

Evolución reciente de la normativa urbanística. Perspectiva desde Castilla y León

SUMARIO: 1. ANTECEDENTES. 2. LA SENTENCIA 61/1997 Y SUS CONSECUENCIAS EN CASTILLA Y LEÓN. 3. LA LEY 6/1998 Y EL PROYECTO DE LEY DE URBANISMO DE CASTILLA Y LEÓN.

1. ANTECEDENTES

Como las demás Comunidades Autónomas, Castilla y León asumió su competencia en materia de urbanismo a principios de los años ochenta, sin que ello supusiera una ruptura del marco jurídico urbanístico, ya que se mantuvo la vigencia del Texto Refundido de 1976, completado con los reglamentos y demás disposiciones aprobadas hasta 1981.

Hoy podemos constatar que aquel marco normativo fue un instrumento eficaz para la regeneración urbana, del que en nuestra región hicieron uso casi todas las ciudades de cierto tamaño, abordando procesos de transformación de la ciudad heredada con un éxito atribuible tanto a la calidad y moderación de los planes, como a su oportunidad en el tiempo y a la voluntad política para aplicarlos.

Como es sabido, la Ley 8/1990, de Reforma del Régimen Urbanístico, introdujo importantes novedades en nuestro sistema

legal. Pero en este breve texto sólo interesa recordar que la Junta de Castilla y León fue una de las instituciones que la impugnaron por entender que vulneraba el orden constitucional de competencias; ahora bien, nuestro recurso no pretendía que los preceptos cuyo carácter básico se atacaba, no pudieran ser objeto de la potestad legislativa supletoria del Estado, ni tampoco cuestionaba la existencia misma de dicha potestad.

Hasta 1995, Castilla y León opta por aguardar el deslinde competencial esperado del recurso, y ello por tres razones: por la propia incertidumbre sobre la sentencia; por la creencia de que, de prosperar el recurso, la legislación estatal podría seguir aplicándose de forma supletoria; y además porque la Administración del Estado planteó muy pronto la reforma de la norma impugnada, formando una «comisión de expertos» e incluso difundiendo diversos documentos al respecto.

Pero a partir de 1995 Castilla y León se suma a las Comunidades que van optando por desarrollar la legislación estatal, tanto por la evidente necesidad de su adaptación a la realidad regional como por la tardanza de la sentencia, y comienza los trabajos para ello, con la asistencia del profesor D. Martín Bassols Coma; trabajos que sufrieron un brusco giro, y una no menos intensa aceleración, a partir de la publicación de la Sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional.

2. LA SENTENCIA 61/1997 DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y SUS CONSECUENCIAS EN CASTILLA Y LEÓN

Las consecuencias de la sentencia variaron de una Comunidad a otra, en función de sus características (demográficas, administrativas) y de su relación con la legislación anulada (adaptación del planeamiento, desarrollo normativo) En Castilla y León nos encontramos entonces en una situación intermedia, sin Ley urbanística propia, pero con sólo tres Planes Generales adaptados al Texto de 1992.

De entrada, teniendo en cuenta nuestra peculiar estructura administrativa, con 9 provincias y 2.247 municipios, la Junta de Castilla y León publicó una *Circular «sobre criterios para la aplicación del régimen jurídico urbanístico tras la Sentencia del Tribunal Constitucional»*. En ella se exponían criterios de interpretación divididos en cinco capítulos, relativos a los efectos de la sentencia sobre:

a) El Texto Refundido de 1992, respecto del cual los criterios contenidos en la Circular coincidieron básicamente con los desarrollados por la doctrina.

b) La Ley 7/1997, de medidas liberalizadoras, sobre la cual la

sentencia dejó sentir sus efectos, aun no siendo su objeto. Tras un detenido análisis se concluyó que sólo resultaban aplicables sus artículos 1.º (sin consecuencias prácticas por efecto de la Disposición Transitoria), 2.º, en cuanto al suelo urbanizable y al suelo urbano «asistemático» (aplicando el aprovechamiento medio en suelo urbanizable y el aprovechamiento real en suelo urbano) y 4.º (sobre régimen local). Por el contrario, se entendieron inaplicables el artículo 3.º (referido a artículos anulados de 1992) y sobre todo, el artículo 2.º en cuanto al suelo urbano «sistemático» (ya que las técnicas del aprovechamiento tipo y del aprovechamiento medio en suelo urbano quedaron sin cobertura legal. Es decir, la Ley 7/1997 era en este punto una norma incompleta, no siendo por tanto necesaria su anulación para entender inaplicables sus referencias a dichas técnicas: la sentencia las convirtió en palabras sin contenido jurídico).

