



**ASOCIACIÓN PARA EL
DESARROLLO DE LA SIERRA
Y MANCHA CONQUENSE**

AGENDA DE DESARROLLO URBANO Y RURAL CASTILLA-LA MANCHA



**PUEBLOS
CON FUTURO**



adur



LEADER
Desarrollo liderado por
las comunidades locales



**Cofinanciado por
la Unión Europea**



PROPUESTA DE CAMBIOS NORMATIVOS

ÍNDICE DEL DOCUMENTO:

1. PROPUESTAS DE CAMBIOS NORMATIVOS EN MATERIA DE URBANISMO.....2

1.1 CAMBIO DE PARADIGMA2

1.1.1 Exigencia del cumplimiento de estándares de espacios libres de sistema general..... 3

1.1.2 Imposibilidad de incrementar el aprovechamiento urbanístico establecido por el planeamiento general anterior 4

1.1.3 Imposibilidad de crecer más de una manzana, condicionando el modelo..... 4

1.2 REGULACIÓN DEL SUELO RÚSTICO Y RIESGO DE FORMACIÓN DE NÚCLEO DE POBLACIÓN5

1.3 CONCERTACIÓN INTERADMINISTRATIVA DE LOS PLANES5

1.4 LIMITACIONES A LAS MODIFICACIONES PUNTUALES QUE PERMITAN LEGALIZACIONES6

2. PROPUESTA DE CAMBIOS EN LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA7

2.1 TRAMITACIÓN ADMINISTRATIVA7

3. PROPUESTAS DE CAMBIOS NORMATIVOS EN MATERIA DE VIVIENDA.....8

4. PROPUESTAS DE CAMBIOS NORMATIVOS SOBRE COMPETENCIAS DE AALL9

5. PROPUESTA DE CAMBIOS NORMATIVOS EN MATERIA DE SUBVENCIONES 10

6. PROPUESTA DE CAMBIOS NORMATIVOS EN MATERIA DE REGLA DE GASTO 10

7. PROPUESTA DE CAMBIOS NORMATIVOS EN MATERIA DE CONCESIONES ADMINISTRATIVAS DE AGUAS PARA ABASTECIMIENTO DE POBLACIONES Y EN MATERIA DE APROVECHAMIENTOS DE USO PRIVATIVO DEL AGUA..... 11

7.1 CONCESIONES ADMINISTRATIVAS PARA EL ABASTECIMIENTO DE POBLACIONES..... 11

7.2 APROVECHAMIENTOS DE AGUAS 11

8. PROPUESTA DE CAMBIOS NORMATIVOS EN MATERIA DE CONTRATOS CON LAS AAPP..... 12

1. PROPUESTAS DE CAMBIOS NORMATIVOS EN MATERIA DE URBANISMO

1.1 Cambio de paradigma

La revolución industrial, que, aunque en España se produce tarde y a pequeña escala, conlleva una necesidad de crecimiento de las ciudades hasta el momento inédita. Los planes de ensanche dan respuesta a esta demanda, dando origen al actual sistema urbanístico español, del que la ley urbanística castellanomanchega es heredera.

En 1846 la Real Orden de Isabel II, obligaba a las grandes poblaciones a tener un plano que definiera todas las alineaciones de los nuevos “ensanchamientos”, lo que desembocó en la ley de Ensanche de Poblaciones de 1864, primera ley en toda Europa de contenido urbanístico reguladora de los procesos de producción de nueva ciudad, que es por tanto origen del sistema urbanístico español.

La Ley de Ensanche de Poblaciones de 1864, contempla dos modos posibles de producir ciudad:

- Declara las obras de ensanche de utilidad pública (expropiación del suelo destinado a uso público); la producción de ciudad como una función pública, a desarrollar por la Administración. El ensanche se ejecuta por las Juntas de Ensanche (en la que se incorporan los propietarios), financiando la Administración toda la actuación mediante contribuciones urbanas y recargos.
- Alternativamente delegaba en los propietarios todo el proceso, sustituyendo la expropiación por la cesión gratuita del suelo destinado a dominio público y las contribuciones urbanas y recargos por la asunción directa de los costes de ejecución; la Administración se limitaba a tutelar todo el proceso.

La famélica situación de la hacienda pública española de la segunda mitad del XIX sumado a la “comodidad” para la Administración de intervenir como mero controlador, y sin asumir coste alguno motiva la renuncia de la administración a pilotar la creación de la nueva ciudad.

No en vano la ley del suelo de 1956 establece en su exposición de motivos:

B. O. del E.—Núm. 135

14 mayo 1956

3107

cación de los solares resultantes y la saturación del mercado con ofertas de terrenos a precios razonables. El beneficio que puede obtenerse de transformar el terreno rústico en solar es perfectamente lícito, siempre que sea el propietario quien haya costeado la urbanización determinante de aquella mejora y subiguiente incremento de valor. Pero, en cambio, la caprichosa elevación del precio cuando todavía no se ha urbanizado ni desembolsado por los propietarios el coste de las obras correspondientes, implica usurpación de algo no perteneciente al dueño y que repercute en perjuicio de la comunidad.

b) La imposibilidad de disponer de terrenos amplios para destinarlos a espacios libres en interés del embellecimiento y de las condiciones sanitarias de los núcleos urbanos.

c) La falta de distribución equitativa del aumento de valor del suelo, que debe ser afectado, en primer lugar, a amortizar los terrenos necesarios para vías y espacios libres; en segundo término, al pago de las obras de urbanización, y, por último, atribuido justamente a los propietarios, de suerte que desaparezcan, en lo posible, las desigualdades actuales, derivadas de conceder la edificación intensiva a unos mientras se niega o se limita excesivamente a otros.

