

CIRCULAR 4/2021

Documento consulta previa revisión, actualización y adaptación del TRLOTAU

Estimados compañeros:

Os adjuntamos el documento que el COACM ha remitido a la Consejería de Fomento en relación con la **consulta pública previa** sobre el *“Anteproyecto de Ley de revisión, actualización y adaptación del TRLOTAU a los objetivos de desarrollo sostenible ODS-2030 y a la Agenda Urbana Española”*.

Muchas gracias por vuestra colaboración.

Mercedes Miranda Bleda
Secretaria de la AAUCLM

Consulta Pública Previa sobre el anteproyecto de Ley de revisión, actualización y adaptación del TRLOTAU a los Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS-2030 y a la Agenda Urbana Española.

En este documento se han recogido y sintetizado las opiniones y propuestas de colegiados que forman parte de la Agrupación de Arquitectos Urbanistas y de la Agrupación de Arquitectos al Servicio de las Administraciones Públicas del Colegio Oficial de Arquitectos de Castilla-La Mancha.

Adecuación de la nueva Ley a las características sociales, medioambientales, económicas, territoriales y administrativas de nuestra región

Consideramos fundamental que las premisas y principios del nuevo texto legal partan de un profundo conocimiento de las características y problemas sociales, medioambientales, económicos, territoriales y administrativos de nuestra región, para evitar la “importación” de regulaciones de otras autonomías que no van a funcionar en la nuestra.

Principio de sencillez, claridad y precisión.

Cierto es que las leyes urbanísticas y de ordenación del territorio suelen ser extensas y complejas porque compleja es la realidad y los fenómenos que abordan. Pero debemos evitar caer de nuevo en el error de formular una ley excesivamente “reglamentista”, cuyas modificaciones van generando numerosas contradicciones con sus reglamentos.

Sería deseable que la nueva Ley se abstenga de entrar al detalle en precisiones propias de desarrollos reglamentarios y abogamos, pues, porque la nueva regulación sea lo más generalista y sencilla posible, de manera que la definición y regulación de muchos conceptos, aspectos y cuestiones sean objeto de reglamentos, instrucciones, normas técnicas, etc., cuyas actualizaciones y modificaciones son más rápidas y ágiles.

Por otro lado, es necesario y fundamental la definición clara y precisa de los términos que se vayan a emplear en el texto, evitando sobre todo conceptos jurídicamente indeterminados, en aras de la seguridad y para evitar la disparidad de criterios a la hora de su interpretación.

Nuevos modelos territoriales presididos por los principios de sostenibilidad y protección de los recursos naturales.

Es fundamental que se establezca y defina el modelo territorial por parte de la Comunidad Autónoma, estableciendo directrices para la ordenación de los recursos y el crecimiento

urbano de los municipios, pues los conceptos de sostenibilidad y protección de recursos naturales sobrepasan los límites administrativos locales y requieren un análisis y capacidad de acción de carácter supramunicipal.

Revisión en profundidad del sistema de planeamiento actual para establecer un nuevo sistema con figuras e instrumentos más ágiles y flexibles

Las determinaciones que se establecen como obligadas para cualquier planeamiento general son excesivas y llevamos la carga de un sistema urbanístico heredado, que ha demostrado ser excesivamente rígido; un sistema que pretende dejar matemáticamente establecido un modelo concreto de crecimiento para un municipio, de manera que esté perfectamente definido, perfectamente acotado, medido y equilibrado, aunque haya que forzar la realidad para llegar a ello, pretendiendo materializar su desarrollo desde un papel, que todo lo aguanta.

Sin embargo, es rara la ocasión en que los crecimientos previstos por el planeamiento general se llegan a desarrollar sin alterar en nada las previsiones del mismo. Lo habitual, es que la “bola de cristal” falle, y sea necesario acometer modificaciones del planeamiento antes de llevar a cabo los desarrollos urbanísticos. En muchas ocasiones suele ser responsable el dilatadísimo tiempo de redacción de los planes, que hace que la diagnosis con la que se inicia su redacción quede obsoleta, incluso antes de alcanzar su aprobación.

