en el caso de que la modificación se tramite por iniciativa particular, debe hacerse extensiva a todos los supuestos, sean de iniciativa pública o particular.

En el **artículo 140** se contiene la regulación de la tramitación de las Cédulas de Urbanización. En coherencia con lo expuesto en relación con el **artículo 128**, este Organismo considera que el período de información pública previsto como potestativo por este precepto se convierta en preceptivo. También sería conveniente que

la consulta potestativa a la Dirección General competente, se convirtiese en un informe preceptivo en aquellos supuestos en que existan instrumentos de ordenación de territorio aprobados que afecten a los terrenos en relación con los que se solicita la cédula.

El **artículo 143** determina el procedimiento de tramitación por la Comunidad Autónoma de instrumentos de planeamiento municipales en los supuestos en que la misma no pueda realizarse en los municipios *por no disponer de suficientes medios técnicos para ello*, estableciendo en este caso que la Administración Regional acordará la aprobación inicial, previa audiencia del Ayuntamiento, y la provisional, en su caso. En opinión del Consejo Económico y Social se debería concretar cuáles son los medios técnicos mínimos con los que debe contar un Ayuntamiento para gestionar sus competencias urbanísticas, dado que las mismas forman parte del núcleo de su autonomía, y en caso de que no disponga de los mismos la Comunidad Autónoma debe ayudar en la tramitación pero no subrogarse en sus competencias a cambio de dicha ayuda, y mucho menos reducir la intervención municipal en un asunto de su exclusiva competencia a la mera audiencia como si fuese simplemente un interesado en un procedimiento administrativo.

En el **artículo 147.2** se dispone la posibilidad de que el Consejo de Gobierno, previa audiencia del Ayuntamiento, suspenda motivadamente para su revisión, en todo o en parte de su ámbito, la vigencia de los planes municipales, subrogándose en la competencia municipal. A juicio del CESRM, este precepto contiene no sólo un claro exceso de discrecionalidad al no establecer ni causas ni criterios para que el Consejo de Gobierno proceda a la citada suspensión, bastando para ello una mera

motivación de la decisión, sino también un claro atentado a la autonomía municipal, proclamada como uno de los principios básicos del Anteproyecto, ya que la intervención municipal se limita a una mera audiencia sin posibilidades de tener una intervención más intensa en una decisión que afecta a las competencias municipales de forma tan contundente. Esta situación es especialmente remarcable dado que el planeamiento municipal en ningún caso podrá contradecir a los instrumentos de ordenación territorial, por lo que cualquier mención del planeamiento municipal contraria a éstos se tendría por no puesta y el Ayuntamiento vendría obligado a adaptarse, lo que equivaldría a no aplicar aquellos aspectos de por sí contradictorios con aquéllos.

El **artículo 152** contempla la obligatoriedad de que los Ayuntamientos creen la denominada Cédula Urbanística, mientras que respecto a la llamada Cédula de Edificación la creación de la misma queda a la discrecionalidad de cada Ayuntamiento. A juicio del Consejo Económico y Social no existen motivos para este tratamiento diferenciado de dos cédulas cuya finalidad es la de aumentar la seguridad jurídica por lo que considera que ambas Cédulas deben ser de creación obligatoria y, por supuesto, tener carácter vinculante para el Ayuntamiento que las expide, ya que en caso contrario perderían toda virtualidad.

En el **artículo 153** se contiene una disposición de indudable intención proteccionista respecto a los intereses de los consumidores en relación con las urbanizaciones, ya que se dispone que *la infracción de cualquiera de las disposiciones contenidas en el apartado anterior, facultará al adquirente para resolver el contrato, en el plazo de un año a contar desde su otorgamiento, y exigir indemnización de los daños y perjuicios que se le*

*hubieren irrogado*. Siendo, en opinión de este Organismo, una disposición loable en cuanto a su finalidad, considera que en la misma se exceden las competencias propias de la legislación regional sobre el suelo al entrar en el ámbito del derecho privado.