Con el fin de superar los inconvenientes expuestos, se instituye una regulación del suelo, según su situación y destino. Se califica así de rústico, de reserva urbana y urbano.

La Ley configura las facultades dominicales sobre los terrenos, según su calificación urbanística, constituyendo un estatuto jurídico del suelo. Las limitaciones y deberes que implica definen el contenido normal de la pro-

Si ideal en la empresa urbanística pudiera ser que todo el suelo necesario para la expansión de las poblaciones fuera de propiedad pública, mediante justa adquisición, para ofrecerle, una vez urbanizado, a quienes desearan edificar; la solución, sin embargo, no es viable en España. Requeriría fondos extraordinariamente cuantiosos, que no pueden ser desviados de otros objetivos nacionales, y causaría graves quebrantos a la propiedad y a la iniciativa privadas.

Por lo tanto, la administración confía al propietario la producción de ciudad, y para dar al terrateniente la seguridad jurídica de que, tras asumir todos los costes y ceder los suelos públicos, obtendrá los derechos edificatorios, realiza la atribución legal al propietario del suelo de todos los derechos edificatorios, a través de un Plan de Ordenación, que asigna a los suelos rústicos la facultad de ser urbanizados. Nace así el concepto de reclasificación y recalificación del suelo, que permite al terrateniente asumir con tranquilidad los costes y las cesiones de suelo, e incluso acudir a la financiación externa al tener legalmente aseguradas las plusvalías.

La asignación de todas las plusvalías al propietario terrateniente en régimen de monopolio y la renuncia de la Administración a participar activamente en el proceso, son los puntos de inflexión que, a partir de ese momento, hacen diferente al urbanismo español.

Estas dos características hacen que, ya desde la ley de 1956, se ponga sobre la mesa el principio de equidistribución de cargas y beneficios y surja la novedosa técnica reparcelatoria desarrollada 10 años después por el Decreto 1006/1966 por el que se aprobó el Reglamento de Reparcelaciones.

En el Reglamento de Reparcelaciones de 1966, el legislador renuncia al ideal de que la Administración disponga de todo el suelo y se resigna a la escasa aplicación de otros sistemas previstos en dicha Ley (Expropiación, Cooperación y Cesión de viales). Se consolida por tanto la reparcelación (Sistema de Compensación) donde la Admón. no asume coste alguno, limitándose a ejercer el control público como forma básica del sistema urbanístico español.

Para saber hasta qué punto el urbanismo era un negocio lucrativo para el propietario, podemos citar a Arturo Soria, que ya en el año 1883 decía: “*Todos los solares de los alrededores de Madrid están comprados con una finalidad agiotista. Nadie piensa construir, sino en que suban de precio para revender, en anticiparse a las necesidades de la población para explotarla cuando carezca de viviendas...*”

Estos antecedentes explican el hecho de que, a lo largo de las diferentes leyes promulgadas por el Estado (1975, 1992 y 1998) el urbanismo se haya centrado en poner límites al propietario de suelo (en manos de quien, en el fondo, estaba la producción de ciudad), y a los ayuntamientos (que contaban con infraestructuras técnico administrativas débiles y gran avidez de recursos económicos), para tratar de garantizar unas ratios mínimas de calidad en la producción de ciudad, mediante el establecimiento de una serie de estándares dotacionales y con la fijación de una participación pública en las plusvalías que trataba de devolver a la ciudadanía al menos una parte del gran beneficio económico obtenido por el propietario de suelo como consecuencia de las reclasificaciones urbanísticas.

Se partía por tanto de un escenario donde el urbanismo era un negocio inmobiliario muy lucrativo al que había que poner freno, exigiendo, además del pago de todos los costes de urbanización a los propietarios del suelo, unas cesiones mínimas de suelo donde ubicar las dotaciones públicas necesarias para el correcto funcionamiento de la ciudad, y, por supuesto, que parte de los solares edificables pasaran a manos del ayuntamiento, para recuperar al menos una parte de las enormes plusvalías obtenidas por los propietarios. Se inició así el camino que convierte el urbanismo español en un burocrático proceso de cumplimiento de ratios y de aplicación de procesos matemáticos de reparto de beneficios y cargas, donde la calidad de la

ciudad, lo cualitativo, pasaba a un segundo o tercer plano, sacrificado por una comprensible obsesión por controlar lo cuantitativo.