c) Los Reglamentos urbanísticos, cuya vigencia se entendió recuperada ya que el Real Decreto 304/1993, la tabla de vigencias, quedó sin base justificadora, pues las derogaciones que contenía podían entenderse producidas en realidad por el Texto de 1992, que las ordenaba y justificaba, mientras que el Real Decreto únicamente habría aclarado dichas derogaciones. Así, la Circular apuntó la más que probable vigencia de importantes artículos de los reglamentos (aprovechamiento medio, reparcelación...).

d) El planeamiento adaptado al Texto Refundido de 1992, respecto del cual, y sin perjuicio de que las determinaciones sin cobertura legal hubieran de ser anuladas, *«sería legítima toda interpretación tendente a salvar su legalidad, agotando incluso sus posibilidades de encaje en el marco normativo resultante de la sentencia»*.

e) Los actos administrativos amparados por la legislación anulada, sobre los que la Circular recordaba, simplemente como orientación, que para ellos la firmeza es mucho más importante que para las normas, y que por tanto, pese a la retroactividad de la Sentencia, no era en general de esperar que ésta pudiera removerlos.

Conforme la sentencia fue siendo conocida, quedó claro que de ella se derivaba la urgente necesidad de elaborar una legislación urbanística propia de la Comunidad Autónoma. Sin perjuicio de dicho objetivo, precisamente la conveniencia de ganar tiempo para la reflexión y el debate necesarios aconsejó resolver sin dilación dos problemas de efectos inmediatos sobre la Administración local: primero la efectividad de los Planes Generales adaptados al Texto Refundido de 1992 (con sus áreas de reparto, etc.) pero sobre todo, la participación municipal en las plusvalías urbanísticas; ya que conforme a la interpretación de la Circular, quedaba sin cobertura legal la *«cesión del 10 %»* en suelo urbano.

Por ello las Cortes de Castilla y León aprobaron la *Ley 9/1997, de 13 de octubre, de medidas transitorias en materia de urbanismo*, cuyo limitado objeto fue rehabilitar la regulación de algunas técnicas anuladas por la sentencia, respetando lo dispuesto con carácter básico en la por entonces reciente norma estatal, *Ley 7/1997, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y colegios profesionales*.

La única verdadera novedad respecto del anterior marco jurídico se contiene en un breve párrafo: «*El Ayuntamiento no participará en los gastos de urbanización correspondientes al porcentaje de aprovechamiento que le pertenezca*». Ante las críticas recibidas, es bueno recordar que este precepto perseguía tres fines, de los que sólo uno ha sido bien divulgado, el de compensar a la Administración Local por su menor participación en el aprovechamiento urbanístico. Pero además se ha pretendido liberar a los pequeños municipios de la carga de incorporarse a los procesos urbanizados, careciendo de los mecanismos de financiación de la iniciativa privada (lo que les obligaba en la práctica a convenir la permuta de su aprovechamiento por la ejecución de obras). Asimismo, al favorecer los desarrollos de densidad media-alta, propios de la expansión inmediata a las ciudades, frente a la urbanización dispersa en baja densidad, la medida supone un incentivo para aquellas actuaciones frente a éstas, de forma coherente con nuestro criterio de promover la construcción en los núcleos existentes.

Por otro lado, la Junta de Castilla y León decidió también tramitar de forma separada el Proyecto de *Ley de Ordenación del Territorio* (fue aprobado como Ley en diciembre de 1998), a fin de liberar esta importante materia de los avatares de la normativa urbanística. Nuestra opción ha sido que en dicho Proyecto de Ley se regulen los instrumentos de intervención y planeamiento en ámbitos supramunicipales, y se aborde sin más espera los tan necesarios mecanismos de coordinación de las actuaciones con incidencia territorial.