Pero es que, aunque esto no fuera así, es decir, aunque el tiempo de redacción de los planes fuera mucho menor, siempre pueden surgir nuevos escenarios económicos y sociales que hagan inválido el proyecto de crecimiento establecido por el plan.

Por consiguiente, carece de sentido y no se debería obligar a que los planes generales tengan que prever áreas concretas de crecimiento y mucho menos ordenarlas detalladamente.

Sugerimos que estos instrumentos se vean despojados de la carga de tener que definir los crecimientos, sustituyendo tal necesidad por la fijación de unas directrices de evolución urbana mucho más definidas, que establezcan qué modelo de crecimiento se pretende, en qué áreas y de qué manera se debe realizar, dejando para el momento en que exista una iniciativa real derivada de una necesidad real de contar con nuevos crecimientos, la definición de los mismos, pues de este modo, el diagnóstico de la realidad existente y la respuesta a las necesidades, serán totalmente actualizados y válidos.

Paralelamente, se tendría que potenciar las figuras e instrumentos de planeamiento de desarrollo, dotándoles de capacidad y contenido y permitiendo a la administración local ejercer realmente su potestad legal rebajando la fiscalización urbanística a la que está

sometida por la administración autonómica, sobre todo en las determinaciones propias de la ordenación detallada.

Mientras que los planes urbanísticos sean una foto fija y costosamente alterable de un momento concreto, serán totalmente incapaces de dar respuesta a los problemas reales y actuales de nuestra región.

Revisión y actualización de los estándares dotacionales a las demandas y necesidades actuales

Nuestra legislación, heredera de las leyes estatales de 1956 y 1975, establece los estándares dotacionales en función de la edificabilidad o del número de viviendas, sin tener en cuenta las tipologías edificatorias en las que se materializa tal edificabilidad. Seguimos aplicando un sistema de fijación de los estándares dotacionales propio de la sociedad de los años 70 y 80, que nada se parece a la sociedad actual, donde predominan tipologías edificatorias acordes a un nivel de vida muy superior al de entonces.

Así sucede, por ejemplo, que, en sectores residenciales con grandes zonas verdes privadas, las zonas verdes públicas que la legislación obliga a establecer, están infrautilizadas, si no directamente abandonadas. Y es que, no por el mero hecho de que se exijan zonas verdes públicas, éstas van a ser utilizadas por la población, que solo hará uso de ellas si realmente son necesarias. En estos casos, los ayuntamientos incurren en importantes gastos de mantenimiento de unas zonas verdes que nadie utiliza.

Por otro lado, nuestra normativa urbanística actualmente no tiene en absoluto en cuenta la estacionalidad. Así, se exigen los estándares dotacionales en función de la edificabilidad o del número de viviendas, sin tener en cuenta si la población que las ocupará será población de derecho, que permanece todo el año, o estacional. Esto provoca grandes sinsentidos, sobre todo en aquellas pequeñas poblaciones donde la estacionalidad es elevadísima, llegando a superar el 70 %. Y es que, evidentemente, cuando la mayoría de la población albergable, es población estacional, hay determinados equipamientos que no son necesarios, como puede ser el caso del equipamiento educativo, y, sin embargo, actualmente se exige sin tener en cuenta la referida estacionalidad.

Simplificar y “normalizar” la ordenación y regulación del suelo rústico mediante la formulación de instrucciones técnicas de planeamiento.

La redacción de las figuras de planeamiento general supone un esfuerzo ingente para los ayuntamientos. Éstos tienen gran capacidad para decidir el modelo urbanístico que quieren adoptar en los núcleos urbanos y en sus crecimientos, pero, sin embargo, la discrecionalidad del ayuntamiento en el suelo rústico es muy limitada, al verse obligado a

aplicar las clasificaciones y categorizaciones de suelo rústico de especial protección derivadas de la aplicación de la normativa sectorial.