El **artículo 158** se contiene la concreción de los gastos de urbanización en los que, a juicio del CESRM, deberían incluirse los relativos a los sistemas de telecomunicación y los de los sistemas de abastecimiento de gas ya que se trata de infraestructuras básicas en nuestra sociedad. Por otra parte, en el **número 2** de este **artículo** se dispone que *los gastos de instalación y mantenimiento de servicios públicos que no sean exigibles a los usuarios(...) corresponderán a sus entidades titulares o concesionarias*. Parece que el Anteproyecto lo que quiere decir es que los gastos de construcción y mantenimiento de instalaciones tales como las correspondientes a la electricidad, el gas o la telefonía, por ejemplo, lo deben de pagar las empresas que prestan dichos servicios, lo que a juicio de este Organismo viene a dar una adecuada respuesta a la actual situación de injusticia que se produce para los promotores y, por tanto indirectamente para los consumidores, que se ven obligados a costear unas instalaciones que luego son explotadas y rentabilizadas por otras empresas. No obstante esta interpretación, sería conveniente que el precepto se redactase de forma que no pudiese admitir dudas en cuanto a su interpretación.

En el **artículo 159.1** se contiene la regulación de la participación de la Administración en los gastos de urbanización, estableciendo como regla general que sea en proporción al aprovechamiento que le corresponda, salvo en los sistemas de concurrencia y concertación, en los que dicha participación se podrá configurar como ele-

mento del concurso la reducción o eliminación de los mismos. Asimismo, en el **número 2** se determina que en la *gestión de los planes de iniciativa particular, la participación de la Administración en los gastos de urbanización correspondientes a la cesión del aprovechamiento, se graduará en función del interés público de la actuación*. A juicio del Consejo Económico y Social a través de estas excepciones se rompe el principio fundamental de la equidad en el reparto de beneficios y cargas. En relación con la excepción que permite la graduación en función del interés público de la actuación, la misma supone además un elemento de discrecionalidad ya que el interés público de una actuación es realmente difícil de graduar en términos objetivos. En base a las anteriores consideraciones se propone la supresión de estas excepciones al principio general.

El **número 3** del **artículo 159** establece que *en unidades de actuación en suelo urbano, cuando resulten excesivas las cargas de urbanización y no sean presumiblemente rentables, la Administración podrá aumentar su contribución en los gastos de urbanización equiparando la repercusión de los costes a los de otras actuaciones análogas*. A juicio de este Organismo vuelve a aparecer aquí el indeseable exceso de discrecionalidad que atraviesa el Anteproyecto ya que se utilizan términos de difícil objetivación como *excesivas o presumiblemente rentables*, sin establecer tampoco quién determinará ese carácter o que sucede en el supuesto de que una actuación “presumiblemente no rentable” luego resulte sí serlo.

En el **artículo 160** se contienen las garantías de urbanización. En relación con las mismas a este Consejo le hubiera gustado conocer los criterios con base en los que se ha determinado la cuantía del 10% de la evaluación económica de la actuación

como garantía y, en cualquier caso, considera excesivo el establecimiento de una nueva garantía añadida a la anterior en el supuesto de que *sea conveniente anticipar o diferir determinadas obras de urbanización y edificación respecto de la total ejecución de una actuación urbanística*, por lo que sugiere su supresión.