3. LA LEY 6/1998 Y EL PROYECTO DE LEY DE URBANISMO DE CASTILLA Y LEÓN

Decíamos en el apartado anterior que la consecuencia más relevante de la sentencia fue la necesidad de elaborar la normativa urbanística autonómica. En nuestro caso, para ello se impulsaron los trabajos iniciados en 1995 con la ya citada asistencia del profesor Bassols, y se presentó en enero de 1998 un anteproyecto de Ley regional que se atenía al entonces proyecto de nueva Ley del Suelo del Estado.

Nuestro anteproyecto se sometió a un amplio *proceso de parti-*

participación: fueron consultados todos los organismos de las Administraciones estatal, regional, provincial y municipal que pudieran entenderse afectados (en el caso de los municipios, sólo los mayores de 10.000 habitantes, canalizándose la aportación de los demás a través de su Federación Regional). Asimismo, se invitó a las asociaciones sociales con intereses en el ámbito del urbanismo, procurando no excluir ningún sector: no sólo asociaciones empresariales y colegios profesionales, sino también asociaciones de consumidores, sindicatos, universidades, cámaras de comercio y de la propiedad urbana... Por último, se solicitó la colaboración de un nutrido grupo de expertos individuales, hasta alcanzar un número de consultas superior a 140, de las que más de la mitad se vieron correspondidas con informes o sugerencias.

Ya con cierta perspectiva, podemos juzgar que el proceso de participación realizado, aunque más largo de lo que se pretendió en principio (de febrero a junio de 1998), fue un gran acierto, puesto que el texto final obtenido arrancó su tramitación parlamentaria con un alto grado de consenso social, lo que es, sin duda, una de las más firmes garantías del éxito futuro de nuestra normativa urbanística.

Una vez publicada la *Ley 6/1998*, se acometió la redacción final de nuestro texto junto con una segunda ronda de consultas, esta vez limitada a las entidades que habían respondido en la primera. Y finalmente la Junta de Castilla y León aprobó el pasado 30 de julio de 1998 el Proyecto de Ley de Urbanismo de Castilla y León, remitiéndolo a las Cortes regionales. En las siguientes líneas se comentan algunos aspectos de la *Ley 6/1998*, utilizando como línea argumental el desarrollo que de las mismas se propone en nuestro Proyecto de Ley.

En primer lugar señalaremos que el proyecto de Castilla y León se construye sobre los principios del ordenamiento urbanístico consolidados en España desde 1956 y mantenidos en lo esencial por la *Ley 6/1998*. Por tanto, se recogen todos los preceptos de 1976 o 1992 que mantienen su utilidad, pero al mismo tiempo se ofrecen soluciones nuevas para nuestros problemas específicos, obtenidas tanto de la práctica urbanística como del debate teórico recientes; de hecho, no pocas provienen del llamado *Documento de Salamanca* (las recomendaciones de la célebre comisión de expertos) y otras muchas del ya comentado proceso de participación.

Cuatro son los *objetivos* principales del Proyecto de Ley de Castilla y León: el primero es reducir la complejidad normativa, codificando los preceptos reguladores del urbanismo. Ahora bien, esta labor quedará incompleta por sernos indisponibles relevantes materias de competencia exclusiva del Estado: expropiación y

valoración del suelo, Registros de la Propiedad, reparcelación y transmisión de fincas en cuanto a régimen fiscal, extinción o transformación de derechos y cargas.

También buscamos adaptar la normativa urbanística a las características y problemas particulares de Castilla y León: entre ellos, la debilidad demográfica y la fragmentación administrativa, que otorgan especial importancia al tratamiento del suelo rústico y de los pequeños municipios. En efecto, en Castilla y León lo que no es urbano no puede ser concebido como simple no urbanizable, y lo urbanizable futuro no puede ser hegemónico sobre un espacio rural con valores propios. Tampoco puede ignorarse el escaso grado de urbanización (apenas el 1% del territorio) y, desde luego, la falta del tamaño suficiente dificulta la eficacia de los servicios, muy vinculada al grado de concentración de la población servida.

