

**A LA SECRETARÍA GENERAL DE LA CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RURAL, POLÍTICAS AGRARIAS Y TERRITORIO**

*Ref. Sugerencias al anteproyecto de ley LOTUS  
Adelantado por mail a : [sugerencias.lotus@juntaex.es](mailto:sugerencias.lotus@juntaex.es)*

Doña M<sup>a</sup> Ángeles López Lax, abogada y presidenta de la **Asociación para la Comunicación e Información Medioambiental (ACIMA)**, con domicilio en Cáceres, calle Camino Llano nº1, 1º C y Don José María González Mazón, representante autorizado de la **Asociación para la Defensa de la Naturaleza y de los Recursos Extremadura (ADENEX)**, con domicilio en Mérida, plaza del Santo Ángel s/n, ante la Secretaría General de la Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas agrarias y Territorio comparecemos a los efectos de efectuar las alegaciones siguientes sugerencias al anteproyecto de LEY DE ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA DE EXTREMADURA:

*Índice de las alegaciones*

PRIMERA.- VALORACIÓN GENERAL

SEGUNDA.- ALEGACIONES DE CARÁCTER PARTICULAR

1. Falta de informes y estudios que justifiquen la necesidad y oportunidad de la ley y sus innovaciones.
2. Omisión de memoria económica y de cómo se van a financiar la aplicación de las innovaciones normativas propuestas
  - a. Financiación de las Oficinas técnicas urbanísticas.
  - b. b) Financiación de la Comisión de Coordinación Intersectorial
  - c. c) Financiación de la redacción de planes urbanísticos municipales
3. Falta de integración normativa y de evaluación de impacto normativo.
  - a. Falta de integración de los procedimientos ambientales y en especial de los de evaluación ambiental
  - b. Incorporación de medidas de evaluación y seguimiento del cumplimiento de los objetivos de esta ley y de la planificación.
  - c. Prioridad del planeamiento ambiental sobre el urbanístico

4. Necesidad de mejora de la calidad normativa en general
5. Omisión del trámite de CONSULTA PÚBLICA.
6. Déficit participación pública, acceso a la información y transparencia de esta ley
7. Escasez del plazo para promover la participación pública.
8. Falta de integración del Convenio del Paisaje
9. Inadecuada y/o insuficiente incorporación de la perspectiva de género
10. Excesivo recurso a la delegación reglamentaria en materia de procedimientos.
11. Una ley más desarrollista que sostenible, que no garantiza la preservación y uso racional de los recursos naturales de Extremadura
  - a. Ampliación e indeterminación de los usos del suelo rústico
  - b. Calificación rústica
  - c. Los asentamientos en suelos rústicos, residencial o productivo,
  - d. Insuficiente sostenibilidad (ambiental) de los criterios de ordenación del art. 37
  - e. Planes de Suelo Rústico.
12. Otras sugerencias
  - a. Licencias en la minería
  - b. Inclusión de la notificación a terceros afectados de la solicitud de licencias
  - c. Contemplar la acción pública en materia urbanística
  - d. Mejorar los proyectos de interés regional
  - e. Suprimir los estándares de zonas verdes del artículo 39 en poblaciones de menos de 5.000 habitantes que dispongan suelo publico dentro de la Red Natura 2000
  - f. Establecer una Incompatibilidad absoluta para los arquitectos y profesionales funcionarios o contratados en las oficinas de Gestión Urbanística o por los Ayuntamientos
  - g. Celebramos y apoyamos la supresión del trámite de consulta sustitutivo de la licencia o autorización contemplado en el art. 188 de la vigente Ley 15/2001 del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura.

## PRIMERA.- VALORACIÓN GENERAL

El anteproyecto de Ley del Suelo que ahora se somete a Información pública es un documento decepcionante desde sus orígenes, partiendo de las expectativas creadas, no solo por su contenido, ya que incurre en continuas contradicciones y vaguedades sino por su deficiente técnica legislativas - que sin duda dará lugar a una gran inseguridad jurídica – sino también por su escaso carácter participativo a pesar de las manifestaciones de su Exposición de Motivos.

La denominación de la Ley es, en si misma, una declaración de intenciones “**Ley de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura**”, pero nos da la impresión de que se queda ahí, en una mera declaración de intenciones, que en todo caso confunde .

Uno de los Principios Generales que presiden este texto normativo es precisamente la “participación ciudadana”, y la posibilidad de que los ciudadanos puedan participar desde el inicio en la elaboración de los instrumentos de ordenación. Sin embargo, la participación pública se ha reducido a un trámite de INFORMACIÓN PÚBLICA de quince días anunciado en el DOE, que no es precisamente la lectura habitual de los ciudadanos extremeños y, menos aún los del medio rural, a los que parece que va dirigida prioritariamente esta Ley. Tampoco aclara este anuncio cual es el procedimiento a seguir para la aprobación de la Ley ni como se tendrán en cuenta las alegaciones que se formulen ¿dará lugar a un nuevo texto distinto del actual?; ¿Se presentará de nuevo a información pública el nuevo texto si es distinto del ahora alegado?; ¿Cómo se tomarán en cuenta en definitiva las alegaciones que tan apresuradamente hemos podido hacer?

Esta Ley supone un cambio radical en los planteamientos que han presidido hasta ahora la ordenación territorial y urbanística, pretende una “*vuelta a los orígenes*”, a la Extremadura rural. Se pretende legislar para los “pequeños municipios” y se considera “excepcional” la regulación urbanística dirigida a los municipios mayores (suponemos que incluidas las ciudades). Los extremos nunca son buenos. En este caso parece que el legislador se “avergüenza” de las ciudades de nuestra comunidad; ciudades que, por otra parte, han surgido al amparo de otras legislaciones del suelo anteriores redactadas por otros legisladores.

No es necesario darle la vuelta a todo y convertir lo blanco en negro y lo negro en blanco, sino analizar los problemas reales que han surgido de la

aplicación de una normativa e intentar corregirlos, sin necesidad de intentar modificarlo todo con unos previsibles resultados más que dudosos.

Pero lo peor no es eso. La lectura de la Exposición de Motivos resulta ilusionante ; pero esta ilusión dura poco tiempo, ya que el articulado que se desarrolla poco o nada tienen que ver con los “principios generales” que teóricamente inspiran el texto normativo.

Se habla de *participación ciudadana, de urbanismo inclusivo y sostenible, de medidas específicas para la movilidad sostenible, para la justificación sobre la perspectiva de género, para la implantación de actividades y usos relacionados con la economía verde y circular...*

Pero donde se desarrolla todo esto? Suponemos que debe ser en otro Proyecto de Ley, porque en este las referencias a estas cuestiones son meramente anecdóticas, o se remiten a un desarrollo reglamentario posterior, lo que es lo mismo que nada.

¿Es posible que las cosas cambian con solo cambiarles el nombre? Mucho nos tememos que no.

De nuevo el suelo NO URBANIZABLE pasa a red denominarse SUELO RUSTICO, como en las antiguas legislaciones del suelo, pero lo que importa no es el nombre, sino la definición concreta y precisa de los usos asociados a cada tipo de suelo, que realmente propicien esta economía verde y circular a la que se menciona una y otra vez , lo cual esta lejos de estar garantizado. No obstante, no ocultamos que nos gusta más este nombre porque el de **no urbanizable** va vinculado al concepto de “urbanización” de las legislaciones urbanísticas desarrollistas. El suelo vale o no vale si puede o no ser urbanizado.

La regulación de los usos del suelo en esta Ley es un “*totum revolutum*” en el que se incluye el todo y el nada. Artículos contradictorios entre sí donde se recurre continuamente a la analogía y a los conceptos indeterminados (*utilización racional de los recursos, usos ambientalmente sostenibles etc...*).

Se habla de que es una Ley del suelo, del subsuelo, del vuelo y del cielo de una Extremadura sostenible.

Sin embargo, dentro de esta ambigua regulación de los usos del suelo rustico no se habla de las explotaciones mineras que están proliferando por nuestra comunidad. La extracción de recursos mineros en explotaciones “a cielo abierto” no parece precisamente un ejemplo de economía verde y sostenible.

Estas explotaciones destrozan el suelo y el subsuelo y dejan unas heridas imposibles de curar con los denominados “Planes de restauración” que no son más que la colocación de “tiritas” para tapar una “amputación”. La minería a cielo abierto es todo lo contrario de un aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

La Ley pretende, por otra parte, la REPOBLACION DEL MEDIO RURAL y la creación de nuevos asentamientos. No sabemos si lo que se busca es la vuelta a la creación de los antiguos pueblos de colonización del IRYDA o si esta repoblación es al estilo del “oeste americano”.