Pero, mientras todo esto sucedía en todas las ciudades grandes y medianas receptoras de los grandes crecimientos, ¿qué sucedía en nuestros pueblos? ¿concurría en ellos ese escenario del urbanismo como negocio inmobiliario a frenar y controlar? La respuesta es clara y evidente. Los pueblos no solo no fueron receptores de las grandes masas de trabajadores que acudían a las ciudades en busca de trabajo y una vida supuestamente mejor y que ponían sobre la mesa la necesidad imperiosa de hacer crecer las ciudades, si no que fueron los sufridores del éxodo, viendo decrecer de manera brusca el número de sus vecinos que abandonaban su sencilla economía agrícola y ganadera en busca de un salario en la ciudad. Y por ello, los pueblos fueron ajenos a estos procesos de crecimientos de las poblaciones, de estándares de calidad, de plusvalías urbanísticas, de equidistribución de cargas y beneficios....En ellos, el urbanismo era un proceso consuetudinario, donde la población crecía de manera orgánica, poco apoco, atendiendo a las demandas reales de la población, sin plusvalías, sin negocio, sin expectativas urbanísticas, donde la construcción física de las nuevas calles y espacios libres se llevaba a cabo por el Ayuntamiento (que no era un organismo abstracto, distante de la ciudadanía, como sucede en las grandes ciudades), sobre los terrenos cedidos voluntariamente por los propietarios.

Y, sin embargo, el legislador no supo distinguir estos dos mundos tan distintos, y aplicó los mismos principios fundantes a todo el territorio nacional, con tímidas e irrelevantes diferencias.

El paso de las competencias urbanísticas a las comunidades autónomas en 1978 no cambió este escenario. Cuando casi 20 años después las comunidades empezaron a legislar en materia de urbanismo, lo hicieron clonando el modelo y sistema urbanístico creado por el Estado y plasmado especialmente por la ley de 1975 y sus reglamentos de 1978.

La Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha no fue ajena a esta tendencia, siendo una heredera más de las técnicas estatales, imponiendo a los pueblos un modelo urbanístico que, si bien trataba de adelgazar determinadas exigencias aplicables a las ciudades, no dejaba de partir de los mismos principios fundantes. Así, encontrábamos que en los pueblos se exigían suelos para sistemas generales de espacios libres, estándares de equipamientos, viales y zonas verdes de sistema local; se hablaba de participación pública en las plusvalías, de reparcelaciones, de pagos de costes de urbanización por los propietarios, de incrementos de aprovechamiento urbanístico, etc...

Desde aquella primera ley autonómica castellanomanchega de 1998, el legislador ha hecho encomiables esfuerzos por tratar de adaptarse a la realidad de los pueblos. Así, hemos pasado de la exigencia ineludible de estándares de sistemas locales a la posibilidad de justificar la cuantía necesaria; de la exigencia de estándares de espacios libres de sistema general en el ámbito urbano, a la posibilidad de justificar su cumplimiento con reservas en suelo rústico; de la prohibición de implantar usos no residenciales alejados del casco urbano, a su permisión, del limbo de los núcleos rurales tradicionales a su contemplación jurídica.... Pero, sin desmerecer estos cambios, que sin duda han sido muy relevantes, seguimos arrastrando numerosas exigencias derivadas de un marco urbanístico no pensado desde ni para los pueblos, que sigue produciendo numerosos conflictos que impiden el correcto desarrollo de estos. Veamos algunos de ellos.

1.1.1 Exigencia del cumplimiento de estándares de espacios libres de sistema general

Aunque ahora se pueda materializar tales estándares en suelo rústico, sigue resultando chocante para los ciudadanos de estas pequeñas poblaciones que se hable de un estándar de espacios libres en poblaciones de tan escaso tamaño donde la naturaleza circundante está presente a escasos minutos de cualquier parte de la población. La ley trata de circunscribir esta exigencia a pueblos de mayor tamaño, pero al hacerlo desde la óptica de los "habitantes potenciales previstos por el planeamiento" y con el umbral de los 2.000, abre enormemente el abanico, pues la ficción de los habitantes potenciales, obliga a trabajar con unas cifras de población totalmente irreales, al estar calculadas suponiendo una total colmatación de las edificaciones del casco urbano, una total edificación de los solares del suelo urbano y un total desarrollo de las ampliaciones previstas, lo cual no es sino una entelequia.

En todo caso, la existencia de este estándar y su aplicación con carácter retroactivo a la ciudad ya existente, compensando déficits, puede entenderse en el contexto de las ciudades, donde se pueden registrar escenarios de colmatación que lleguen incluso a la insalubridad. Pero ese no es el caso de los pueblos, donde el tamaño de las viviendas suele ser muy superior al de las ciudades y la densidad poblacional muy inferior, con edificios predominantemente de 2 plantas de altura. Una vez más, se aplica la lógica de los problemas de la ciudad para establecer la regulación normativa de los pueblos.

Consideración del número de viviendas total para el establecimiento de las exigencias de suelo dotacional educativo, sin tener en cuenta la estacionalidad.