El **artículo 167** declara que *los sistemas de actuación por iniciativa pública se considerarán subsidiarios de los sistemas de iniciativa privada, bien por inexistencia de esta o por razones motivadas de interés público*. A juicio de este Organismo, esta declaración no aporta nada al papel que la iniciativa privada puede y debe jugar en el ámbito urbanístico sino que es sólo una declaración ideológica que genera más problemas de los que pretendidamente debería resolver, a saber: en qué momento se puede considerar que la iniciativa privada es inexistente; qué sucede cuando existe iniciativa privada y ésta no es adecuada; cuáles son las razones de interés público que justifican la preferencia sobre la iniciativa privada; las actuaciones contrarias a lo dispuesto en esta declaración serán o no recurribles y estos recursos pueden paralizar o no la ejecución de actuaciones necesarias para los ciudadanos y, por último, la iniciativa privada se entiende de forma excluyente o puede incluir la actuación de entidades en las que participen de manera conjunta entidades públicas y privadas. En opinión del CESRM este dirigismo legal, aunque sea a favor de la iniciativa privada, no es el mecanismo adecuado para fomentar la participación privada en el urbanismo, sino que la legislación urbanística debe prever los sistemas que posibiliten y fomenten su actuación y no priorizar la misma de una forma tan confusa como la contenida en la repetida declaración de este artículo.

En el **artículo 175** se regula el procedimiento de constitución de la Junta de Com-

pensación, determinando, en el **apartado 1.a)** que el mismo se inicia con al presentación de *sus Estatutos y Programa de Actuación, con el contenido fijado en el artículo 168, por los propietarios habilitados para ello(...)*. Sin embargo, este precepto es de difícil aplicación práctica, ya que alguno de los contenidos establecidos por el **artículo 168** para el Programa de Actuación no pueden razonablemente ser cumplidos hasta tanto no esté legalmente constituida la Junta de Compensación con arreglo al procedimiento establecido en el **artículo 175**, y se conozca la composición definitiva de la Junta. Por ello, a juicio del CESRM, debería bastar, para iniciar el procedimiento de constitución de la Junta de Compensación, con que se presentase un **Proyecto de Programa de Actuación**, en el que constase el compromiso de cumplir con las obligaciones establecidas en el **artículo 168**.

El **artículo 183.4** establece como derecho de los propietarios el de *manifestar discrepancias respecto de los gastos de urbanización previstos, que el Ayuntamiento resolverá previo dictamen pericial, que se considerará gasto de urbanización*. A juicio del CESRM este procedimiento carece de justificación ya que el Ayuntamiento, como Administración Pública, no tiene que recurrir a terceros para emitir una resolución, al margen de los problemas que tal sistema supone, entre ellos: a quién corresponde la determinación del perito; si su dictamen es vinculante para el Ayuntamiento o no y, por supuesto, el aumento innecesario de los gastos de urbanización merced a la intervención del perito.

El **artículo 186** establece un privilegio a favor de los propietarios respecto al urbanizador en el sistema de expropiación, al disponer que *en la resolución del concurso tendrán preferencia las asociaciones de propietarios que representen conjunta-*

*mente al menos el 25% de la superficie de la unidad, siempre que su oferta no se diferencie en más de un 10% la media de las presentadas*. Considera esta Institución que este privilegio de los propietarios frente al urbanizador carece de justificación, al margen de las dificultades de su puesta en práctica en un concurso en el que no sólo se tienen en cuenta proposiciones de índole económica, por lo que será muy difícil determinar con certeza ese tanto por ciento al que se refiere el precepto. En el supuesto de que se quiera dar un privilegio a los propietarios éste sólo podría ser el de un derecho a realizar la actuación ofertada por el urbanizador en las mismas condiciones y, por supuesto, abonando al mismo los gastos realizados. En caso contrario, serían los consumidores finales los que pagarían este privilegio de los propietarios y éste no es un efecto que deba favorecer una legislación preocupada por el precio final de las viviendas.

El **artículo 190** define el objeto de los patrimonios regional y municipales de suelo. A juicio de esta Institución entre los objetivos de dichos patrimonios debe figurar expresamente el de garantizar el derecho a de todos a una vivienda digna y adecuada.

El **artículo 191** determina los bienes que integran los patrimonios públicos de suelo. Considera el CESRM que entre dichos bienes deberían incluirse los ingresos obtenidos como consecuencia de la imposición de las sanciones previstas en el Anteproyecto, en lugar de que las mismas queden afectas, como prevé el **artículo 240**, *a actividades urbanísticas de la Consejería competente en materia de urbanismo*.