La situación socioeconómica existente en los años 50 y 60 en el conjunto de España y en nuestra comunidad en particular no es, afortunadamente, la de ahora. Los pueblos de colonización realizaron una labor magnífica en aquellas décadas y dieron un “modus vivendi” a miles de familias extremeñas a los que se les entregaba vivienda, tierras, ganado y útiles de trabajo.

En las provincias de Cáceres y Badajoz se crearon muchas hectáreas de regadío que conllevó una producción hasta ese momento desconocida en las áridas tierras de Extremadura.

Todos esos sistemas de producción siguen existiendo y, salvando las distancias, habría que tomarlos como modelo de la repoblación de tierras yermas. Pero ya no estamos en la España de los años 60 y las cosas han cambiado mucho.

La creación de una buena red de infraestructuras y transporte adecuado son fundamentales para conseguir una “repoblación” en las zonas rurales. Las familias actuales están acostumbradas a las nuevas tecnologías y los asentamientos rurales tienen que estar intercomunicados con el resto del territorio. Esta intercomunicación mediante una completa red de infraestructuras y transporte, es vital para la comercialización de los productos, dentro del contexto de una **economía verde y circular**.

El proceso no es nada sencillo y, desde luego no va a conseguirse con una Ley del Suelo.

La implantación de **actividades agroindustriales** en suelo “rústico” puede causar graves problemas desde el punto de vista medioambiental. EL hecho de que se utilicen productos procedentes del campo (“naturales”) no quiere decir que su transformación y elaboración no genere residuos, impacto acústico, emisiones, vertidos, pueden ser altamente contaminantes. Ponemos como ejemplo las

almazaras (utilizan como base la aceituna) o las fábricas de celulosa (utilizan como base la madera) altamente contaminantes.

Consideramos que este tipo de industrias no deberían instalarse en el “medio rural” a pesar de transformar productos procedentes del campo. Es necesario analizar con más exhaustividad los usos en el suelo rústico porque, de lo contrario, vamos a trasladar al campo los problemas de la ciudad. Las industrias contaminantes (de transformación de productos agrícolas) van a seguir existiendo y su implantación en el “campo”, acercándolas al lugar de producción, puede incrementar los problemas, en lugar de solucionarlos.

Queremos destacar también a la “**perspectiva de género**” que tanto se ha utilizado a nivel político para promocionar este Anteproyecto de Ley.

Toda la referencia a la perspectiva de género se reduce a un apartado en el **artículo 37**. La medida estrella que debe contemplarse en los planeamientos es la “*localización de puntos negros para las mujeres y la propuesta de medidas para su corrección*”.

Esta simple afirmación parece una broma. Da la impresión de que se van a marcar itinerarios para mujeres, para indicarles por donde deben ir y por donde no. Es hasta ofensivo, como si las mujeres fueran ñoñas o tontas. Realmente esto se solucionaría mejor con vigilancia policial pero el planeamiento por sí no va a solucionar este problema.

La violencia de género se manifiesta, en la mayoría de los casos, en el ámbito del domicilio familiar (de puertas adentro), pero esto no lo arregla el planeamiento a no ser que declare como “*puntos negros*” todos las viviendas de la Comunidad, por considerarlas potencialmente peligrosas para las mujeres. No se pueden publicitar tanto unas medidas que luego quedan convertidas en una mera anécdota pues desprestigian a los legisladores y al pueblo extremeño.

Las dotaciones, los equipamientos, los centros docentes, los parques,,,,deben situarse en emplazamientos adecuados, con buena accesibilidad, pero no solamente para las mujeres sino para todos los usuarios.

Regular el transporte público, son sus frecuencias y horarios en función de la “perspectiva de género” nos parece una absoluta pérdida de rumbo de los legisladores.

Creemos ciudades y pueblos seguros, correctamente ordenados, pero no solo para las mujeres sino para el conjunto de los ciudadanos.

Una cuestión importante y sobre la que no habla en ninguna parte de este Anteproyecto (ni siquiera en su exposición de motivos) es la ECONÓMICA.

La aprobación de esta Ley conlleva la creación de una **red de oficinas de Gestión urbanística** en los municipios de las Mancomunidades con una estructura lo suficientemente amplia y una cualificación profesional suficiente para asumir todas las funciones que se le pretenden encomendar a los municipios.

Estas oficinas requerirán la contratación de personal estable y con una buena cualificación profesional, lo que requerirá la correspondiente dotación presupuestaria. ¿Quién pagará los gastos derivados de la implantación y el funcionamiento de estos servicios?.

La Ley que pretende ser una Ley “bucólica y pastoril” parece ignorar que esta vuelta al campo y a los orígenes de los extremeños le puede costar mucho dinero a la Administración. No creemos que se haya presupuestado el coste de la implantación de estos servicios.

Racionalidad en la utilización de los recursos SI, Agroecología como una forma de fijar población en las zonas rurales SI, Desarrollo sostenible SI , pero hay que ser serios y dejarse de utopías creyendo que esta Ley que va dirigida preferentemente a los pequeños municipios va a convertir a Extremadura en un referente mundial de desarrollo sostenible.

Ya está todo inventado, preceptos de esta ley nos sugieren un “deja vu” en el que el legislador se engaña a si mismo (¿y confundir al ciudadano?) pretendiendo crear productos novedosos cuando realmente lo único que está haciendo es cambiarlos de nombre.

Que más dá llamar al suelo rústico o no urbanizable a la hora de controlar el desarrollo urbanístico y la proliferación de construcciones ilegales.

Que más dá llamarlos URBANIZACIONES ILEGALES que “**Asentamientos en suelo rústico**”; el nombre no cambia nada, porque a pesar de lo que dice la Ley, estas urbanizaciones no se van a EXTINGUIR ( Bluff ...¿y desaparecen?). Seamos rigurosos. Es necesario analizar donde se han producido los problemas derivados de la aplicación del Suelo actualmente vigente (Ley 15/2001 con sus sucesivas modificaciones), sus éxitos y fracasos, busquemos la raíz de los problema y desde esa raíz busquemos como solucionar los problemas del campo extremeño.

## SEGUNDA. ALEGACIONES DE CARÁCTER PARTICULAR

Sin ser exhaustivos en el análisis del articulado y antecedentes de la Ley, pues el escaso tiempo de la convocatoria no nos ha permitido profundizar, vamos a incidir en algunos aspectos que nos llaman particularmente la atención de la ley y del procedimiento de elaboración de este anteproyecto de Ley.

## **1. Falta de informes y estudios que justifiquen la necesidad y oportunidad de la ley y sus innovaciones.**

El artículo **69 de la Ley 1/2002** de Gobierno y Administración de Extremadura establece que los anteproyectos de ley se iniciarán conforme a lo establecido en el art. 66.1 de la presente Ley para la elaboración de disposiciones administrativas de carácter general, a no ser que por previsión legal esté sujeto a otro procedimiento y, que una vez evacuados los trámites procedentes, el anteproyecto se elevará al Consejo de Gobierno para su aprobación como proyecto de ley y su remisión a la Asamblea de Extremadura

Entre esos trámites procedentes el artículo 66.1 establece que para su elaboración al anteproyecto de ley se acompañará un informe sobre la necesidad y oportunidad de aquél, así como los estudios e informes previos que hubieren justificado, en su caso, la resolución o propuesta de la iniciativa.

Además, se incorporará, en su caso, una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar, un informe acerca del impacto de género de la totalidad de las medidas contenidas en la disposición, así como un informe sobre el impacto de diversidad de género de dichas medidas, y la tabla de vigencias de disposiciones anteriores sobre la misma materia y de disposiciones que pudieran resultar afectadas.

Dada la incidencia multisectorial de esta propuesta de ley, prácticamente todos las Consejerías y todas las Direcciones Generales de esta Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio, además de ser consultadas, deberían haber formulado informes, a los que los ciudadanos deberíamos haber tenido acceso para comprender esta Ley. Dado que en la exposición de motivos y en el artículo 2, relativo a los fines, se destaca que el objetivo de esta es la protección del medio ambiente, cobra una especial importancia el Informe de la Dirección General de Medio Ambiente . También lo



son el informe de la DG de Transporte y del órgano competente en materia cohesión social y perspectiva de género, si es que existe, u órganos competentes en esta materia, por motivos semejantes.

**Solicitados estos informes por ACIMA al órgano redactor el pasado 1 de diciembre mediante correo electrónico no hemos obtenido respuesta a dicha solicitud.** Esta falta de informes o el acceso a los documentos de los que ha partido esta norma **vulnera el principio de transparencia** y, en particular, el **artículo 133.3 de la Ley 39/2015**, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo común de las Administraciones Públicas que establece la obligación de poner a disposición de los posibles destinatarios de la norma y quienes realice aportaciones sobre ella *“los documentos necesarios, que sean claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.”*

Esta omisión de informes dificultan la comprensión de las importantes innovaciones que se proponen en este anteproyecto, además de comportar una infracción legal, por falta de “motivación justificada” de la innovación normativa.