La cuantía de esta reserva es fruto de la aplicación de los ratios establecidos en el anexo IV del Decreto 248/2004 por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de la LOTAU (RP), que aporta las fórmulas para poder obtener, en función del número de viviendas, el número de plazas escolares de cada centro a que daría lugar cada actuación, obteniendo a partir del número de plazas así halladas, la superficie de suelo a reservar. Es vital llamar la atención sobre el **elevado** porcentaje de población estacional existente en la mayoría de los pueblos de territorios como el de ADESIMAN, donde el número de viviendas totales ocupadas por unidades familiares (hogares) suele ser muy inferior al de viviendas de segunda ocupación.

Nótese que, mientras que, como es lógico, las dotaciones educativas van destinadas exclusivamente a los habitantes empadronados, para calcular la dimensión de tales dotaciones, se están considerando como viviendas de primera residencia (hogares) todas las viviendas de nueva construcción que pueda albergar la población, dando como resultado la exigencia de reservar suelos educativos y en cuantías importantes, en pueblos donde la realidad social es la de una población muy envejecida, y ausencia de niños en edad de ser escolarizados.

Sólo reconociendo la realidad de la estacionalidad en los pueblos, podremos generar escenarios que sean proporcionados al tamaño y la realidad económica y social de estas pequeñas poblaciones. De otra manera, estaremos castigando a estos pequeños municipios y a sus habitantes, con reservas desproporcionadas, que difícilmente llegarán a utilizarse, y que, a pesar de ello, pueden obligar a los Ayuntamientos a incurrir en un gasto nada desdeñable, para la obtención de este suelo por expropiación (no olvidemos que, en virtud de lo establecido en el artículo 150 del TRLOTAU, transcurridos cinco años desde la aprobación del planeamiento con ordenación detallada, el procedimiento de expropiación forzosa se entiende incoado por ministerio de la Ley; y ello con independencia de que el suelo vaya a utilizarse o no).

1.1.2 Imposibilidad de incrementar el aprovechamiento urbanístico establecido por el planeamiento general anterior

La obsesión por controlar el aprovechamiento urbanístico derivada de la necesidad de vigilancia pública en un escenario de generación de jugosas plusvalías, aunque, como ya hemos dicho, es totalmente ajeno a los pequeños pueblos, lleva al legislador a no permitir que en los pueblos que, precisamente por su escasa dinámica inmobiliaria, están dotados de PDSU, se puedan plantear incrementos de aprovechamiento (que no necesariamente deben venir de incrementos de edificabilidad sino también de cambios de uso) sobre el establecido en el planeamiento anterior.

Este escenario llega a ser dramático en aquellos pueblos que se dotaron de planes nuevos al amparo de lo dispuesto en el apartado 5.3.2 del título 2.1.3 del decreto 178/2010 de 1 de julio, por el que se aprobaba la Norma Técnica de Planeamiento para homogeneizar el contenido de la documentación de los planes municipales, que para el cálculo de la edificabilidad preexistente en determinados casos, asignaba un coeficiente de 1 m²c/m²s neto por parcela en solares vacantes de zonas residenciales y 0,7 m²c/m²s en zonas industriales o terciarias.

La aplicación de los referidos coeficientes, provocaba una alteración clara y notoria de las condiciones de edificabilidad preexistente real que supuestamente se pretendían hallar, dado que la existencia de numerosos suelos vacantes en determinados núcleos urbanos (cosa más que habitual en pequeñas poblaciones con escasa dinámica urbanística y en muchas ocasiones en proceso acelerado de abandono de sus habitantes), puede llegar a alterar de manera muy importante, artificialmente y a la baja, el coeficiente de edificabilidad medio, precisamente por la aplicación del coeficiente 1 m²c/m²s neto por parcela en suelos vacantes residenciales.

Esto implica que, en un núcleo urbano donde la tipología existente presente una ocupación cercana al 100% y dos plantas de altura (coeficiente de 2m²c/m²s), caso éste que es el más habitual en las áreas históricas de los núcleos urbanos, la presencia de un importante número de suelos vacantes reduce de manera artificial el coeficiente de edificabilidad media preexistente que se ha de considerar en la redacción del planeamiento general, lo cual implica que todos estos edificios tradicionales, donde en muchos casos concurren valores culturales, quedarían fuera de ordenación, salvo que, para mantener la edificabilidad que realmente tienen, el plan los clasificase como suelo urbano no consolidado por incremento de aprovechamiento, con el consiguiente establecimiento de dotaciones públicas que compensen ese “falso” incremento.

Y ello conculca el régimen urbanístico propio del suelo urbano consolidado al que estos inmuebles sin duda pertenecen, pues aun tratándose de edificios totalmente integrados en la trama urbana, con absolutamente todos los servicios, y lícitamente edificadas, habiendo cumplido por tanto con todos los deberes urbanísticos, y sin que se pretenda operación de reforma interior alguna, tendrían que pasar a clasificarse como suelo urbano no consolidado (SUNC), involucionando en el proceso de obtención de los derechos urbanísticos, e imponiendo a estos suelos nuevas cargas, y ello por el simple hecho de querer mantener el aprovechamiento que lícitamente materializaron en su día; o, lo que es peor, en casos de PDSU, dejarlos todos fuera de ordenación al no ser posible su clasificación como SUNC. Por desgracia, fueron unos cuantos los planes que se aprobaron bajo este marco legal y generando los efectos perniciosos que comentamos.