Por ello, sugerimos que se establezcan unas instrucciones técnicas de planeamiento donde se planteen unas normas urbanísticas aplicables para cada categoría de suelo rústico de especial protección, de modo que la regulación del suelo rústico en los planes generales sea potestativa, y sólo aquellos ayuntamientos que decidan variar lo establecido en la referida instrucción técnica, incluyan la regulación del suelo rústico en sus planes; igualmente, sólo aquellos ayuntamientos que decidan dar especial protección a suelos que no deban tenerla por aplicación directa de la normativa sectorial, deberían incluir en sus planes la regulación del suelo rústico. De este modo, todos aquellos ayuntamientos que se limitan a plasmar las exigencias de la normativa sectorial, y que son la mayoría, se verían liberados de la necesidad de regular el suelo rústico, teniendo que centrarse así exclusivamente en el suelo urbano y urbanizable.

De esta manera se podría evitar, además, que municipios colindantes que comparten las mismas áreas protegidas no tengan una regulación similar.

Simplificación de la tramitación de los instrumentos de planeamiento y mejora de la coordinación entre las distintas Administraciones públicas implicadas.

Tal y como se ha dicho anteriormente, la clasificación y categorización de la mayor parte del suelo rústico de un municipio “viene dada”. Es decir, poco a nada puede decir al respecto el ayuntamiento de turno, pero se consumirá mucho tiempo y trabajo en obtener la información de la administración autonómica sobre los recursos y valores naturales, así como los datos referentes a abastecimiento de agua y vertidos, que dependen de la administración central, y de los recursos que dependen de compañías privadas, por no hablar del enorme tiempo empleado en recabar los informes de las distintas administraciones que han de validar que la información se ha obtenido correctamente.

Si se lleva a cabo por parte de la administración autonómica la mayor parte del trabajo de clasificación, categorización y ordenación del suelo rústico y se coordina con las Confederaciones Hidrográficas los temas de abastecimiento de agua y depuración, el ámbito de trabajo y estudio de un planeamiento general se reduciría notablemente y la concertación se simplificaría enormemente.

En cuanto a la concertación es preciso, en lo que dependa de la administración regional, adoptar medidas claras para agilizar los trámites y regular y aplicar el silencio positivo de las consultas, de manera que, iniciado un expediente, este pueda tener una programación temporal real.

También sería de gran ayuda impulsar las bases de datos y sistemas de información geográfica, puesto que son una herramienta fundamental para facilitar la redacción y formulación de los planes.

Es fundamental facilitar la tramitación de las modificaciones puntuales de planeamiento, sobre todo las que afectan a determinaciones de la ordenación detallada, eliminando la traba, a nuestro juicio injustificada, de que tenga que identificarse expresamente en el plan si el objeto de la modificación es ordenación detallada o no, situación que se da en los municipios con planeamiento pre-LOTAU, los cuales son todavía muy numerosos.

Por otro lado, aunque ya se ha modificado la ley en este sentido, el procedimiento administrativo que permita una adaptación “automática” de los planes municipales a las modificaciones de la normativa urbanística autonómica y normativa sectorial, debe agilizarse al máximo.

Potenciación de las técnicas y actuaciones de regeneración y renovación urbana.

Desde un punto de vista urbanístico, las actuaciones de planificación deben ser llevadas a cabo por la administración a partir de una base estratégica, de manera que la ordenación pormenorizada de cada actuación, cuya viabilidad se basa en las condiciones de mercado puro y duro, se realice en el ámbito de su materialización real.

Pretender definir en demasía las intervenciones es de nuevo usar fórmulas matemáticas con pocas variables. La potenciación de figuras de desarrollo y mejora, dándoles más contenido y capacidad, así como desligarlos necesariamente de los procedimientos de los programas si son de iniciativa privada, permitirán llegar a sentar bases reales de regeneración rehabilitación y renovación, sin caer en efectos negativos como la gentrificación.