En el mismo sentido se pronunció el Consejo Económico y Social de Extremadura en su dictamen 4/2010 sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modificaba la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y de la Ordenación Territorial de Extremadura, por lo que pareciera que es uso y costumbre de nuestras Administraciones, hacer caso omiso a este requisito de la Ley 1/2002 de Gobierno y Administración de Extremadura.

En su dictamen, el CES ponía de manifiesto que *“La documentación que acompaña al Anteproyecto reforma de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y la Ordenación Territorial de Extremadura –al menos la remitida para la elaboración de informe por este Consejo Económico y Social–, ha de ser considerada como limitada e insuficiente,”* al haberse omitido la tabla de vigencias, la Memoria económica donde únicamente se expresa que *“su desarrollo y ejecución no da lugar a ningún coste económico que pueda conllevar alteraciones en los créditos presupuestarios”.... “conclusión es difícilmente sostenible, en una materia tan significativamente trascendente desde el punto de vista económico-financiero, como lo es el urbanismo y la ordenación del territorio”;* se omitía *Informe de Necesidad y Oportunidad; el Informe de Impacto de Género y la Participación de Sectores afectados.*

## 2. Omisión de memoria económica y de cómo se van a financiar la aplicación de las innovaciones normativas propuestas

En el apartado artículo 67.4 de la referida Ley 1/2002 de Gobierno y Administración de Extremadura se establece que cuando la disposición pueda suponer incremento de gasto o disminución de ingresos, se incorporará la memoria económica a que se hace referencia en el artículo anterior, siendo preceptivo en este caso, informe de la Consejería que ejerza las funciones de Economía y Hacienda.

Adicionalmente, el **Titulo VI de la Ley 39/2015**, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo común de las Administraciones Públicas relativo a las normas de procedimiento para la aprobación de disposiciones reglamentarias y de la iniciativa legislativa establece unas reglas o principios de BUENA REGULACIÓN, que en su artículo 129.7 también exige la valoración o cuantificación de los efectos o repercusiones económicas cuando la norma afecte a los gastos o ingresos públicos.

### a. Financiación de las Oficinas técnicas urbanísticas.

Esta memoria económica debería contemplar, entre otros extremos, **cómo se va a financiar el fortalecimiento de las oficinas técnicas urbanísticas** creadas para facilitar la aplicación de la ley 15/2001, de 14 de diciembre, pero actualmente casi inoperantes por falta de recursos, a las que éste anteproyecto de Ley dota de mayores competencias y responsabilidades para poder llevar a cabo un mayor desarrollo de la autonomía local. Deberá ser evaluada pues, para la efectividad de esta Ley no solo la financiación y el coste del mantenimiento de las oficinas, sino también la preparación de profesionales cualificados que las atiendan (disposición preliminar 2) , sino también la creación y mantenimiento de la Red Territorial de Oficinas Técnicas Urbanísticas (art.4.4), la viabilidad de los Convenios para su creación (art.89.2.b y 133.3.c) y la financiación de los servicios de inspección que llevará a cabo por cuenta de los municipios (art.173.3) .

Y si no existe cobertura económica para ellas, mejor que esta ley no se apruebe pues las funciones de estas oficinas y la cualificación de los profesionales

que la integran son pieza clave para la correcta aplicación de esta Ley, dado que en su mano quedan altas responsabilidades de control de la legalidad y ejecución, debido a la configuración de la mayoría de los municipios de Extremadura, por lo que no prever su financiación daría al traste una vez más con los objetivos que se persiguen de preservación y dinamización sostenible del mundo rural. Basta ver la política anterior seguida de ahorro y cierre de muchas de estas oficinas para hacernos temer lo peor, salvo que por Ley se garantice la existencia y calidad de este servicio.

#### *b) Financiación de la Comisión de Coordinación Intersectorial*

El anteproyecto contempla en el artículo 4 la Creación de una Comisión de Coordinación Intersectorial, un nuevo órgano en definitiva que deberá contar también con asignación presupuestaria, para poder llevar a cabo la importante labor de emisión de informes en la aprobación de planes de todo tipo (art.78)

#### *c) Financiación de la redacción de planes urbanísticos municipales*

La Exposición de motivos justifica este anteproyecto en el fracaso de la aprobación de planes municipales conforme a la LSOTEX, de suerte que han sido muy pocos los que han aprobado planes urbanísticos adaptados a dicha ley. Sin analizar la causa de esta pasividad, el anteproyecto da por sentado que la LOTUS solucionará este problema, pero tampoco dice cómo. Y es que no basta que los Ayuntamientos adquieran más competencias a la hora de planificar, o que se simplifiquen los trámites, sino que es necesario disponer de recursos, de los que hasta ahora han carecido, por lo que la memoria económica debería contemplar cómo va a financiarse esta labor planificadora que se pretende implementar y corregir.

### **3. Falta de integración normativa y de evaluación de impacto normativo.**

El artículo 66.1 de la Ley 1/2002 de Gobierno y Administración de Extremadura exige que a la redacción de un anteproyecto de ley se acompañe una tabla de vigencias de disposiciones anteriores sobre la misma materia y de disposiciones que pudieran resultar afectadas, algo que también se echa a faltar.

Esta exigencia ha sido actualizada por el artículo 129.4 de la Ley 39/2015 PAC, que como principio de “buena regulación” exige “ *A fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite el conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas*”

Con el objeto de mejorar la calidad de esta ley, entendemos que debería existir un informe jurídico sobre de qué manera esta Ley podría entrar en conflicto, desarrollar, derogar o complementar otras leyes autonómicas, estatales y comunitarias, dado que la mayoría de las competencias sectoriales han de implementarse en un territorio o suelo, cuya regulación pudiera dificultar el ejercicio de tales competencias. Con ello lo que se pretende es lograr una buena integración normativa de esta ley, que favorezca la seguridad jurídica y evite conflictos y recursos judiciales.

La integración normativa está vinculada **a la calidad normativa**, hoy día de máxima necesidad y vigencia dada la facilidad con que proliferan las normas y sus constantes modificaciones, tal y como recoge el mencionado artículo 129 de la LPC. Una mala calidad normativa podría ir en contra de las garantías constitucionales recogidas en los principios **de legalidad, jerarquía normativa, seguridad jurídica e interdicción de los poderes públicos del artículo 9 de la Constitución**, resultando por ende inconstitucional. Estos son algunos de los supuestos detectados que nos llevan a concluir sobre esa falta de calidad e integración normativa.

a) *Falta de integración de los procedimientos ambientales y en especial de los de evaluación ambiental*

**La Ley 16/2015, de 23 de abril de protección ambiental** de la Comunidad Autónoma de Extremadura establece en la Subsección 3ª del Capítulo VII un procedimiento de evaluación ambiental estratégica de planes con incidencia ambiental e incluso uno específico para la evaluación ambiental estratégica de instrumentos de ordenación territorial y urbanística que este anteproyecto de ley

ignora, pese a afirmar ya en su propio título que lo que se pretende es lograr una ordenación territorial “sostenible”, el uso racional del suelo, la protección ambiental, la economía circular y la simplificación de trámites administrativos.

Así vemos que el artículo 56 de la Ley 16/2015 establece un procedimiento para la evaluación de las directrices de ordenación que se supone se ha de incardinar en el procedimiento de aprobación establecido en este anteproyecto, lo cual resulta difícil o imposible, dada la regulación del artículo 47 del anteproyecto: el 56 establece un procedimiento de consultas previas que no se contempla en el 47; la información pública de 2 meses del estudio ambiental estratégico, y la del artículo 47 del avance de las directrices, también por dos meses, debería ser común para ambos procedimientos, al estar ambos documentos íntimamente ligados. También entre ambos artículos se observa una contradicción, pues mientras el 56 de la Ley 16/2015 dice que la “declaración ambiental estratégica”, que habrá de llevar a cabo el “órgano ambiental”, tendrá la naturaleza de “informe preceptivo” y determinante, el artículo 47 del anteproyecto habla de un informe de la “comisión de urbanismo y ordenación del territorio” (por cierto, en minúscula cuando debería ser mayúscula), comisión que no tiene la condición de órgano ambiental sino en todo caso de órgano sustantivo por lo que se ha de entender que se refiere a otro informe. Es decir, se ignora por completo el procedimiento ambiental.