Por suerte, el legislador reaccionó pronto e introdujo las modificaciones necesarias que desembocaron en el marco actual, según el cual se considera como edificabilidad preexistente la asignada por el planeamiento

anterior, lo que supuso un gran alivio. Sin embargo, para aquellos pueblos que, por aplicación del marco normativo anterior, tuvieron que aprobar planes con coeficientes de edificabilidad muy bajos, la edificabilidad de tales planes es hoy la edificabilidad preexistente, por lo que se anula toda posibilidad de que una revisión del plan pueda deshacer el entuerto y recuperar los coeficientes de edificabilidad tradicionales, quedando el pueblo “atrapado” en esta indeseable situación. Y todo por la referida obsesión con la limitación y control del aprovechamiento urbanístico para evitar escenarios de plusvalía excesiva, cosa que, como venimos diciendo, es totalmente ajena a estos pueblos, donde el urbanismo es antieconómico, no existiendo a penas mercado inmobiliario.

1.1.3 Imposibilidad de crecer más de una manzana, condicionando el modelo

Una de las limitaciones impuesta por la normativa urbanística a los municipios que se dotan de un PDSU, es la obligación de crecer en mancha de aceite con la dimensión máxima del tamaño medio de las manzanas existentes en la zona. Esto condiciona el modelo de crecimiento de las poblaciones, impidiendo concentrar los crecimientos necesarios en área concretas que pudieran incluso equilibrar tejidos descompensados.

Este elenco de problemas (no es un *numerus clausus*, pues existen algunos más) generados por el marco normativo, es suficiente para ilustrar la problemática que genera el urbanismo en las poblaciones del medio rural y que, como venimos diciendo, trae causa en el grave error de legislar en los pueblos considerando que tienen la misma problemática y condiciones de contorno que las ciudades. Ciertamente es que el legislador ha tratado, sobre todo en los últimos lustros, de ir corrigiendo la legislación para resolver algunos de estos problemas, y así lo ha hecho, pero debemos hacer una enmienda al totalidad, apostando por establecer una legislación nueva, propia y específica para el ámbito rural, que rompa con los tradicionales conceptos del urbanismo español y su forma de hacer crecer la ciudad, por estar estos estrechamente vinculados a la resolución de problemas concretos que son propios y exclusivos de las ciudades y que, por tanto, no están presentes en los pueblos y, sin embargo, obviar la problemática que sí concurre en los pueblos.

El urbanismo en los pequeños pueblos NO es un negocio inmobiliario, sino al contrario, es antieconómico, siendo casi siempre los costes de producción de solares urbanizados superiores al valor de los propios solares generados, por lo que no es válida la premisa del tradicional urbanismo español de que los propietarios han de soportar los costes de urbanización y han de entregar parte del aprovechamiento al Ayuntamiento como contraprestación por el lucro derivado del aprovechamiento urbanístico otorgado por el plan. Y, por tanto, el legislador debe legislar partiendo de esta premisa (que es diametralmente opuesta a la existente en las ciudades), de este problema, que es el existente en los pueblos: producir crecimientos no arroja beneficios.

Esta premisa de ausencia de mercado inmobiliario en los pueblos también podría llegar a motivar una diferenciación en lo referente a la disciplina urbanística y concretamente a las horquillas económicas de las multas según infracciones, lo cual merecería una profunda reflexión que entendemos que hasta ahora el legislador no ha hecho.

Pero este no es el único ejemplo, podemos hablar de otros problemas o características propias de los pueblos y que no se dan en las ciudades, y que, sin embargo, tampoco se han tenido en cuenta para legislar, como es el caso de la **elevada estacionalidad**, factor totalmente relevante que no se puede pasar por alto y que debe condicionar sin duda el marco legislativo; o de la **presencia de usos agrícolas e incluso ganaderos** que tradicionalmente se han integrado en la trama urbana generando una personal mixtura con el uso residencial,

cosa que distinguen enormemente a los pueblos de las ciudades, llegando a ser un atractivo para los urbanistas, y, sin embargo el marco normativo actual ni siquiera contempla la existencia de estos usos en el ámbito urbano; etc...

En definitiva, a pesar de haber transcurrido ya muchas décadas de aplicación de los principios del sistema urbanístico español, la inercia de centurias de urbanismo consuetudinario es más potente, por lo que se sigue registrando un lógico y razonable rechazo social generalizado a los principios rectores del urbanismo por parte de la ciudadanía del medio rural, que aunque carente de conocimientos técnicos en la materia, tiene la clara y acertada intuición de que la normativa no atiende a la realidad de los pueblos, ni resuelve sus problemas. Es por eso que insistimos en la **promulgación de una legislación nueva, propia y específica para el ámbito rural**, que, además de partir del análisis serio y específico de la problemática concurrente en el ámbito rural, tratando de aportar soluciones, al liberarse de la problemática derivada de la existencia de plusvalías, y por tanto ya sin el lastre del valor de repercusión de suelo, permite introducir mecanismos de total flexibilidad de usos, que agilizaría enormemente la capacidad de respuesta ante los cambios de modelos productivos y habitacionales, sin necesidad de acudir a lentos procedimientos de innovación del planeamiento urbanístico.