Es preciso la simplificación, el análisis veraz de las situaciones reales existentes y la puesta al día y en valor de lo que tenemos, sin miedo a alterar el eterno equilibrio inestable de un urbanismo global y matematizado con miles de números en cuadros, subcuadros y fichas.

Impulso del desarrollo rural y freno a la despoblación.

Es fundamental promover y facilitar la ejecución de infraestructuras de comunicaciones, y de telecomunicaciones, así como potenciar la implantación de las actividades económicas, tradicionales o innovadoras en los tiempos breves que son necesarios para materializar una iniciativa sin perderse en un marasmo de papeles, o malograrse por una zonificación que separa de manera quirúrgica lo residencial y las actividades económicas, cuando la convivencia de usos se podría solventar con la aplicación de medidas correctoras.

Se trata de revisar y reformular el principio y técnica de la “zonificación”, pensada y planteada de origen para las ciudades, en los municipios rurales, que responden a crecimientos orgánicos.

Establecer un marco legal que permita el tratamiento adecuado y regularización de actividades y actuaciones irregulares, atendiendo especialmente a las particularidades de los pequeños municipios.

Nos encontramos ante el problema de que en los pueblos (pequeños y no tan pequeños) la práctica de solicitar licencias no se generalizó hasta 2000, más o menos. Por lo que gran parte del parque residencial edificado y de las escasas actividades económicas que se desarrollan en ellos no tienen cobertura legal y el marco actual no favorece en absoluto su regularización.

Por otro lado, la desincronización entre los tiempos de una inversión empresarial y los trámites administrativos de las autorizaciones y modificaciones de planeamiento han contribuido en gran medida a esta situación.

Se debe favorecer la implantación de nuevas actividades económicas, pero también consideramos fundamental y necesario prever medidas que permitan el mantenimiento de las que ya existen en las debidas condiciones legales para acceder a las ayudas ofrecidas. Es la realidad de nuestro tejido empresarial en un amplio porcentaje del territorio que se localiza de nuevo en municipios menores.

Por otro lado, es muy habitual, en especial en los pequeños núcleos rurales que habitualmente solo cuentan con Delimitación de Suelo Urbano, que dicho instrumento no recoja la realidad urbanística, con edificaciones fuera de ordenación, pero con acceso rodado, determinados servicios y entornos muy consolidados desde hace años. Realmente en la mayoría de estos municipios el problema no es planificar su crecimiento, sino la regularización de actividades y actuaciones en situaciones poco ortodoxas

Teniendo en cuenta que tenemos una situación de hechos consumados, frente a los cuales no se actuó ni en su origen ni en su consolidación, desde ninguna administración, consideramos que se debe desarrollar una vía sencilla y eficaz para la regularización de esta realidad, a partir de un inventario y diagnóstico serio, que permita, con las medidas correctoras precisas, su encaje legal en el territorio y su puesta en valor como entes existentes, que no invisibles.

Apoyo a los municipios pequeños en la tramitación de determinados procedimientos de gran complejidad y simplificación del trámite de la calificación urbanística para implantar actuaciones en suelo rústico, especialmente para los actos y usos vinculados al sector primario.

La tramitación de las calificaciones es compleja y difícil de gestionar por parte de los pequeños municipios, sobre todo cuando la actuación está sometida a evaluación de impacto ambiental o a otros procedimientos y autorizaciones sectoriales.

Por ello sería recomendable que en municipios muy pequeños la tramitación de la calificación se instruya desde la propia Consejería de Fomento (publicación, notificación a las administraciones afectadas, etc.)

También consideramos que debería eliminarse o, al menos, simplificarse el trámite de las calificaciones urbanísticas de actividades vinculadas al sector primario, por entenderse que se trata de un uso característico del suelo rústico.