El **artículo 192** dispone el destino de los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo. Considera este Organismo, que entre dichos fines se debería incluir expresamente el realizar los gastos de

urbanización correspondientes al propio patrimonio público de suelo cuando los mismos fueren necesarios, con el fin de evitar dudas acerca de su inclusión o no en el tenor literal del precepto

En el **artículo 194 d)** se contempla la posibilidad de que los bienes que integran los patrimonios públicos de suelo puedan ser *permutados directamente en los casos de ocupación directa para la obtención de terrenos destinados a sistemas generales*. En opinión del CESRM, este apartado debería completarse con la posibilidad de permuta por terrenos incluidos en sectores de interés para el desarrollo urbanístico municipal.

En el **artículo 196** se contiene la regulación genérica de los derechos de tanteo y retracto, estableciendo que la finalidad deberá ser de *relevante interés público*. A juicio de esta Institución el término **relevante** carece de entidad para matizar el interés público, por lo que, para evitar problemas interpretativos, se propone la supresión del referido término.

En el **artículo 198** se determina que *los Ayuntamientos podrán constituir el Registro Público de Solares para incluir los solares y edificaciones declaradas en ruina que incumplan los plazos señalados en el artículo anterior*. El Consejo Económico y Social considera que el Registro de Solares es una pieza esencial en el régimen de fomento de la edificación que prevé el Anteproyecto, como pone de manifiesto el que los plazos para el inicio del procedimiento de venta forzosa previsto en el **artículo 199** se computen desde la inclusión en el Registro de Solares, por lo que esta posibilidad de creación del Registro debe transformarse en una obligación para los municipios.

En el **artículo 199** se establece el régimen de venta forzosa. En relación con

dicho régimen, este Organismo considera que se deberían concretar los criterios con base en los que el Ayuntamiento valorará el solar para fijar el tipo de la subasta pública. También, a juicio de este Consejo, se debería establecer un derecho de tanteo a favor del propietario, para el supuesto de la segunda subasta que se inicia con una rebaja del 25% del tipo inicial cuando la primera subasta haya quedado desierta, haciendo constar expresamente, que en caso de que tal derecho de tanteo se ejercite, el propietario deberá compensar al Ayuntamiento por los gastos realizados con motivo del procedimiento de venta forzosa.

El **artículo 202** contiene el régimen de colaboración en el ejercicio de la función urbanística y en el mismo, en su **número 3** se establece que *los Colegios Profesionales si observaren el incumplimiento de la legislación urbanística pondrán en conocimiento de la Administración competente de forma motivada dicha presunción*. En opinión de este Organismo esta obligación resulta excesiva dada su generalidad, ya que una cosa es establecer que dichos Colegios, como las empresas suministradoras, deban colaborar con los servicios de inspección urbanística, en el ejercicio de las funciones que les son propias, *aportando a requerimiento de éstas la documentación e información que precisen* y otra muy distinta es establecer la obligación de denuncia, además sin ninguna referencia a las consecuencias del no ejercicio de dicha obligación, por lo que se considera conveniente la desaparición de esta obligación que, en realidad, no es más que una mera declaración de intenciones.

El **artículo 205** establece una garantía adicional en relación con las urbanizaciones en el supuesto de ejecución simultánea de la urbanización y la edificación. Esta garantía deberá fijarse en *cuantía suficien-*

*te para asegurar que, al término de la edificación, la parcela va a tener la condición de solar por disponer de los servicios urbanos necesarios.* Considera el CESRM que esta garantía adicional supone un exceso de discrecionalidad de la Administración ya que el criterio de la **suficiencia** de la misma es excesivamente inconcreto y puede dar lugar a tratamientos diferenciados, no sólo entre municipios, sino también entre diversas urbanizaciones en el mismo municipio, por lo que se propone la concreción de los parámetros en base a los que se puede determinar la suficiencia de la misma.