El mismo conflicto, contradicción y omisión del procedimiento ambiental se da respecto a la aprobación de **planes territoriales y planes generales** municipales, quedando la duda sobrevenida respecto a la exigencia de evaluación ambiental estratégica de las innovaciones de planificación de este anteproyecto de ley, como son los planes de suelo rústico, y la división de los planes urbanísticos entre los planes municipales estructurales y los detallados y los catálogos y la calificación urbanística, ahora llamada “calificación rústica”.

Uno de los objetivos de este anteproyecto, que recoge la exposición de motivos, es la **“Simplificación. La Ley reconoce la identidad y los procesos urbanísticos de los núcleos de base, en los que la dinámica urbanística es muy limitada. Por ello se contemplan mecanismos, adecuados a la simplicidad de los procesos que concurren en dichos municipios, que garanticen el cumplimiento de los**

derechos y deberes de los propietarios del suelo y la **seguridad jurídica** de las actuaciones.”

También **el artículo 129.7 de la PAC** establece que “*En aplicación del principio de eficiencia, la iniciativa normativa debe evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos.*

Es pues aconsejable revisar todo el procedimiento de planificación y ordenación territorial para lograr esa pretendida y necesaria simplificación y seguridad jurídica a través de la integración del procedimiento de evaluación ambiental estratégica en el de planificación.

***b) Incorporación de medidas de evaluación y seguimiento del cumplimiento de los objetivos de esta ley y de la planificación.***

El artículo 130 de la LPAC obliga a las Administraciones Públicas a revisar periódicamente su normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación y para comprobar la medida en que las normas en vigor han conseguido sus objetivos previstos y si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas en ellas.

Como ya hemos dicho, no existe, o al menos no se ha puesto a nuestra disposición, ningún estudio sobre la eficacia o fracaso de la vigente Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura y de los motivos que llevan a su derogación y sustitución. Para evitar que ello siga sucediendo en el futuro, se recomienda que en **este anteproyecto de ley se articule ya de forma explícita la necesidad de dicha revisión conforme al artículo 130 LPAC y el procedimiento para llevarlo a cabo.**

Por otro lado, la técnica de evaluación ambiental estratégica incluye una fase de seguimiento del cumplimiento de las determinaciones del plan, amén de su posible modificación o revisión. Medidas específicas de seguimiento, con vistas a una posible revisión de la planificación deberían incorporarse en los procedimientos de aprobación de los planes, mas allá de sus efectos ambientales, máxime cuando se contempla un concepto de planificación de duración indefinida

en un escenario absolutamente cambiante y adaptable a las nuevas circunstancias y proyectos que puedan surgir.

Por poner un ejemplo: si un plan especial o un plan de suelo rústico pueden cambiar las determinaciones incluso estructurales del planeamiento municipal y se elaboran con el fin de alcanzar un objetivo en un plazo determinado, como pudiera ser el incremento de la población, la Ley debería contemplar procedimientos específicos de seguimiento de la eficacia y cumplimiento de los objetivos de todo plan de ordenación o urbanístico que se apruebe, en aras de la seguridad jurídica y simplificación administrativa.

### ***c) Prioridad del planeamiento ambiental sobre el urbanístico***

Dice el artículo 42.1 del anteproyecto que los instrumentos de ordenación territorial tienen carácter vinculante para las distintas administraciones públicas y para los planes, programas y proyectos de particulares y administraciones. Habría que hacer la salvedad a esta afirmación respecto de los Planes de gestión de espacios naturales protegidos lo cuales vinculan a la planificación urbanística.

## **4. Necesidad de mejora de la calidad normativa en general**

El artículo 129 de la LPAC establece como principios de buena regulación que deberán adoptar las Administraciones Públicas, los de “necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia”. El apartado 4 de este artículo considera como fuente de inseguridad jurídica a evitar, aparte de la falta de integración normativa a la que ya nos hemos referido anteriormente, la falta de claridad y de certidumbre que dificulte su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, su correcta aplicación.

Como veremos en los comentarios que siguen del articulado se aprecia un abuso de términos y conceptos difusos y demasiado generalistas, y en ocasiones contradictorios, que solo pueden comportar inseguridad jurídica. Entre ellos los conceptos de desarrollo sostenible y economía verde y circular, uso racional de los recursos naturales, interés social, deberían venir precisados de alguna manera con el fin de evitar la arbitrariedad.

También se habría de corregir la falta de mayúsculas en múltiples ocasiones, cuando se refieren a nombres comunes que son utilizados como nombres propios.

Un ejemplo importante de esta falta de claridad y confusión se da en un tema tan importante como LA CLASIFICACIÓN DEL SUELO.

El **artículo 6** clasifica el suelo en: **Urbano, urbanizable y rústico**.

A continuación define lo que es suelo urbano y considera como rústico “todo el que no es urbano”.

No define el “suelo urbanizable” ( no entendemos por qué) sino que se refiere a él de una forma residual al decir que *“los Planes Generales podrán clasificar suelo incorporando como suelo urbanizable los suelos rústicos no especialmente protegidos”*.

Pues no lo entendemos.

Los Planes Generales clasifican los suelos ( al menos hasta ahora) en suelo urbano, urbanizable y rústico ( o no urbanizable). Sin embargo, aquí se habla de que pueden clasificar el suelo rústico como urbanizable, pero entonces, ya es urbanizable, no rústico. Dan a entender que primero está clasificado como rústico y después se recalifica como urbanizable (¿?).

Se dice que el suelo urbanizable se localizará “preferentemente” en colindancia con el suelo urbano. De aquí deducimos la posibilidad de que se creen sectores de suelo urbanizable sin continuidad con el suelo urbano. ¿Podemos entender que en este tipo de sectores se localizarían los **ASENTAMIENTOS EN SUELO RUSTICO**, aunque por su propia denominación estos estarían situados en “suelo rústico”, no en suelo urbanizable?

## 5. Omisión del trámite de CONSULTA PÚBLICA.

Tampoco parece que se haya cumplido en la elaboración de este ante proyecto con los requisitos de participación exigidos por el artículo 133 de la LPAC ya citado anteriormente y la Ley de Gobierno abierto de Extremadura.

El tramite de consultas del artículo 36.3. de la Ley de Gobierno Abierto alude al derecho a participar “en la elaboración” de disposiciones de carácter general, distinto del derecho a formular alegaciones que contempla el apartado e); los



artículos 37 y 40 dicen que los proyectos de ley estarán sometidos a un procedimiento “participativo y de consulta “ previo a la elaboración del anteproyecto; el 133 de la LPAC también distingue la fase de consultas previas a la redacción del texto (apartado1) de la fase de información pública del texto ya redactado (apartado 2) en la cual al parecer nos encontramos.

A falta de información sobre resultado de las consultas previas, y la vista de los trámites de consultas realizados en las 4 mesas participativas convocadas para los días 10, 14, 15, y 17 de noviembre de 2017, respectivamente, todo parece indicar que esas mesas de participación consistieron en una dación de cuenta o “audiencia” del anteproyecto de ley ya elaborado, pues la orden del sometimiento a información pública de este anteproyecto es de fecha anterior, 2 de noviembre.

Es decir, se ha omitido el trámite de “CONSULTA PÚBLICA” establecido en el art. 133.1 de la LPC, con carácter previo a la elaboración del anteproyecto, para recabar la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectadas sobre los problemas que se pretenden solucionar, la necesidad y oportunidad de su aprobación, los objetivos de la norma y las posibles soluciones alternativas regulatorias o no regulatorias.

## 6. Déficit participación pública, acceso a la información y transparencia de esta ley.

La participación ciudadana es un derecho reconocido en la **Constitución**, en la **Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas**, en el **Convenio del Paisaje** y en el **Convenio de Aarhus** y en la **Ley 4/2013 de Gobierno abierto** de Extremadura.

**La Ley de Gobierno abierto** de Extremadura destaca la importancia de la participación en su exposición de motivos y en varios de sus artículos: en el artículo 1 dice que es objeto y finalidad de la Ley d) *La participación ciudadana como mecanismo de impulso de la democracia representativa para conseguir una efectiva conectividad de los ciudadanos con sus representantes. Esa participación se fomentará en la definición de las políticas públicas y en la toma de decisiones, que deberán basarse en un proceso de gobierno abierto tal y como define esta ley;* el

artículo 3 define la participación como “la implicación de la ciudadanía en los asuntos públicos”; El artículo 4, relativo a los principios generales vuelve a definir el gobierno abierto como un “proceso” que supone ***canalizar el intercambio de información*** a través de “***procesos de escucha activa y diálogo con la ciudadanía, encaminados a la participación y a la implicación de esta en la toma de decisiones de carácter público, ...***; obliga en el apartado e) del mismo artículo 4 a la Administración ***a garantizar en el diseño de sus políticas y en la gestión de sus servicios que los ciudadanos y ciudadanas, tanto individual como colectivamente, puedan participar, colaborar e implicarse en los asuntos públicos***; el artículo 36 precisa el concepto de participación de nuevo como un proceso al decir que “***Se entiende por participación ciudadana la intervención, implicación y colaboración de los ciudadanos y ciudadanas, individual o colectivamente considerados, en los asuntos públicos, canalizadas a través de procesos de escucha activa, comunicación y conversación bidireccional***”. Y para que esa participación sea real y efectiva obliga a la Administración ***impulsar la participación y colaboración ciudadanas a través de instrumentos o mecanismos adecuados que garanticen la interrelación mutua, tanto en el ámbito interno como en el externo. Para ello promoverá campañas de difusión de los distintos instrumentos de participación y colaboración y articulará planes de formación en la utilización de los mismos***.