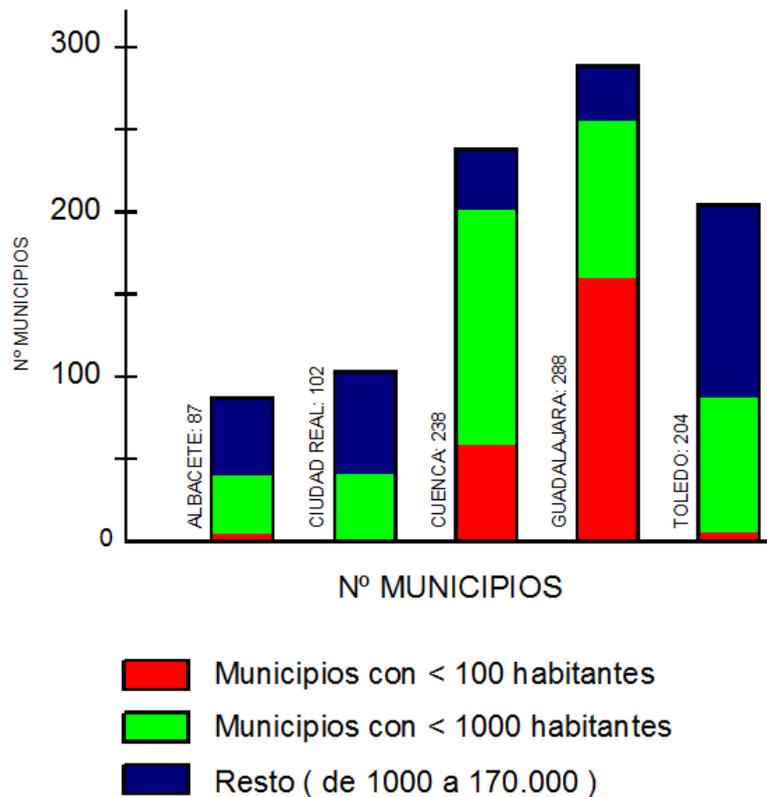
Es fundamental, como ya se ha dicho, que la ley establezca preceptos y conceptos muy claramente definidos y acotar en qué casos se requeriría la modificación de las calificaciones urbanísticas ya otorgadas, para reducir en medida de lo posible el margen de discrecionalidad de las Comisiones Provinciales de Urbanismo, sin perjuicio de que se procure una mayor y muy deseable unificación de criterios.

Planeamiento y gestión en pequeños municipios

La mayoría de los municipios de Castilla-La Mancha, sobre todo en las provincias de Cuenca y Guadalajara, son pequeños municipios, entendiendo por tales los de menos de 1.000 habitantes de derecho. Nuestra legislación urbanística nació y creció inspirándose en la legislación valenciana, para regular los crecimientos de las ciudades, el “boom” urbanístico, el agente urbanizador.... Actualmente y tras la realidad de una gran crisis económica, la explosión de la burbuja inmobiliaria y la realidad de una inesperada pandemia que ha cambiado la forma de vivir, obligados por las circunstancias, parece buen momento para plantear una legislación urbanística que no se concentre tanto en el “crecimiento” y lo haga más en la mejora y regeneración de los pueblos y ciudades, pero también del mantenimiento dentro de lo posible de esos pequeños municipios que tanto respiro dan a los habitantes de las ciudades en segundas residencias, casas rurales y actividades turísticas, deportivas y de contacto con la naturaleza de todo tipo.

No solo hay que “ayudar” desde la legislación a que todos y cada uno de estos pueblos tengan un planeamiento, a lo que tienen derecho, pero no medios, sino que hay que “mimar” a esas zonas que se van despoblando cada vez más pero que tienen un potencial turístico y económico que debería ser puesto de manifiesto en la legislación.

Y esos municipios no son pocos, la siguiente gráfica muestra el nº de municipios de cada provincia de Castilla-La Mancha y el nº de habitantes de cada uno de ellos, con datos del año 2012 (que no han variado prácticamente en la actualidad).