En el **artículo 206** se determina el sistema de acciones y recursos, disponiendo la obligatoriedad, común, por otra parte a todos los sectores de la actividad administrativa, de que los órganos regionales y municipales competentes resuelvan todas las peticiones y solicitudes que se les dirijan conforme a la Ley. A juicio de esta Institución sería necesario que esta obligación se completase con la correspondiente a la regulación del régimen del silencio administrativo.

El **artículo 207.3** establece algunas disposiciones en relación con la legitimación y alcance del procedimiento contencioso-administrativo que, en opinión de este Consejo, exceden de las competencias autonómicas para insertarse en el ámbito de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Para evitar inseguridades derivadas de las dudas sobre el alcance de la competencia regional, se propone su supresión.

En el **artículo 208** se contiene la clasificación de las diversas modalidades de licencia. En opinión del CESRM entre las mismas se debería incluir, para que la clasificación fuese completa, la licencia de parcelación a la que se hace referencia en

el **artículo 84.3** del Anteproyecto. También considera este Organismo que se debería establecer la concordancia de la licencia de actividad con el régimen previsto para la misma en los artículos 28 y siguientes de la Ley 1/1995, de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia. Por último, este Consejo considera que la denominada en el Anteproyecto *licencia de utilización* debiera mantener su denominación tradicional de *cédula de habitabilidad*.

En el **artículo 209** se define el concepto de obras menores y, por contraposición, el de obras mayores, estableciéndose que *en ningún caso se entenderán como tales los cierres de muros de fábrica de cualquier clase y las intervenciones en edificios declarados de interés cultural o catalogados por el planeamiento, los grandes movimientos de tierras, la tala masiva de arbolado y la alteración de la flora autóctona.* A juicio de este Organismo, estas últimas referencias deberían concretarse con referencias a metros cúbicos de los movimientos de tierras, hectáreas en el caso de las talas y las repoblaciones y ponerse en coordinación con las disposiciones en materia de medio ambiente y protección del medio natural.

El **artículo 210** parece establecer la exención de licencias cuando los actos sujetos a las mismas en terrenos de dominio público sean realizadas por las entidades públicas. A juicio de este Organismo la licencia debe exigirse para todos los actos de edificación y uso del suelo, por lo que carece de sentido excluir de la obligación de obtención de la misma a las entidades públicas.

En el **artículo 216.1** se establece un canon para las autorizaciones de los usos excepcionales en suelos no urbanizables y urbanizables sin sectorizar. En opinión de este Organismo, se debería concretar qué

Administración es la destinataria del canon, la autonómica que es la que da la autorización o la municipal en cuyo territorio se autoriza la actividad. Asimismo, considera este Organismo que se debería prever en el Anteproyecto la posibilidad de que en los instrumentos de ordenación del territorio rural se pudiese modular la cuantía de dicho canon en función de circunstancias específicas.

(La Cámara de Comercio parece oponerse a este canon en su informe)

En el **artículo 219** se contiene el régimen de las órdenes de ejecución. En opinión del Consejo Económico y Social este precepto debe ampliarse para dar cabida a los todos los supuestos contenidos en el **artículo 89** que entren en el ámbito de las competencias municipales, ya que el mismo contiene la regulación de los deberes legales de uso y conservación con un contenido más amplio que el de mantener las construcciones y terrenos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, al incluir el *cumplimiento de las normas sobre protección del medio ambiente y de los patrimonios arquitectónicos y arqueológicos y sobre rehabilitación urbana*.

El **artículo 222** establece la regulación relativa a las actuaciones concluidas sin licencia u orden de ejecución o incumpliendo sus determinaciones. A juicio del CESRM esta disposición debe coordinarse con lo dispuesto en el **artículo 227** que contiene el régimen de la denominada regularización formal.

El **artículo 224.2**, al regular el régimen del restablecimiento de la legalidad en edificaciones, dispone que en el caso de demolición indebida de construcciones catalogadas o de Interés Cultural, *la reconstrucción se realizará conforme a los criterios que determine el órgano asesor sectorial de la Consejería competente*.