Consideramos que la forma en que este proyecto de ley regula la participación no cumple con los estándares mínimos exigidos por el marco normativo expuesto. Y en cuanto **al derecho de acceso a la información simplemente ni se menciona en esta ley.**

El primero de los principios que aparece en la Exposición de Motivos también destaca la participación como una ***obligación desde el inicio de la elaboración de los instrumentos de ordenación***. Sin embargo, y pese a esa amplia cultura participación de la que se quiere dotar a la población extremeña, tan sólo el apartado 6 del artículo 37, al hablar de los criterios de ordenación, hace referencia a la participación : “***Los instrumentos de ordenación territorial y urbanística fomentarán la participación de toda la ciudadanía en el proceso de redacción , mediante la información y debate de las necesidades de los distintos grupos sociales. El proceso de participación se instrumentará mediante una memoria de***

*participación que deberá contener al menos la relación de acciones realizadas, los colectivos participantes y las conclusiones”.*

Esta previsión es a todas luces muy insuficiente , máxime teniendo en cuenta que en el resto de preceptos referentes a procedimientos de aprobación de los diferentes instrumentos de ordenación territorial y planificación urbanística , la participación pública viene a ser la misma que ha regido la anterior legislación, **un mero anuncio en el boletín oficial dando plazo para hacer alegaciones**, como mero trámite procedimental sin efectividad alguna y que contradice las buenas intenciones de “diálogo abierto” entre administración y ciudadanos.

Nuestra propuesta es que se regule la participación de forma más detallada y explícita en cada procedimiento de aprobación de un plan y como un verdadero PROCESO, pues así debe ser entendida en cada una de las fases de un procedimiento de aprobación de una plan, incluida la fase de evaluación ambiental estratégica. A tal fin sugerimos **seguir las pautas y el procedimiento ya experimentado y de existo que son las Agendas 21.**

También vemos ausencia de regulación de la participación en los procedimientos de licencias, en los cuales se debería llevar a cabo una **notificación personal a todos los vecinos afectados** por la obra o actividad a autorizar, tal y como venía haciéndose anteriormente. Esta es la única forma de garantizar la efectividad de la participación, que es a su vez **garantía de la democracia y el mejor antídoto contra la arbitrariedad y la corrupción.**

Para que la participación sea real y efectiva de ha de establecer en la ley los **efectos e incidencia de la participación en la decisión** que finalmente se adopte pues no resulta incentivador para la participación el considerar que el esfuerzo de hacer unas alegaciones no servirán para nada y que no se tomarán en cuenta pues solo pretende cumplir un trámite. La efectividad de la participación se ha de ver en la resolución no solo como mera “dación de cuenta” sino como efecto directo y condicionante de la decisión adoptada, tal y como requiere el Convenio de Aarhus.

Y desde luego es inadecuado hablar de la participación con expresiones como “se fomentará la participación” debiéndose indicar en su lugar que “se

**deberá promover y llevar a cabo una participación real y efectiva, por el medio que resulte más idóneo a tal fin”**

Y es que el derecho a participar no se circunscribe a hacer alegaciones a un proyecto de obra o plan, para que luego se haga público lo que el público ha dicho, sino que va mucho más allá. Es todo un proceso que empieza por: disponer de información actualizada, lo más exacta posible y accesible, que sirva y sea útil para la participación pretendida; sigue con una labor de educación, concienciación, y estimulación al público para que sea consciente de los problemas a resolver y participe en la toma de decisiones, ayudándole incluso a llevar a cabo dicha participación; y termina escuchando sus opiniones, contrastándolas y tomándolas en cuenta en el momento de tomar la decisión.

Pero tampoco es que la participación pública termine aquí, pues a partir de la adopción de la decisión, se abre una nueva fase de ejecución del plan, obra o actividad, sobre cuyo cumplimiento y efectos, el público también tiene que estar informado y poder participar, particularmente en las decisiones sobre modificaciones del plan o proyecto y de los efectos ambientales o extra-ambientales inicialmente previstos.

Y tampoco se podría hablar de derecho pleno y eficaz a la participación si el público no dispusiera de herramientas legales para poder impugnar ante los tribunales o un órgano imparcial la vulneración de este derecho.

## **7. Escasez del plazo para promover la participación pública.**

Y como muestra de esta falta de participación que venimos denunciando es el plazo de 15 días que se nos ha dado para poder alegar a una ley tan trascendental, plazo muy insuficiente, que no hace más que seguir con la vieja cultura de contemplar la participación como un mero cumplimiento de requisito de procedimiento. Además, tanto La ley de Gobierno Abierto hablan de plazos suficientes o adecuados para expresar opiniones que como mínimo serán de 15 días. Este plazo tan escaso, incumple dicha obligación legal, lo cual, **unido a la falta de un proceso de consultas previos efectivo vicia e invalida por completo este anteproyecto.**

## **8. Falta de integración del Convenio del Paisaje.**

La redacción de una “Ley de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura” constituye una excelente oportunidad para asumir e incorporar a dicha norma el Convenio Europeo del Paisaje ( CEP) en toda su profundidad, su concepción renovada de paisaje y las líneas de política paisajística que preconiza, no solo de protección y tutela, como ha sido habitual hasta ahora –y en buena medida se reproduce en el articulado del Anteproyecto objeto de esta alegación-, sino también de gestión e integración, de ordenación y recualificación, y de acceso público, interpretación y disfrute del paisaje, como patrimonio colectivo y recurso de desarrollo territorial.

Es cierto que el Convenio Europeo del Paisaje es citado en la Exposición de Motivos, apartado IV, introduciéndole como "necesario para el desarrollo de determinadas actuaciones Sin embargo no se ha entendido la envergadura y el alcance integrador que supone la aplicación del CEP para Extremadura desaprovechando todo el potencial que tienen tanto para la ordenación territorial como para la urbanística. ". ¿A qué actuaciones se refiere? ¿Dónde radica la necesidad de su desarrollo?.

En todo caso, esta introducción del CEP no tiene correspondencia alguna en el articulado del proyecto de ley, que contiene solo referencias dispersas, convencionales y casi siempre ligadas a la protección del paisaje. Es cierto que se nombra la protección del paisaje urbano ( Art. 72), la afección al paisaje en el caso de la tala de arbolado(art. 148), la conservación del paisaje en los planes de suelo rustico( art. 55), la integración paisajista de las construcciones en suelo rustico ( Art. 17), y la determinación de normas para la protección del paisaje en los Planes Territoriales (art. 49). Sin embargo no queda claro qué es el Paisaje y de que manera es un componente esencial en esta Ley del Suelo que deba introducirlo tal y como declara en el preámbulo.

Es cierto que se citan los términos Paisaje Natural y Paisaje Urbano ( Art.11) e incluso se cita como sostenibilidad la integración del Paisaje Natural en el Paisaje Urbano sin saber como se define cada uno de ellos. En una análisis exhaustivo del articulado no se distinguen adecuadamente obligándonos a hacernos preguntas como : ¿ Qué parte del suelo rustico es Paisaje Natural?.¿ Los espacios naturales son Paisaje Natural?. ¿ El patrimonio cultural que tipo de Paisaje es?. Desde el punto de vista conceptual resulta confuso y obsoleto el término de Paisaje Natural –que en ningún momento se define-, opuesto al de Paisaje Urbano, sobre todo porque deja sin definición ni precisión alguna el del Paisaje Rural (los paisajes rurales). Lo más pertinente hoy, en normas avanzadas, es hablar, como hace el

Convenio, de Paisaje sin calificativos, como concepto integrador, utilizando las calificaciones de rural, urbano o natural según dominancias de elementos y procesos (rurales, urbanos o naturales), y, en cualquier caso no oponiendo Paisaje Urbano y Paisaje Natural (como si todo lo que no es ciudad y su paisaje fuera naturaleza) (ver, por ejemplo, art. 37. 1.c. 3º).