1.2 Regulación del suelo rústico y riesgo de formación de núcleo de población

Pero la problemática provocada por el urbanismo en el medio rural no acaba en lo sustantivo del urbanismo, si no que se extiende también a lo formal, a lo derivado de las importantes cargas económicas y burocráticas fruto del ejercicio de las competencias urbanísticas asignadas a los ayuntamientos, que hacen difícilmente soportable para los municipios la elaboración de un Planeamiento general. Es el caso de la **clasificación y definición del régimen jurídico del suelo rústico en los planes**. Es difícil encontrar un ejemplo de labor que provoque mayor esfuerzo para un Ayuntamiento teniendo menor capacidad de decisión al respecto, que el que hallamos en la ordenación del suelo rústico. Hacer frente a la redacción de un planeamiento general en un pequeño municipio puede resultar una labor asumible en el ámbito urbano, pero cuando hablamos del suelo rústico la cuestión se complica sobre manera, con la participación de infinidad de administraciones sectoriales y largos procedimientos ambientales, en los que el Ayuntamiento es casi un “convidado de piedra”, pues tiene muy escaso margen de decisión al venir ordenada por la legislación urbanística y sus reglamentos la clasificación como suelo rústico de especial protección de la inmensa mayoría de los suelos.

No existe por tanto margen razonable para la discrecionalidad municipal que pudiera motivar el gran esfuerzo que supone regular todo el suelo rústico del municipio, sobre todo habida cuenta que los ayuntamiento habitualmente no pretende generar marcos más restrictivos que los establecidos por la normativa autonómica (Instrucción Técnica de Planeamiento en suelo rústico y Reglamento de Suelo Rústico), pues, dada la delicada situación de despoblación a la que se enfrentan, buscan dar las mayores facilidades posibles, sin imponer más cargas que las derivadas de la directa aplicación de la normativa urbanística autonómica y la sectorial.

Por eso proponemos que sólo aquellos ayuntamientos que decidan establecer determinaciones más exigentes que las determinadas por la normativa urbanística autonómica, o decidan establecer suelos de especial protección paisajística sobre terrenos sin valores sectoriales, tengan la obligación de incluir en sus planeamientos generales el suelo rústico. Para el resto, proponemos que sea la JCCM la que vuelque en visores públicos las clasificaciones derivadas de la aplicación directa de la normativa sectorial y del reglamento de suelo rústico, establecido el régimen urbanístico aplicable para cada categoría y subcategoría de suelo rústico (que estará fuertemente condicionado por la normativa sectorial)¹ mediante la promulgación de Instrucciones Técnicas de Planeamiento (ITP). Liberar a los ayuntamientos de la carga de tener que regular el suelo rústico conseguiría reducir significativamente el coste de redacción de los planes, acelerar de manera relevante su tiempo de tramitación, y aligerar la carga administrativa de su tramitación. Todo ello provocaría que numerosos municipios que hoy ni se plantean redactar un planeamiento general, pudieran considerar seriamente esa opción.

Pero creemos importante resaltar, de cara a la hipotética redacción de esas ITP, la problemática que actualmente generan las consideraciones legales vigentes en relación con el **riesgo de formación de núcleo de población, y que merecen una reflexión más profunda sobre la proporcionalidad entre los riesgos reales y las consecuencias de las limitaciones establecidas para tratar de evitarlos, así como de las características reales del riesgo y la funcionalidad y éxito de las medidas a adoptar para evitarlo**. Nótese que, a diferencia de lo que sucede en los municipios de áreas urbanas, en el medio rural el suelo rústico es un actor primordial que da soporte a un porcentaje muy elevado de la actividad económica de los municipios, por lo que las limitaciones a la implantación de actividades deben nacer de una profunda reflexión basada en un concienzudo estudio de la realidad física, económica y social, dado que tiene gran repercusión en el tejido económico de estos municipios tan profundamente afectados por la despoblación.

1.3 Concertación interadministrativa de los planes

Conviene referirse también a lo referente a la tramitación administrativa de los planes, y concretamente a su concertación interadministrativa.

El urbanismo es una disciplina muy compleja, normalmente desconocida para las administraciones sectoriales, empezando por las de la propia Junta de Comunidades. Ello provoca que, en los informes que éstas emiten en los trámites de los diferentes instrumentos urbanísticos, sea frecuente que, por falta de comprensión de la materia, se extralimiten en las exigencias o soliciten aspectos improcedentes. Es frecuente, por ejemplo, que en la tramitación de los POM o PDSU se exijan determinaciones impropias de estos instrumentos. También es frecuente que en las modificaciones puntuales se solicite determinaciones que exceden del ámbito objeto de la modificación. Amén de otros muchos casos, pues la casuística es numerosa. La Consejería de Fomento, a través de sus Delegaciones Provinciales, es consciente de esta realidad.