Considera el CESRM que dichos criterios deben ser establecidos por la Consejería competente previo informe del órgano asesor sectorial, para no convertir en decisorio un órgano de carácter consultivo.

En relación con el **artículo 227**, que establece el procedimiento de regularización formal, se debe tener en cuenta que este procedimiento premia de manera injusta al infractor, en detrimento del restablecimiento de la legalidad infringida, ya que, por ejemplo dentro, de cien años se habría pagado como infracción por exceso de aprovechamiento o no encontrarse dentro de ordenación la edificación existente, el equivalente a un valor igual al de cien años antes. Por ello, junto a las fuertes dudas en cuanto a la posibilidad legal de este régimen, se solicita su supresión.

El **artículo 229.2,a)** establece la responsabilidad en materia de parcelaciones del *propietario de los terrenos, el adquirente de la parcela, los técnicos, asesores, intermediarios, y cualquier otro profesional que hubiera intervenido en la actuación*. Entiende el CESRM que no procede mantener en el texto del Anteproyecto esta disposición, pues aunque se persigue un buen fin, en la realidad pueden plantearse problemas de prueba que puede convertir en imposible objetivamente la defensa de estas personas y sería necesario definir qué se entiende por asesor o intermediario, y cuáles son los otros profesionales a que se refiere. En este punto el Consejo Económico y Social considera conveniente recordar que las normas sancionadoras deben interpretarse de manera restrictiva y que la redacción del precepto vulnera los principios que rigen el Derecho Administrativo Sancionador por su ambigua redacción y excesiva generalidad.

El **artículo 234** al determinar la cuantía de las sanciones muy graves incurre en

una contradicción con la necesidad de concretar el alcance de las sanciones establecida por el principio de legalidad, al establecer que se sancionarán con multa de 10 millones de pesetas *en adelante*, con lo que no hay límite máximo para las mismas. Esta observación cobra especial importancia si se pone en relación con la regla contenida en el **artículo 236.5** que establece que *en las infracciones muy graves, la multa se impondrá siempre en su grado máximo*, dado que tal grado máximo no está determinado. Del mismo modo, esta disposición contradice la contenida en el **número 2** de este mismo artículo que dispone que *si concurriese alguna circunstancia atenuante, la sanción se impondrá en su grado mínimo*. Por otra parte, parece que este precepto no es respetuoso con el principio de proporcionalidad, al impedir graduaciones de las diferentes infracciones muy graves en atención a las circunstancias, subjetivas u objetivas concurrentes.

El **artículo 238.b)** establece como medida sancionadora accesoria para las infracciones graves y muy graves la *prohibición de ejercicio del derecho de iniciativa para la atribución de la actividad de ejecución en unidades de actuación y de participación en cualquier otra forma de iniciativas o alternativas a éstas formuladas por propietarios o por terceros*. Este Consejo considera que dicha medida sólo debe imponerse en el supuesto de que la infracción haya tenido relación con las actividades que se prohíben en la sanción accesoria, lo cual debería establecerse como criterio general para todas las sanciones accesorias previstas en este artículo, como forma de limitar el exceso de discrecionalidad que deriva del hecho de que la imposición de las mismas sea potestativa.

El **artículo 242.1** establece un plazo general de prescripción de las infracciones urbanísticas de cuatro años, *salvo las que*

*afecten a sistemas generales, zonas verdes, espacios libres, viales, equipamientos y espacios naturales*. Considera este Organismo que es imprescindible que se establezca el plazo de prescripción de estas infracciones a las que no se les aplica el plazo general de cuatro años.