El Paisaje en el CEP aglutina a todos los paisajes, no solo los excepcionales, sino también los cotidianos y degradados. Abarca por tanto las áreas naturales como las rústicas y las urbanas, y se debe comportar en la formulación de esta Ley en la interrelación de su triple adopción de Gestión, Ordenación y Protección. Por "Paisaje se entenderá cualquier parte del territorio", (Art. 1 del CEP).

Por tanto la aplicación del CEP debe recogerse tanto en los planes territoriales como, de obligado cumplimiento, en el Plan General Municipal. Luego esta Ley debe hacer posible la elaboración de los Mapas de Paisaje que definan el territorio de Extremadura y las transiciones con las comunidades autónomas limítrofes como de Portugal, dada el alcance que puede tener en una región donde es preponderante el suelo rústico y donde se busca, según el artículo 19, nuevos usos y actividades.

Asimismo debe reconocer en las condiciones de uso y autorización en suelo rústico los Objetivos de Calidad Paisajista teniendo en cuenta las aspiraciones de las poblaciones concernidas. Por tanto para aplicarse el CEP debe poner en marcha la participación de toda la ciudadanía tal y como recoge el artículo 37 pero que no se aplica después en los diferentes grados de alegaciones públicas para los diferentes planes y actuaciones.

En definitiva, lo que procedería es que la ley asumiera explícitamente el Convenio Europeo del Paisaje, la propia definición de paisaje que establece el tratado, las razones en las que se fundamenta una política renovada de paisaje y las líneas de acción en materia de política paisajística (protección, gestión, ordenación y acceso público). Hay que tener en cuenta que el Estado español ha ratificado el CEP (entró en vigor el 1 de marzo de 2008) y que Extremadura ha manifestado ya, a través de la elaboración de los atlas de paisaje de Badajoz y Cáceres, y del contenido paisajístico de las DOTE interestés por el tema, un interés

presente también en la Consejería de Cultura, que está trabajando en paisajes de alto interés cultural (o “paisajes culturales”).

Faltan, entonces, los instrumentos de intervención y las medidas a tomar para que sea efectivo el CEP en esta Ley. Lo más pertinente hoy, en normas avanzadas, es hablar, como hace el Convenio, de Paisaje sin calificativos, como concepto integrador, utilizando las calificaciones de rural, urbano o natural según dominancias de elementos y procesos (rurales, urbanos o naturales) y, en cualquier caso, no oponiendo Paisaje Urbano y Paisaje Natural (como si todo lo que no es ciudad y su paisaje fuera naturaleza) (ver, por ejemplo, art. 37. 1.c. 3º).

*a) Los estudios de paisaje y los PIR.*

En el procedimiento de autorización de los “Proyectos de interés regional”, arts. 60.1.f. y 62.se menciona lo denominados “estudios de paisaje”, pero no se explica en qué deben consistir , pero la más grave es que no se prescriben ni para los planes de suelo rustico ni para los planes territoriales.

*b) De las directrices de ordenación territorial.*

A nuestro mi juicio es una carencia importante, que no se mencione el Paisaje en los objetivos, estudios y determinaciones de las Directrices de Ordenación del Territorio de Extremadura, cuando se ha dicho en la Exposición de motivos que la región cuenta con “valores paisajísticos” que la hacen singular con respecto a otras comunidades” (afirmación esta última innecesaria).

También en la definición del modelo territorial de las DOTEX (45.3.c 1º) se afirma que está compuesto por los siguientes sistemas:

*“El sistema de asentamientos, el relacional, el de equipamientos y servicios, y el sistema productivo y de explotación de los recursos naturales”, sin que se haga mención del sistema de áreas protegidas, y reduzca ese sistema a la “explotación de los recursos naturales”, que ni es sistema, ni pueden reducirse a la explotación de los recursos naturales los espacios de interés natural que merecen ser preservados y gestionados como uno de los componentes esenciales del modelo territorial que las DOTEX han de definir.*

## 9. Inadecuada y/o insuficiente incorporación de la perspectiva de género

Pese al alarde que se hace en la exposición de motivos (y que la prensa ha destacado) sobre la innovación de la incorporación de la perspectiva de género en esta ley, no hemos visto en el articulado cómo se va a llevar a cabo dicha pretensión no siendo suficiente el criterio de perspectiva de género incorporado al artículo 37 apartado 5. Tampoco entendemos a que se refiere este apartado al hablar de “puntos negros para las mujeres y una propuesta de medidas para su corrección”. ¿se quiere decir con ello que en Extremadura hay lugares donde las mujeres no están seguras? Si es así, ¿no es esto quizás una cuestión de orden público y seguridad ciudadana más que de planificación? Se precisa más explicación en definitiva.

#### 10. Excesivo recurso a la delegación reglamentaria en materia de procedimientos.

Son muchos los conceptos y procedimientos que han quedado oscuros o demasiado indeterminados cuando se podría mejorar su definición y desarrollo en aras de la repetida seguridad jurídica. Y tampoco nos parece adecuado recurrir al desarrollo reglamentario para su definición cuando no se sabe bien lo que se quiere regular, además de suponer una infracción del artículo 105.c) de la Constitución, que establece que se regularán por ley los procedimientos administrativos a los que deberán someterse los ciudadanos.

Por otro lado, **recurrir constantemente a la delegación normativa hace inaplicable una ley**, pues siempre quedará a voluntad política el desarrollo normativo para su aplicación, frustrándose así la competencia legislativa de nuestros representantes parlamentarios.

Son ejemplos de este abuso: la fijación de los parámetros e indicadores de sostenibilidad del artículo 38; los documentos que deberán integrar las directrices de ordenación del artículo 46; la fijación de requisitos específicos para los proyectos de interés regional del artículo 60; la concreción de las determinaciones de los planes urbanísticos del artículo 66; la aprobación de los planes especiales del artículo 72; las determinaciones y contenido del catálogo del artículo 73; la aprobación de los planes parciales del artículo 74; la aprobación de los estudios de detalle del artículo 75; el procedimiento del sistema de expropiación del artículo



97 entre otros; Las normas de constitución y actuación de las agrupaciones de interés urbanístico del artículo 99 y un largo etc.

## **11. Una ley más desarrollista que sostenible, que no garantiza la preservación y uso racional de los recursos naturales de Extremadura**

Contrariamente a los bonitos enunciados de la exposición de motivos, un examen del articulado nos ha llevado a la conclusión de que esta ley, en vez de garantizar el desarrollo sostenible y el uso racional de los recursos naturales, propicia el “interés público o social” del municipio, pero bajo una perspectiva economicista del concepto de desarrollo, que sin duda tendrá lugar, por la falta de criterios de ordenación que garanticen la calidad de vida de los vecinos y la preservación ambiental en que dicha calidad de vida debe asentarse.

No hay mejor reclamo para la fijación e incremento de la población (uno de los objetivos a lograr) que el logro y la preservación de esa calidad de vida que no vemos en qué forma esta ley puede llegar a propiciar.

La regulación de los usos y aprovechamientos en el suelo rústico es particularmente relevante en esta Ley que va dirigida prioritariamente hacia el mundo rural, tal y como se contiene en su Exposición de Motivos.

Consideramos que esta regulación debe ser exhaustiva y precisa, para no caer en la ambigüedad de los conceptos indeterminados susceptibles de interpretación. Más a partir de ahora cuando se le va a dar tanta importancia a la Autonomía municipal a través de las Oficinas de Gestión urbanística de las Mancomunidades de municipios.

La Ley va ser interpretada por multitud de técnicos, al servicio de las Oficinas de gestión, por lo que si los usos del suelo no están debidamente precisados se pueden dar cientos de interpretaciones distintas, según el municipio del que se trate y del técnico informante.

Los usos del suelo rústico se encuentran recogidos tanto en el **artículo 16- Derechos de los propietarios de suelo rústico-** como en el **artículo 18-Usos y actividades en suelo rústico.**

### *a) Ampliación e indeterminación de los usos del suelo rústico:*

En el **artículo 13**, aparte de referirse a los usos tradicionales (explotación agrícola, ganadera, forestal y cinegética) hablan de “otra análoga”, en el apartado 2-b consideran también como usos propios de naturaleza rústica *“cuantos otros tengan vinculación con la utilización racional de los recursos naturales y sean ambientalmente sostenibles*

El artículo 19 relativo a los usos y actividades en suelo rústico, es de redacción poco clara, pues parece contrario a las determinaciones del artículo 13 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, al facilitar en su apartado 1, “todos los usos que no estén prohibidos” por el planeamiento o que comporten la transformación rústica del suelo o su deterioro importante, cuando la norma estatal, sólo contempla en este tipo de suelos aquellos tradicionalmente propios de su naturaleza rústica, o que con carácter excepcional contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural, previa su declaración de interés público o social. Además la ley estatal distingue los usos en suelo rural (o rústico) atendiendo a la categoría a la que están adscritos según su protección cosa que no hace este anteproyecto.