Las Comisiones de Concertación Interadministrativa no han resultado ser el foro de discusión y filtrado que algunos esperábamos, en el que se explicaban y limaban discrepancias y se alcanzaban acuerdos, si no una

¹ En definitiva, esto es algo parecido a lo que ya viene sucediendo en los supuestos recogidos en el apartado 1.1, letra b, de la disposición transitoria tercera del TRLOTAU.

mera reunión de organismos de las diferentes administraciones que exponen sus informes para acabar trasladando al ayuntamiento una mera transcripción de todos los informes recabados, lo cual no aporta novedad alguna, pues tales informes ya los ha ido recibiendo los ayuntamientos. Y eso a pesar de que, en muchas ocasiones, como explicábamos en el párrafo anterior, hay informes que solicitan cosas improcedentes, que no tienen encaje en la figura de planeamiento que se está tramitando. Y como decimos, la Comisión no resuelve esta situación limitándose trasladarla al ayuntamiento.

Por ello, se propone que sea la Consejería de Fomento, a través de sus Delegaciones Provinciales, la que, como conocedora de la materia urbanística que se está tramitando, filtre y depure los informes sectoriales de la JCCM, emitiendo un único informe de concertación al ayuntamiento (y no la copia consecutiva de numerosos informes, que es a lo que ahora se le llama el informe único de concertación), donde todos los asuntos improcedentes, derivados del desconocimiento de la administración sectorial de que se trate, sean eliminados y depurados. Lógicamente esto no se podrá hacer con las administraciones que no pertenezcan a la esfera regional, pero hacerlo al menos con las regionales ya es un gran avance que supone un gran ahorro de tiempo y esfuerzo para los ayuntamientos. Concretamente se propone la modificación normativa pertinente para que ante el trámite de cualquier instrumento de planeamiento o gestión en el que participe la Consejería de Fomento, el Ayuntamiento no pida informes a todas y cada una de las Consejerías de la región, si no que solicite un único informe, a la Consejería de Fomento, siendo esta la que, a su vez, pida informe a todas las Consejerías, los reciba, los discuta, los depure y traslade un único requerimiento al Ayuntamiento, que, de esta manera, tendría un único interlocutor de la JCCM, la Consejería de Fomento.

La Consejería de Fomento, como competente en materia urbanística y encargada de interpretar y dictar las normas urbanísticas bajo cuyo paraguas se redacta el planeamiento, es la que tiene autoridad legal y, digámoslo así, también “moral”, para discriminar determinadas exigencias inapropiadas de los informes sectoriales de otras Consejerías, liberando así de un enorme esfuerzo a los Ayuntamientos, que dedican grandes cantidades de tiempo, energía y dinero en estar debatiendo y tratando de explicar a las diferentes Consejerías el porqué de la improcedencia de determinados exigencias. Y, en definitiva, es la Consejería de Fomento la que otorga la aprobación definitiva al planeamiento de estos pequeños municipios, por lo que procede que actúe de filtro en aras a una mayor agilidad y eficiencia de la administración regional.

1.4 Limitaciones a las modificaciones puntuales que permitan legalizaciones

Por último, cabe referirse a lo dispuesto en el artículo 87.1 del Decreto 34/2011, de 26 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística del TRLOTAU (RD). Dicho artículo establece:

“1. Las licencias urbanísticas, las órdenes de ejecución u otros títulos habilitantes que se otorgaren con infracción del régimen jurídico y uso del suelo, vuelo y subsuelo o zonas de servidumbre relativo a las zonas verdes, espacios libres, suelo rústico no urbanizable de especial protección, bienes catalogados, de dominio público o dotaciones públicas previstas en el planeamiento serán nulas de pleno derecho, sin posibilidad alguna de su legalización. En este sentido no se podrá modificar el planeamiento con la intención de legalizar dichas actuaciones.”

Este precepto imposibilita la modificación del planeamiento cuya intención sea legalizar estas actuaciones ilegales a las que se refiere. De una lectura estricta de este precepto podríamos concluir que, si el objeto de la modificación del planeamiento se basa en el interés público, no habría óbice en tramitar la modificación puntual, aunque como consecuencia de la misma se pudieran legalizar dichas actuaciones, pues el precepto

prohíbe la modificación cuando la intención sea la legalización, pero no impide que, siendo otra la intención (la mejora de los intereses públicos), se obtenga como consecuencia la legalización.

Sin embargo, la interpretación que se hace, al menos en la Delegación Provincial de Cuenca de la Consejería de Fomento, que es la que tiene las competencias en el territorio ADESIMAN, es que no se permite hacer ninguna modificación del planeamiento que traiga como consecuencia la legalización de estas actuaciones, independientemente de cuál sea la intención de dicha modificación puntual y aunque esta se base en un claro interés público. Sin embargo, se interpreta que la modificación sí se puede operar mediante la redacción de un planeamiento general O revisión del existente.