Los municipios con más de 1.000 habitantes son alrededor del 60% en Albacete, Ciudad Real y Toledo mientras que en Cuenca y Guadalajara son tan solo de alrededor de un 10% del total. Se ha legislado para las zonas coloreadas de azul marino y el resto son los grandes olvidados.

Estos pequeños municipios se están “muriendo” poco a poco y, al menos desde el urbanismo, se debe facilitar y simplificar, no solo la tramitación de procedimientos sino también su planificación y desarrollo.

Los planes se deberían focalizar en los aspectos más directamente vinculados con el diseño a escala urbana. Es necesario abrir el camino para comenzar a desarrollar instrumentos de ordenación urbanística específicos para estos pequeños ayuntamientos, de carácter flexible, que permitan definir y valorar la edificación existente, los tejidos y paisajes heredados, primar la rehabilitación frente a la edificación de nueva planta con tipologías ajenas al contexto, establecer normas para regular la edificación más adaptadas a las soluciones de la arquitectura tradicional, etc.

Debe replantearse la figura del PDSU. El escaso uso que se ha hecho a nivel municipal de los PDSU, revela que no aportaba diferencias significativas con respecto al POM (siguen teniendo bastante complejidad técnica y un complicado proceso de aprobación), aunque bien es cierto que las últimas innovaciones legislativas han mejorado mucho el escenario.

Por otro lado, es preciso también replantearse los criterios para la clasificación del suelo urbano y del suelo urbano de reserva. No tiene mucho sentido la regulación actual de crecimiento en forma de corona con un tamaño de manzana limitado. Hay municipios que sólo pueden/quieren expandirse en una zona y concentrar allí todo su crecimiento. La limitación al crecimiento de estos municipios tendría que regularse de otra manera (% de suelo de reserva con respecto al suelo urbano, incremento de número de viviendas, etc.).

Los pequeños municipios no tienen promotores, tienen propietarios, personas normales y corrientes cuyas pretensiones distan mucho de tener encaje en el proceso que por ejemplo un programa de actuación urbanizadora supone, en tiempo y dinero. Sobre todo, en tiempo.

Si bien la ley SUMA recupera tímidamente la figura del Estudio de Detalle, cualquier desarrollo o sobre todo modificación del planeamiento general, deja fuera al particular salvo que proceda por vía de programa y ha de ser el Ayuntamiento, tenga o no medios adecuados, el que se encargue de llevarlo a efecto y ahí empieza a morir todo.

El planeamiento general debería ser puramente estratégico en los pequeños municipios y delegar en figuras menores la aplicación de sus determinaciones con el grado de detalle necesario y considerando todas las variables reales, sin caer en la vía del programa por la pretensión de la libre competencia en la actividad urbanística, que no tiene ningún sentido en este tipo de municipios. Y es que entendemos que se debería revisar el modelo de programa de actuación urbanizadora en régimen de competencia en, función del rango de la intervención y del tamaño del municipio, simplificando o incluso suprimiendo el procedimiento.

La solución podría ser reformular los PDSU o añadir una nueva figura de planeamiento simplificado como tercera posibilidad, distinguiéndose sustancialmente de los POM tanto en tramitación como en documentación, de forma que su objetivo sea simplemente la delimitación de lo que es suelo urbano y suelo rústico, regulando únicamente el suelo urbano mediante ordenanzas, régimen de usos, alineaciones y rasantes, Catálogo de Bienes y espacios protegidos y de suelo público... y dejando la regulación del suelo rústico a los Planes de Ordenación del Territorio y a instrucciones técnicas, con las protecciones sectoriales que ya se aplican actualmente cuando falta esa regulación en los planeamientos vigentes o está obsoleta. Y en cuanto a los crecimientos, facilitar los mecanismos de cesión de los suelos dotacionales sin necesidad de recurrir a convenios, y aceptar la posibilidad de recurrir a los POS de las Diputaciones para ejecutar las obras de urbanización. No olvidemos que hablar de plusvalías en estos pequeños municipios, provoca sonrojo.