En cualquier caso el apartado 1 y 3 de dicho artículo 19 están en contradicción y llevan a confusión sobre los posibles usos en suelo rústico.

Estas dudas sobre ampliación de usos en suelo rústico vienen refrendadas por la Exposición de Motivos cuando habla de *“monetizables a corto o medio plazo”*, *“entornos de alta calidad para el esparcimiento y la práctica deportiva, turismo vinculado al medio natural, formación e investigación ligada a la naturaleza, las energías renovables, y agroindustrias y sobre todo la referencia del artículo 19.3 a que “ Se podrán autorizar el resto de usos, estén o no contemplados de forma expresa en el planeamiento, que, no siendo propios de la naturaleza rústica del suelo, resulten compatibles con la misma, .... Sin ninguna especificación al respecto, pareciera que cualquiera de las actividades señaladas cabe en cualquiera de las categorías de suelo rústico mientras prime el desarrollo en pos de un interés público o social que no delimita o define, mermando incluso los valores y características que llevaron a la protección del suelo, siempre que éste no suponga **“un deterioro inadmisibile de sus valores”**. Qué se entiende por deterioro inadmisibile también estaría por ver.*

En definitiva, que este apartado 3 abre la vía de la autorización a CUALQUIER USO QUE SE CONSIDERE DE INTERÉS PÚBLICO Y SOCIAL.

Aquí ya no se exige que estén expresamente permitidos por el planeamiento, ni que supongan una utilización racional de los recursos, ni que sean ambientalmente sostenibles....

Dentro de este concepto cabría una EXPLOTACION MINERA A CIELO ABIERTO, que son las que se están pretendiendo instalar por las multinacionales mineras, en base a unos permisos de explotación que se están concediendo a decenas por la Dirección General de Minas ( en lo que va de año se han concedido más de 70 permisos de investigación). Como se exploten todas las minas que se pretende no va a quedar suelo para cultivos.

Este apartado abre la vía libre para autorizar cualquier cosa con tal de que sea de interés público y social. Pero **¿ que se entiende por interés público y social y quien apreciarlo?**.

Si este presunto interés está por encima del aprovechamiento sostenible de los recursos y del destrozo irremisible del paisaje, los ciudadanos quedan en una situación de absoluto desamparo, y en las manos de las personas que concedan estas autorizaciones interpretando unos artículos donde se establece una regulación de usos totalmente indefinida.

#### a. *Calificación rústica*

El artículo 20 innova a este respecto, dotando de competencia para otorgar la calificación rústica a los municipios con más de 10.000 habitantes e igualmente a las asociaciones de municipios que cuenten con competencias urbanísticas reconocidas en sus estatutos y con oficinas técnicas urbanísticas, cuando antes esta era una **competencia exclusiva de la Junta de Extremadura**, lo cual creemos que es más garantista de la preservación del suelo rústico.

En todo caso, y en aras a facilitar la tramitación de estas calificaciones, sería viable la competencia municipal solo en el caso de que los proyectos o usos a desarrollar en dicho suelo no estuvieran sometidos a cualquier medida de control e intervención de carácter medioambiental, conforme a la Ley 16/2015.

Adicionalmente, en la regulación de este procedimiento debería incluirse la **participación pública real y efectiva**, especialmente de los vecinos y personas interesadas, por los motivos ya expuestos, trámite o proceso de participación que este anteproyecto no contempla.

b. *Los asentamientos en suelos rústicos, residencial o productivo,*

Sorprendentemente el anteproyecto facilita y promueve los asentamientos en suelo rústico abandonando los criterios de ciudad compacta establecidos en la actual Ley del Suelo en detrimento de los criterios de “legalidad” o “legalización” de la actividad urbanizadora hasta ahora establecidos.

El concepto de asentamiento que nos da el artículo 22 se refiere a “construcciones o instalaciones” (que debería definir mejor) que presenten unos indicadores superiores a los estándares de sostenibilidad territorial establecidos para suelo rústico, como densidad y población, si bien no especifica donde se definen cuales sean esos estándares para el suelo rústico. Esta falta de precisión da cabida a cualquier tipo de asentamiento, dada la insuficiencia de las medidas de control y correctoras de los impactos ambientales, paisajísticos y socioeconómicos de este anteproyecto.

El artículo 22 viene a reconocer la posibilidad de prever en los planes territoriales la creación de asentamientos para el desarrollo rural y la economía circular, que se ordenarán y gestionarán junto a los ya establecidos y considerados irregulares pero viables, mediante *planes especiales de asentamiento*, que tampoco define o desarrolla suficientemente en el artículo 72, **como tampoco define cuando un asentamiento es viable o no lo es**. Tampoco aparecen plazos máximos ni para la completa ejecución y duración de los nuevos ni para la extinción de los ya existentes e irregulares, dejando la puerta abierta para su perduración indefinida a los que se consideran como “inviables”, que sólo quedarán *sujetos al canon correspondiente y hasta su extinción* “ como premio a su ilegalidad ¿Quién decreta el momento de la extinción y dónde se regulan las causas y el proceso? ¿Qué medidas compensatorias existen ante la posible extinción de los asentamientos residenciales sabiendo que conforman la residencia habitual de muchos habitantes?

Obsérvese que existe además una contradicción entre la promoción de asentamientos en suelo rústico y la prohibición de núcleos urbanos contemplada en el artículo 17.2 y 3 y el artículo 18.

Ante la reconocida existencia de los asentamientos irregulares y la necesidad de su regularización, así como la necesidad de propiciar un desarrollo del ámbito rural en una comunidad como Extremadura, podría ser de utilidad regular estos asentamientos, pero con un mejor desarrollo y acierto, que no premiara la ilegalidad, como se propone.

Se habrían de regular detallada y específicamente: los objetivos a lograr; las características y condiciones de los *planes especiales de asentamiento*; que la compensación por los daños ambientales sea destinada efectivamente a prevenir y compensar esos daños al medio ambiente y no solo a incrementar las arcas municipales; que se regule con plazo la forma de llevar a cabo la extinción de los irregulares; que el canon impuesto del 1% del valor catastral (que debería ser al menos del 10%) no facilite los asentamientos irregulares en contra del crecimiento compacto y ordenado de la ciudad pues al final resultará más barato ser irregular e ilegal, que pedir licencias, costear la urbanización, pagar los impuestos y tasas que ello comporta, etc. Y es que vemos un **peligro de que se de vía libre a estos asentamientos descontrolados, porque resultará más barato que adquirir suelo urbanizable y llevar a cabo una urbanización “legal”, con la consiguiente desnaturalización y destrucción de nuestro suelo rústico.**

#### *d) Planes de Suelo Rústico.*

El Artículo 55 contempla un nuevo instrumento de ordenación territorial para la integración de los intereses supramunicipales **“como”** la protección de los espacios naturales, la conservación del paisaje y los recursos naturales, los bienes de dominio público o el patrimonio histórico cultural, para lograr los fines y objetivos establecidos en la ordenación territorial.

A fin de evitar la inseguridad jurídica, se aconseja redactar de manera taxativa el elenco de intereses supramunicipales recogidos en el apartado 1 que justificarían la aprobación estos planes, eliminando la preposición “como”, pues esto es sumamente indeterminado y deja abierta la posibilidad a que en dicho plan

se incluya cualquier objeto, dada la su vez indeterminación de cuales sean “*los objetivos establecidos para la ordenación territorial*”. También sería conveniente un mejor desarrollo del procedimiento a seguir para lograr el acuerdo de esos intereses, (si exigiría unanimidad, si la decisión de los municipios vincularía la aprobación del Consejero y en qué medida) sobre todo teniendo en cuenta que categorización del suelo rústico *desplazará las que contengan los planes urbanísticos en vigor*.

*e) Insuficiente sostenibilidad (ambiental) de los criterios de ordenación del art. 37*

La sostenibilidad solo la aborda este anteproyecto en el artículo 37, y de ella se han descolgado criterios importantes para la sostenibilidad ambiental, como la lucha contra el **cambio climático (que solo aparece referido en la exposición de motivos)**, **la preservación de la calidad del aire, la gestión de residuos, la afcción por ruido, la integración de los planes de ruido** en la ordenación y planeamiento, etc.

Además abunda en estas normas y directrices el “**promoverán**”, “**fomentarán**” y “**favorecerán**” cuando deberían decir “**deberán**”, si es que se pretende que sean normas de obligado cumplimiento.