El tercer objetivo es incorporar a la actividad urbanística nuevos valores como la transparencia administrativa (el acceso a la información), el fomento de la cohesión social y la protección del medio ambiente y del patrimonio¹, llamados a compartir en forma creciente el peso de las decisiones de ordenación urbanística con los históricos valores de abaratamiento del suelo y dotación de servicios.

Por fin, el último objetivo ha de ser recuperar (o si se prefiere, afirmar) la finalidad central de la actividad urbanística², un tanto diluida en el sistema de 1990 frente al ideal, desde luego loable, de equidistribución económica entre propietarios de suelo; pero cuyos tan complejos mecanismos en la práctica obstruyeron la aprobación y ejecución del planeamiento. Se intenta por ello eludir la imposición de una determinada política; es decir, que la Ley se limite a regular la actividad urbanística, proporcionando los instrumentos y técnicas para que la Administración competente, en primera línea la municipal, pueda desarrollar el modelo urbanístico que se ajuste a su propia experiencia y necesidades.

En el título preliminar se establece como *objeto* de la Ley regional la regulación de la actividad urbanística, complementario por tanto del objeto de la norma estatal, y se desarrollan sus *principios* rectores: se concibe la actividad urbanística como función pública,

¹ Asumiendo los principios recogidos en los Títulos XIV y XVI del Tratado de la U.E. y en otros documentos como la *Declaración de Río*, el *Libro Verde del Medio Ambiente Urbano* o la *Carta Europea de las Ciudades Sostenibles*, según los cuales el territorio es un patrimonio colectivo que ha de usarse de forma sostenible para legarlo a las generaciones futuras; y también, que debe la Administración matizar la acción del mercado, generadora al tiempo de riqueza y desigualdad, asegurando dotaciones suficientes y adecuadas.

² Conforme a los principios constitucionales de la política económica y social, que el uso del suelo se realice conforme al interés general, para mejorar la calidad de vida y la cohesión social de la población, en especial mediante su acceso a la vivienda y las dotaciones urbanísticas adecuadas, y de forma compatible con la protección del medio ambiente y del patrimonio.

lo que implica que corresponde a la Administración dirigirla, pero no necesariamente gestionarla, por lo que se reclama el fomento de la iniciativa privada³; por último, se insiste en la importancia de la participación social.

En el título primero se regula el *régimen del suelo* en el marco de la Ley 6/1998; por tanto, se asume la división del suelo en las tres clases básicas de urbano, urbanizable y no urbanizable, con su definición fijada por el Estado. Pero es posible desarrollar en cierta medida los criterios de clasificación para adaptarlos a la realidad regional: así se hace en cuanto al suelo no urbanizable, denominado de nuevo suelo rústico, tanto para manifestar su carácter no subordinado al urbano, como para reconocer la pervivencia real del concepto.

Procede en este sentido la reflexión sobre el modelo territorial deseable para Castilla y León: hoy en día existen en su interior más de 6.500 núcleos de población, que forman un sistema de asentamientos humanos bien afianzado en el territorio. Dotar a estos núcleos de servicios ha costado un notable esfuerzo de inversión pública, esfuerzo que habrá de mantenerse en el futuro para su ineludible conservación y mejora. Parece por ello lo más racional propugnar que las nuevas construcciones se realicen como norma general en los núcleos existentes, tanto para rentabilizar dichas inversiones como para mantener la estructura territorial y demográfica, ya muy debilitada en extensas áreas de la región.

Así, al regular el *suelo urbano*, el criterio de los servicios se subordina al citado modelo territorial, exigiéndose que los terrenos formen parte de un núcleo de población, y se reconoce la variedad de situaciones implícita en el texto estatal: suelo urbano consolidado⁴ y no consolidado⁵. Conforme a la norma estatal, el *suelo urbanizable* será el que no se clasifique como urbano o rústico. La Administración podrá utilizarlo para orientar el crecimiento urbano, delimitando determinados sectores; en el resto, el carácter imprevisto de las actuaciones justifica mayores exigencias, incluyendo la evaluación de su impacto ambiental. En cuanto a los derechos y deberes señalados en la Ley 6/1998, nuestro proyecto modula las cesiones de aprovechamiento: éstas se exigirán, en su cuantía máxima, en todo el suelo urbanizable, y también en el suelo urbano «no consolidado» de los municipios grandes⁶.