El **artículo 244** establece un plazo máximo de seis meses, ampliable por otro máximo de tres meses, para que se produzca la caducidad del expediente. En opinión del CESRM debe considerarse que, dado que el Anteproyecto incorpora como novedad la incoación y tramitación de un expediente sancionador único que incluirá las piezas separadas de suspensión de actuaciones ilegales y restablecimiento del orden jurídico infringido junto con la propia tramitación del expediente sancionador propiamente dicho, el plazo establecido se queda corto, con el riesgo de caducidad de la mayoría de los procedimientos, por lo que se sugiere la **ampliación del plazo hasta un año**. Asimismo, desde el punto de vista del necesario respeto a las exigencias de la seguridad jurídica esta Institución quiere manifestar sus dudas respecto al inciso final contenido en el **número 2** del **artículo 244**, que determina que *en el supuesto de que la infracción no hubiera prescrito, y se mantengan los hechos constitutivos de la infracción, se deberá incoar un nuevo procedimiento sancionador*. En el supuesto de que esta disposición se mantuviese, a juicio de este Organismo la obligatoriedad de incoar un nuevo procedimiento debería transformarse en posibilidad que, en cualquier caso, debería llevar aparejada la exigencia de las responsabilidades a que hubiere lugar como consecuencia de los retrasos que produjeron la caducidad.

El **artículo 248** atribuye a las *actas levantadas por el Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil* la mis-

ma naturaleza y efectos que a las levantadas por los inspectores urbanísticos. Considera el CESRM que las funciones del SEPRONA forman parte de la actividad inspectora en materia ambiental, por lo que no sería acertado atribuirle funciones de carácter urbanístico.

La **Disposición Adicional Segunda** contiene la determinación de los instrumentos de ordenación del territorio y planeamiento urbanístico que deben someterse a Evaluación de Impacto Ambiental. Como ya se ha expresado en el presente Dictamen, este Organismo considera que todos los instrumentos de ordenación del territorio deben ser sometidos al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental. En efecto, si lo que pretende el Anteproyecto es sustituir por un informe de la Consejería de Medio Ambiente a todo un procedimiento administrativo como el de la Evaluación de Impacto Ambiental, en el que se somete a consultas de agentes sociales y económicos, primero, y a infor-

mación pública después, el proyecto concreto de que se trate, el Consejo Económico y Social entiende que no es acertada tal sustitución por tratarse de actuaciones distintas en cuanto a fines y objetivos. Son precisamente las actuaciones de mayor relevancia las que deban someterse a los controles más efectivos que el ordenamiento jurídico prevé, y en este caso ese control viene dado por el procedimiento de evaluación de impacto ambiental.

La **Disposición Transitoria Primera** dispone que son de inmediata aplicación los Títulos II, III, V y VI del Anteproyecto, mientras que la **Disposición Final** determina la entrada en vigor de la norma a los veinte días de su publicación. A juicio del CESRM carece de sentido establecer un doble plazo para la entrada en vigor de diversos títulos del Anteproyecto, con sólo una diferencia de veinte días entre ambos plazos, por lo que considera que toda la norma debe entrar en vigor en el mismo momento.

#### IV. CONCLUSIONES.-

1.- El Consejo Económico y Social de la Región de Murcia valora positivamente la decisión del Gobierno Regional de elaborar el Anteproyecto de Ley del Suelo. Esta es una vía adecuada para solventar la situación de inseguridad jurídica, con una gran trascendencia socioeconómica, generada por la sentencia 61/1997, de 20 de marzo, del Tribunal Constitucional, que precisó el alcance y los límites de las competencias sobre urbanismo atribuidas a las Comunidades Autónomas, y por la publicación de la 6/1998, de 13 de abril, de Reforma del Régimen del Suelo y Valoraciones, que establece el contenido básico de la propiedad del suelo.

2.- El Consejo Económico y Social de la Región de Murcia valora positivamente de forma expresa los siguientes principios que informan el Anteproyecto del Ley del Suelo:

- a) La regulación en un único texto de las materias relativas al urbanismo y la ordenación del territorio por considerar necesaria la articulación de las mismas en un mismo sistema normativo que garantice la coherencia entre ambas.
- b) La distribución de competencias entre las administraciones locales y autonómica, como presupuesto imprescindible para la garantía de la autonomía muni-

cipal y el principio de subsidiariedad en el ejercicio de las competencias entre administraciones descentralizadas.