Especial consideración nos merece la poca fortaleza y determinación con la que se aborda la cuestión del transporte “sostenible”, pese a ser éste uno de los factores determinantes de la contaminación difusa y factor decisivo en la lucha contra el cambio climático. No debería aprobarse ningún planeamiento ni ordenación territorial que no lleve asociado y con carácter prioritario un verdadero y concreto Plan de transporte sostenible, pues es en esa fase de elaboración del planeamiento que se debe abordar el problema del transporte y no después, no bastando en consecuencia los estudios a los que se refiere el apartado 2.d, ni medidas como el “fomento” de aparcamientos disuasorios ni la prioridad de la implantación y mejora de los transportes públicos.

## 12. Otras sugerencias

*a) Licencias en la minería*

Se debería aclarar el régimen de licencias urbanísticas para explotaciones mineras y actuaciones de investigación minera previas a la explotación, pues el art. 136. Licencias urbanísticas de usos y transformación del suelo, solo contempla “La extracción de áridos y la explotación de canteras”, no quedando claro si otras actuaciones en el subsuelo podría incluir a estas actividades. La aclaración es sumamente importante dado el elevado número de permisos de investigación minera que se están dando.

*b) Inclusión de la notificación a terceros afectados de la solicitud de licencias*

El art. 143 relativo al procedimiento general de otorgamiento de licencias debería incluir una fase de información pública y notificación a vecinos afectados por los motivos ya expuestos de los requisitos para una participación pública efectiva, por lo que el **plazo de 15 días debería ser ampliado al menos a 30 días.**

*c) Contemplar la acción pública en materia urbanística*

Aunque dicha acción pública ya la recoge la Ley del Suelo estatal se debería repetir e incluso desarrollar en esta ley para mayor conocimiento general de la población pues las leyes también tienen la función de “educar” a la población.

*d) Mejorar los proyectos de interés regional*

No consideramos correcto que a través de un proyecto de interés regional se pueda modificar un plan de ordenación territorial, tal y como recoge el artículo 58.1, ya que el procedimiento de aprobación de estos proyectos es limitado, parte de una visión muy concreta, centrada en el propio proyecto sola y exclusivamente, cuando un plan de ordenación territorial parte de un procedimiento mucho más complejo y abarcativo, pues es el resultado de una mirada sobre el territorio, es decir, desde otro plano, que al PIR se le escapa. Además los planes de ordenación territorial están sometidos a una evaluación ambiental estratégica mientras que los PIR no lo están, al tratarse de proyectos de construcción, aunque este proyecto de ley lo vuelva a meter entre los Instrumentos de Ordenación Territorial, tal y

como puso de manifiesto la Sentencia del TSJ de Extremadura de nulidad del PIR de Marina Isla de Valdecañas. No es conforme al principio general del derecho de que “el que puede lo más, puede lo menos”, ni al principio de jerarquía normativa, que un proyecto de construcción concreto y determinado pueda modificar un planeamiento de rango superior como es un plan de ordenación territorial, por el solo hecho de haber colocado a estos PIR dentro de la categoría de planes de ordenación territorial. Efectivamente, si vemos la definición del artículo 57, los PIR, como en la legislación previa, son proyectos de obras e infraestructuras, servicios y dotaciones e instalaciones, no pueden constituir incluso desarrollos urbanísticos y en ellos no existe en modo alguno el carácter de “planificación” ya que se aprueban para su ejecución inmediata sin necesidad de desarrollo reglamentario o aprobación de un proyecto de ejecución posterior.

La posibilidad de alterar un plan de ordenación territorial a través de un PIR tampoco se puede justificar con un informe favorable sobre la compatibilidad de los usos y actividades que contemplen y su congruencia con los valores objeto de protección, porque no puede compararse el rigor y el procedimiento seguido en una evaluación ambiental estratégica que ha de acompañar a todo planeamiento con el de un simple informe sectorial. Tampoco entendemos que en que podría contradecir un PIR a un POT si al final se preservan todos los mismos valores en ambos.

Por todo ello, y por suponer una excepción particular a la norma general, es preciso **eliminar la mención que se hace en el artículo 58 a que las “determinaciones de los proyectos de interés regional vincularán directamente al planeamiento territorial y urbanístico”**,

Tampoco vemos aconsejable dejar al desarrollo reglamentario de aspectos importantes del procedimiento de aprobación de estos proyectos el establecimiento de requerimientos específicos sin antes haber delimitado perfectamente el contenido mínimo, de los cuales ya echamos a faltar :

- La necesidad de exigir que el proyecto que declare PIR tenga el nivel de desarrollo y de detalle suficiente como para su inmediata ejecución, tal y como prevé el artículo 57.

- Previsiones específicas sobre la evaluación de impacto ambiental y autorización ambiental en su caso.

- La necesidad de que el acuerdo de aprobación contenga al menos:

- a. una **descripción del proyecto** a ejecutar



- b. un **plazo máximo** de ejecución
- c. **las garantías** necesarias para asegurar la ejecución del proyecto en el plazo establecido o la restitución del suelo a su estado previo en caso de no llevarse a cabo el proyecto.
- d. el resultado de la evaluación de impacto ambiental en su caso.

Finalmente, dado el carácter de excepción de estos PIR de la regla general establecida para la aprobación de proyectos, y dado que pueden contravenir el “interés” general que acompaña a toda planificación, la ley debería **delimitar muy bien el excepcional interés general** que persiguen y justifican estos proyectos para evitar que al final se conviertan en un coladero de proyectos que primen el interés particular del promotor del PIR frente al interés general del planificador y de protección del medio ambiente, como muy bien reza la sentencia nº 195 de 9 de marzo de 2011, del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, de nulidad del Proyecto de Interés General Marina Isla de Valdecañas.

- d) Suprimir los estándares de zonas verdes del artículo 39 en poblaciones de menos de 5.000 habitantes que dispongan suelo publico dentro de la Red Natura 2000*

Nos parece absurdo y un gasto innecesario obligar a los pequeños municipios rurales a construir parquecitos que nadie usa, cuando todo el municipio está rodeado de un jardín con altos valores ambientales como los que determinan su inclusión en la Red Natura 2000.

- e) Establecer una Incompatibilidad absoluta para los arquitectos y profesionales funcionarios o contratados en las oficinas de Gestión Urbanística o por los Ayuntamientos.*

Es escandaloso y éticamente inaceptable ver como estos arquitectos de los Ayuntamientos o de las Oficinas de Gestión Urbanística, aprovechándose de sus conocimientos en el ámbito público, dirigen y firman proyectos (a veces bajo la cobertura de un testaferro) sobre los que luego deberán pronunciarse con motivo de las licencias urbanísticas o la planificación a la desarrollar. Supone además una competencia desleal dentro del gremio.

Consideramos que esta incompetencia no debería limitarse al ámbito de actuación pública que tengan encomendado, sino a todo el territorio de la Comunidad, por las razones expuestas y para luchar contra la corrupción.

*f) Celebramos y apoyamos la supresión del trámite de consulta sustitutivo de la licencia o autorización contemplado en el art. 188 de la vigente Ley 15/2001 del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura.*

Dicho trámite lo consideramos contrario a los principios de transparencia y participación pública (que han sido eliminados) impiden el control de la legalidad y la arbitrariedad de los poderes públicos, y es sumamente antidemocrático, pues abre la vía a la ejecución de obras y proyectos sin control ciudadano alguno.

Por todo lo cual

SOLICITAMOS que teniendo por presentadas en tiempo y forma las presentes alegaciones se sirva desistir de continuar con la tramitación de este anteproyecto ordenando su anulación y retirada, por apreciar la falta de legalidad, información y transparencia en el proceso de elaboración acordando, en su caso, la apertura de un nuevo proceso de consultas participativo real y efectivo para apreciar en primer lugar su necesidad, así como los objetivos y finalidad de la misma, con carácter previo a una nueva redacción del anteproyecto.

Subsidiariamente solicitamos,:

1. Que teniendo en cuenta nuestras alegaciones y demás que se formulen, para el caso de que se redactara un nuevo anteproyecto o modificaciones sustanciales del mismo, sea sometido de nuevo a información pública con carácter previo a su traslado a la Asamblea de Extremadura, para garantizar la participación pública que ha sido vulnerada.

2. Que en el texto definitivo que se presente a la Asamblea de Extremadura sean tenidas en cuenta nuestras alegaciones, o en su caso, se motive su no aceptación.

Por ser justicia que solicitamos en Mérida a 13 de diciembre de 2017-12-13

Fdº. Por ACIMA

Mª Ángeles López Lax

Fdo. Por ADENEX

José María González Mazón