El objetivo de esta nueva figura es que pudiera estar en vigor, como máximo, en dos años, lo que garantizaría no solo su efectividad, sino el ánimo de muchos ayuntamientos sin tiempo, medios económicos ni ganas para entrar en un procedimiento de

planeamiento que no verán aprobado definitivamente antes de 6 u 8 años (siendo optimistas).

Necesidad de proyectar la ciudad en tres dimensiones

Durante décadas, poco a poco y sin darnos cuenta, el urbanismo se ha ido transformando en una disciplina cuya principal preocupación es el cumplimiento de estándares dotacionales, “la cantidad” de espacio público, olvidando la calidad del mismo. El resultado lo podemos ver en la mayor parte de los crecimientos de nuestra región, donde hay gran cantidad de zonas verdes equipamientos, viales, etc, pero donde la calidad del espacio urbano brilla por su ausencia. Y es que la normativa urbanística se preocupa casi exclusivamente por lo cuantitativo, olvidando lo cualitativo. Y ello da como resultado unas ciudades anodinas, donde no se tiene en cuenta la calidad del espacio urbano, la interrelación social, el bienestar climático, etc.

Para revertir esta tendencia, se hace necesario que la legislación incluya procedimientos para chequear no solo la cantidad del espacio público sino también su calidad. Es necesario que la ciudad se proyecte en tres dimensiones. Es decir, los análisis volumétricos de los nuevos tejidos deben ser necesarios en los crecimientos de los pueblos de gran tamaño y en las ciudades, para poder comprobar cuál es la imagen de la ciudad que resulta de las determinaciones urbanísticas establecidas en las correspondientes ordenanzas

Incremento del personal al servicio de las administraciones públicas en materia de urbanismo.

El tiempo y dedicación del técnico municipal se va quedando estancada a la vez que, sin embargo, la carga del trabajo y sus cometidos aumentan incesantemente.

Resulta estéril la importancia que se otorga al urbanismo como disciplina integradora de las soluciones para los problemas ambientales, económicos y sociales, si luego no va a haber personal suficiente para su correcta y ágil aplicación.

Al problema ya existente de la insuficiencia de personal técnico en los Ayuntamientos, se debe añadir la tendencia de legislación estatal y autonómica de cualquier ámbito a designar a la administración local como órgano sustantivo en procedimientos administrativos muy complejos

Por ello, como ya se ha dicho, se sugiere que a los municipios de muy pequeño tamaño se les libere de parte de esta carga.

El nuevo texto legal podrá ofrecer las herramientas para muchos de los problemas, pero si la Administración Local y la Administración Autonómica no se “arma” y se refuerza con la asistencia técnica y jurídica suficiente y cualificada no lograremos resolverlos.

Regulación de las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas

Dado que hace años que dejó de ser de aplicación el Reglamento de actividades, debería incluirse en el TRLOTAU una regulación de las mismas dentro del capítulo correspondiente, puesto que la mayoría de las que eran objeto de aplicación del citado reglamento han quedado sin regular.

Control de las actividades y disciplina urbanística

Al hilo de las nuevas tramitaciones de control de las actividades de la Ley SUMA, se debería mejorar la capacidad de control de la actividad urbanística mediante los medios necesarios, dotando a la administración de equipos de disciplina urbanística suficientes para toda la Comunidad Autónoma y, especialmente, dando el apoyo necesario a los pequeños y medianos municipios.

Como una opción de éxito contrastado por su eficiencia, se propone la creación de una agencia como la creada en Galicia APLU, Agencia de la Protección de la Legalidad Urbanística de Galicia, o en Canarias la Agencia de Protección del Medio Natural.

Toledo, a 22 de abril de 2021.