- c) La reducción de plazos en la tramitación de los diferentes instrumentos, tanto urbanísticos como territoriales, previstos en el Anteproyecto.
- d) La articulación de instrumentos tendentes a materializar los derechos de los diferentes sujetos participantes en el proceso de urbanización y edificación y, entre ellos, los correspondientes al ejercicio de la actividad propiamente empresarial en el sector urbanístico de forma diferenciada respecto a la derivada de la condición de titular del derecho de propiedad sobre el suelo.
- e) La regulación de los patrimonios públicos de suelo como forma de posibilitar la participación pública en la gestión del mercado del suelo y el acceso de todos a una vivienda digna y adecuada.

3.- El Consejo Económico y Social considera que la regulación contenida en el Anteproyecto de Ley del Suelo presenta una serie de limitaciones, detalladas en las correspondientes observaciones, que en esta sede se reiteran con el carácter de conclusiones.

Sin perjuicio de lo anterior, y debido a la complejidad y extensión del Anteproyecto de Ley del Suelo, que se refleja a su vez en el propio Dictamen, este Organismo considera conveniente indicar aquéllos aspectos generales que contribuirían a la mejor consecución de los objetivos que señala el propio Anteproyecto:

a) El sistema previsto para la ordenación del territorio está caracterizado por un exceso de generalidad, expresado en la ausencia de ordenación jerárquica entre las diferentes Directrices de Ordenación Territorial; la ausencia de obligatoriedad de elabo-

ración y aprobación de Directrices de Ordenación Territorial de ámbito regional; la ausencia de la obligatoriedad de elaboración y aprobación de Directrices de Regulación, Protección y Usos del Espacio Rural; y, por último, la ausencia de plazos para la elaboración y aprobación de los instrumentos de ordenación del territorio.

b) El exceso de discrecionalidad que atraviesa el conjunto de las disposiciones del Anteproyecto, que merma la necesaria seguridad jurídica que el propio Anteproyecto afirma proteger. Esta cuestión es especialmente grave en relación con los límites establecidos a la autonomía municipal, así como respecto a los deberes de los particulares para con las administraciones públicas.

c) La regulación de los órganos consultivos creados por el Anteproyecto es excesivamente general, llegando en el caso del Consejo Social de Política Territorial, a carecer prácticamente de competencias y de estructura y composición, remitiendo de forma global su regulación al poder ejecutivo.

d) La ausencia de la obligatoriedad de someter todos los instrumentos de ordenación del territorio al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, en consonancia con los proyectos legislativos del Estado y con la normativa europea en la materia.

e) La regulación genérica de la categoría del suelo urbano especial, de forma que impide una consideración específica de los suelos de huerta tradicional por parte del planeamiento municipal.

f) La falta de una consideración específica de la problemática relativa al transporte en las ciudades y al fomento de los sistemas de transporte no basados en el uso privado del automóvil.

g) La ausencia de normas vinculantes para las administraciones tendentes a garantizar el derecho de todos a la vivienda y a una ciudad no fragmentada en función de las características socioeconómicas de sus habitantes.

h) Sería conveniente que se completase de manera puntual la regulación de las

materias de planeamiento y gestión urbanística, evitándose la remisión a los correspondientes reglamentos estatales, con el fin del que el Anteproyecto constituya un auténtico código urbanístico, con las ventajas de accesibilidad, manejo y seguridad jurídica que el mismo implicaría.

Murcia, a 18 de febrero de 2000

Vº Bº

El Presidente del Consejo Económico  
y Social

*Antonio Reverte Navarro*

El Secretario General del Consejo  
Económico y Social

*Isidro Ródenas Ruiz*

Dictámenes 2000

1.  
SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DEL SUELO DE  
LA REGION DE MURCIA

Realización: L.M.L.  
Imprime: Imprenta Guillén Mira, S.L.  
ISSN: 1135-3430  
Depósito Legal: MU-438-2000