³ Conforme al art. 4.3 de la Ley 6/1998, no se restringe a los propietarios del suelo.

⁴ Donde no hayan de delimitarse ámbitos para su ordenación detallada o para el cumplimiento conjunto de deberes urbanísticos.

⁵ Por ejemplo, los suelos deficientemente urbanizados de las periferias y los *suelos en transformación* donde se plantea una ordenación sustancialmente diferente de la existente.

⁶ Los de población superior a 20.000 habitantes, en todo caso, y los demás que elaboren un P.G.O.U.; así, los municipios menores podrán en uso de su autonomía acceder a un régimen urbanístico complejo si lo estiman necesario.

Con especial interés se aborda el *suelo rústico*, buscando aproximar la regulación estatal a la realidad regional. Como en aquélla, si las características del terreno desaconsejan su urbanización, habrá de ser clasificado como suelo rústico. Pero además deberá incluirse en la más adecuada de las categorías de protección que el Proyecto propone. Varias de ellas tienen un carácter reglado extraído de la legislación sectorial (aguas, patrimonio, infraestructuras...), pero su régimen puede extenderse a terrenos no afectados por ella. Otras categorías son específicamente urbanísticas, como las previstas para la protección de los entornos urbanos y de los asentamientos tradicionales⁷. A cada categoría corresponde un régimen especial, en el que los usos del suelo⁸ se definen como permitidos, prohibidos o autorizables (para los que se arbitra un procedimiento para valorar las concretas circunstancias de interés público que justifiquen su autorización).

La Ley concede especial importancia a las históricas *normas de aplicación directa*, ubicándolas como principios generales de aplicación en toda clase de suelo y añadiendo algunas nuevas, como la obligación de resolver la dotación de los servicios necesarios y la prohibición de construir en zonas de riesgos naturales. Y se ha separado en un capítulo aparte el régimen de los *municipios sin planeamiento*⁹, que contiene con una sencilla redacción los criterios de clasificación del suelo y el régimen de derechos y deberes de los propietarios para dichos municipios.

El título segundo se ocupa del sistema de *planeamiento urbanístico*, cuyas bien asentadas características se mantienen en lo esencial. Como novedad singular se definen *criterios* a observar por todo plan, sobre orientación del crecimiento urbano, delimitación de sectores, sostenibilidad, protección del medio ambiente y del patrimonio, calidad urbana, cohesión social y equidistribución.

El conocido urbanista italiano G. CAMPOS VENUTTI ha dicho con razón que *el reto del urbanismo futuro será su transformación en sentido ecológico*; por ello nuestro proyecto señala densidades máximas de población y edificación, e introduce estándares de sostenibilidad¹⁰. En cuanto a la cohesión social, el planeamiento habrá de propiciarla por dos vías: asegurando reservas para dotaciones urbanísticas, y favoreciendo la mezcla equilibrada de usos, para lo que se regula un índice de variedad urbana.

⁷ Se trata sobre todo de los núcleos rurales de la orla montañosa periférica, similares a los de Comunidades vecinas como Galicia o Asturias que también han abordado el problema.

⁸ El Proyecto de Ley pormenoriza con detalle las «actuaciones específicas de interés público» citadas en el artículo 20 de la Ley 6/1998.

⁹ Especialmente importante en una Comunidad con 2.247 municipios, aproximadamente la mitad con menos de 1.000 habitantes; municipios que, salvo si están situados en entornos urbanos o áreas turísticas, normalmente no tienen capacidad para elaborar planeamiento.

¹⁰ Como el índice de permeabilidad, porcentaje de suelo que deberá estar cubierto de vegetación a fin de contribuir al equilibrio de la atmósfera y las aguas subterráneas.

En cuanto al *planeamiento general*¹¹, nuestra fragmentación administrativa desaconseja la unificación planteada en otras regiones; por ello se conserva para los municipios de cierta complejidad la aquilatada figura del Plan General de Ordenación Urbana, y se regulan para los demás las Normas Urbanísticas Municipales, fundiendo las normas «subsidiarias» y las delimitaciones de suelo urbano. Otras novedades son la sistematización de contenidos en torno a los conceptos de ordenación general (la «estructura general y orgánica del territorio») y ordenación detallada¹²; el tratamiento de la programación, que no será vinculante hasta la fase de gestión¹³; y el desdoblamiento de los usos disconformes con el planeamiento (reservando el régimen más estricto para los declarados fuera de ordenación).

En el *planeamiento de desarrollo* se refuerzan las figuras bien conocidas del Plan Parcial, en suelo urbanizable, y el Estudio de Detalle, en suelo urbano¹⁴, y se resaltan por su importancia en nuestras ciudades los Planes Especiales de reforma interior y de protección de conjuntos históricos. Ya fuera del sistema de planeamiento, se prevé que algunas materias se regulen a nivel regional, mediante reglamentos o instrucciones, a los cuales podrán remitirse los planes.

En materia de *procedimiento* los criterios son agilización y protagonismo municipal: se acotan las competencias autonómicas¹⁵, se limita la publicación de las «normas urbanísticas», se matiza la exigencia de repetir la información pública y se simplifican las modificaciones reduciendo plazos y atribuyendo su aprobación al municipio cuando no afecten a la ordenación general.

El título tercero aborda la *gestión urbanística*, o conjunto de procedimientos para la ejecución del planeamiento. Se intenta aquí, reconociendo la gran variedad de las formas del desarrollo urbanístico, eludir un diseño que las predetermine, como ha sido habitual en la legislación anterior. Por ello se opta por desplegar a disposición de las Administraciones una pluralidad de sistemas, a fin de que no sea la rigidez procedimental un obstáculo a la ejecu-

¹¹ El proyecto de Ley se ciñe al ámbito propiamente urbanístico, el municipal, mientras que los instrumentos de ámbito supramunicipal se regulan en la legislación de ordenación del territorio.

¹² Esta sistematización permitirá asegurar el control sobre las cuestiones esenciales y agilizar la eventual modificación de las restantes.

¹³ Ahora bien, se mantiene la capacidad pública para dirigir el crecimiento urbano, señalando plazos para cumplir los deberes urbanísticos.

¹⁴ Éstos se constituyen en la figura típica del suelo urbano, tanto para su tradicional misión de ajustar las determinaciones del planeamiento general, como para la más novedosa de establecer la ordenación detallada en los ámbitos no consolidados.

¹⁵ Conforme al criterio jurisprudencial, el urbanismo tiene una dimensión supralocal cuyo control corresponde a la Comunidad, pero es por lo demás de competencia municipal.

ción del planeamiento, objetivo éste preferible a la simetría de los mecanismos administrativos.

Las formas de gestión que la Ley propone pueden agruparse en dos grandes conjuntos: para el suelo urbano consolidado, las *actuaciones aisladas*¹⁶, y para el suelo urbano no consolidado y el suelo urbanizable, las *actuaciones integradas*¹⁷.

La gestión de las *actuaciones integradas* podrá ser pública o privada, pero en tanto la Administración no adopte iniciativas, estará abierta la posibilidad de proponer su desarrollo mediante alguno de los sistemas de actuación regulados. Es decir, valorando la importancia de adecuar la gestión a las circunstancias de cada caso, se ha querido que sólo la delimitación de sus ámbitos, las unidades de actuación, venga prevista en el planeamiento (por lo demás su modificación es sencilla), mientras que el sistema no queda fijado hasta la aprobación del llamado «Proyecto de Actuación»¹⁸, figura que refunde la antes dispersa nomenclatura de los instrumentos de gestión. En cuanto a los *sistemas*, se introducen ajustes en los tradicionales de compensación, cooperación y expropiación, y se regulan dos nuevos: el concierto, disponible cuando se garantice la actuación solidaria de la propiedad, y la concurrencia¹⁹, en el que la empresa privada puede sustituir a una eventualmente renuente propiedad, a iniciativa del Ayuntamiento o de cualquier particular, pero en todo caso a través de un procedimiento selectivo, a cuyo término se adjudica la ejecución de la actuación.

Como *formas complementarias* de gestión, se regulan la ocupación directa para la obtención de dotaciones, los Proyectos de Urbanización para la ejecución material del planeamiento, y los convenios, figura cuya reglamentación incorpora elementos de seguridad jurídica (limitaciones, publicidad) pero sobre la que no se ha querido normar en exceso para conservar su principal virtud, la flexibilidad. Por fin, son figuras de nueva presencia el canon y la garantía de urbanización, que amplían las opciones municipales para la ejecución del planeamiento.

Los cuatro últimos títulos del proyecto se refieren a las diferentes formas de *intervención administrativa en la actividad urbanística*, materias en las que no han parecido necesarias profundas

¹⁶ Corresponden a las actuaciones asistemáticas de 1992, pero a diferencia de aquéllas no son de uso excepcional y dificultoso, sino general y simplificado, reconociendo así la realidad de los pequeños municipios, y aun dentro de los grandes, de la ciudad construida.

¹⁷ Llamadas sistemáticas en la terminología de 1992. A tal efecto los sectores (que son ámbitos de planeamiento) se dividen en unidades de actuación (los ámbitos de gestión).

¹⁸ El Proyecto de Actuación será el instrumento técnico para la gestión de actuaciones integradas, estableciendo sus bases técnicas y económicas: reparcelación, obras, plazos, etc., así como los compromisos que correspondan a los propietarios y al promotor.

¹⁹ Es el «sistema valenciano», denominado en otras legislaciones «de concesión de obra urbanizadora». La diferencia es que aquí se plantea como un sistema más.

reformas, sino tan sólo ajustes e innovaciones para facilitar la aplicación de preceptos bien conocidos.

Así, el título cuarto se ocupa de la intervención administrativa en el uso del suelo, cuyo principal instrumento, la licencia urbanística, incorpora entre otras novedades: su carácter preceptivo para todo acto de uso del suelo que exceda de la normal utilización de los recursos naturales; la coordinación con las licencias de actividad; su exigibilidad para la celebración de contratos de servicios; la publicidad en el lugar de ejecución; la competencia municipal para someter a venta forzosa los bienes afectados por una licencia caducada y no renovada; un procedimiento especial en supuestos de interés general; y las especiales cautelas para las parcelaciones. En cuanto a conservación y rehabilitación, se regulan nuevos mecanismos como la inspección técnica de construcciones, pero sobre todo se desarrollan los ya existentes: órdenes de ejecución, venta forzosa y declaración de ruina. Se aborda también la protección de la legalidad urbanística, aclarando las competencias, regulando la inspección urbanística y unificando en lo posible el procedimiento sancionador y el de restauración de la legalidad, al objeto de facilitar la actuación administrativa en tan delicada materia.

En el título quinto se recogen y desarrollan los instrumentos de intervención en el mercado del suelo presentes en el Texto de 1992, patrimonios públicos de suelo, derechos de tanto y retracto y cesión del derecho de superficie, junto a otros como la delimitación de reservas sobre suelo urbanizable con destino a los patrimonios públicos, y la elaboración de Programas Municipales de Suelo.

En el sexto título se regulan la distribución de competencias en materia de urbanismo y los mecanismos de coordinación administrativa, aspectos que requieren particular atención en una Comunidad administrativamente tan compleja como la nuestra. Y por último, el título séptimo regula el derecho a la información urbanística y a la participación social, incorporando normas para los procedimientos de información pública y audiencia a los propietarios, incluida la posibilidad de promoverlos por iniciativa privada. El Proyecto de Ley se cierra con un exhaustivo régimen transitorio, graduado según el tipo de municipio y la clase de suelo, de forma coherente con el reiterado criterio de atender la variedad urbanística de la región.

Un apunte final. Al revisar este texto unos meses después de escribirlo, el Proyecto que hemos comentado ha sido ya aprobado, como Ley de Urbanismo, en el Pleno de las Cortes de Castilla y León de 26 de marzo de 1999. Ha sufrido una tramitación parlamentaria larga (caso ocho meses) y trabajosa (más de 500 enmiendas). Pero que ha sido el lógico complemento del también largo

debate social que precedió a la aprobación del Proyecto. Se ha evitado así la tentación de un trámite de urgencia, más propio de una norma provisional que de una Ley con vocación de permanencia. Por todo ello creo que podemos congratularnos de que Castilla y León cuente con una normativa urbanística profundamente debatida, útil para abordar los retos del urbanismo en el próximo siglo.