En no pocas ocasiones encontramos que en los pequeños municipios se han llevado a cabo construcciones en parcelas de titularidad privada donde el planeamiento, décadas atrás, había previsto la ejecución de viales, equipamientos o zonas verdes, habiéndose demostrado que el trazado o ubicación previstos para tales dotaciones, que nunca se llegaron a obtener, han acabado resultando inoportunos, cuando no directamente lesivo para los intereses públicos. Y sin embargo, la referida interpretación impide llevar a cabo una modificación del planeamiento que corrija esta situación, reubicando las dotaciones en cuestión, forzando al municipio a redactar un nuevo planeamiento general para poder resolver esta situación puntual, lo cual es claramente desproporcionado, pues si bien, es lógico que determinadas cuestiones que afectan al modelo territorial del municipio deban ser operadas mediante revisión del planeamiento y no mediante su modificación, cuestiones tan puntuales como estas no deberían circunscribirse al ámbito de la redacción del planeamiento general, dado el gran esfuerzo económico y personal que supone esto para los ayuntamientos, pues la mayoría no son capaces de afrontarlo, lo cual provoca que esta problemática quede sin resolver.

Por lo expuesto se propone que se establezca una instrucción por la Consejería de Fomento en la que se aclare esta cuestión, de modo que no se obstaculice ninguna modificación puntual del planeamiento basada en el interés público, aunque como consecuencia de ella se puedan legalizar edificaciones erigidas sobre suelos donde el planeamiento preveía dotaciones públicas.

2. PROPUESTA DE CAMBIOS EN LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA

En lo referente a la evaluación ambiental estratégica de los planes urbanísticos, se han detectado dos aspectos que generan una importante problemática, de distinta índole.

2.1 Tramitación administrativa

Por un lado, en lo referente a la **tramitación administrativa**, el procedimiento establecido para la evaluación ordinaria de los planes conlleva dos trámites de consulta a las administraciones afectadas, uno con carácter previo a la presentación del estudio ambiental estratégico, y otra después. Por su parte, la evaluación simplificada conlleva un procedimiento de consulta. Sin embargo, la tramitación urbanística del planeamiento sigue sus propios procedimientos, que también incluye consultas a las administraciones, resultando en consecuencia una duplicidad de consultas que provoca una dilatación innecesaria de los plazos. Se sugiere que se lleven a cabo las modificaciones necesarias tanto en la normativa en materia urbanística como en materia de evaluación ambiental, de cara a aunar procedimientos, ahorrando tiempo y esfuerzo. Nótese que hay determinados informes de administraciones del estado que tardan muchos meses en ser emitidos, por lo que carece de todo sentido estar preguntando varias veces a la misma administración, pudiendo aunar la consulta del trámite urbanístico y ambiental, que están estrechamente ligados.

1.01. Evaluación ambiental estratégica en el suelo urbano

Por otro lado, procede referirse a aspectos sustantivos en lo referente a la aplicación de procedimientos de evaluación ambiental estratégica en el ámbito del suelo urbano consolidado o suelo urbano no consolidado.

La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), regulada a nivel estatal por la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, y desarrollada en Castilla-La Mancha mediante la Ley 2/2020, de 7 de febrero, de Evaluación Ambiental de Castilla-La Mancha, constituye un instrumento esencial para la integración de los principios de sostenibilidad en la planificación territorial y urbanística. Sin embargo, su aplicación indiscriminada a modificaciones de planeamiento que afectan a la ciudad consolidada presenta diversas limitaciones técnicas, administrativas y estratégicas, que lastran el desarrollo de los pequeños pueblos, contribuyendo (involuntariamente) a acrecentar la problemática de despoblación.

Y es que, en efecto, actualmente se está solicitando evaluación ambiental, aunque sea simplificada, incluso para meros cambios de las determinaciones de una ordenanza en el suelo urbano consolidado. En nuestra opinión, esto supone un claro desenfoque, pues la evaluación ambiental estratégica debe circunscribirse, en nuestra humilde opinión, a los procedimientos urbanísticos que supongan nuevos consumos de suelo (es decir, suelo urbanizable y suelo urbano de reserva), pues en la ciudad existente la biodiversidad es muy baja, los recursos naturales están ya transformados y el consumo de nuevo suelo es inexistente.

El argumento que se podría esgrimir a favor del sometimiento a evaluación ambiental de las intervenciones en suelo urbano es el de los posibles nuevos consumos de recursos o nuevos efectos contaminantes. Pero tal argumento sólo sería válido en caso de que la única tramitación que se diera al documento urbanístico fuera la ambiental, pues de suprimir esta, nadie controlaría esos posibles efectos. Pero esto no es así, pues la tramitación urbanística garantiza la vigilancia de estos efectos mediante las consultas a las Confederaciones, Agencia del Agua, Consejería de Salud, y la propia Consejería de Desarrollo Sostenible, pero no en el seno de la evaluación ambiental estratégica. En definitiva, cierto es que cualquier actividad

realizada por el ser humano, incluso la que se realiza en la ciudad más grande y antropizada del planeta, tiene efectos sobre el medio ambiente, pues es el medio en el que vivimos, pero los complejos procesos de la ciudad, que es un organismo vivo que necesita adaptarse y cambiar con agilidad, deben quedar a nuestro juicio, al margen de estos procedimientos de evaluación ambiental estratégica, que deberían limitarse a evaluar los efectos derivados del consumo de nuevos suelos para hacer crecer las poblaciones.

En esta línea, la sentencia del Tribunal Supremo 441/2024, de 12 de marzo de 2024 reconoce que la aplicación de la EAE en situaciones donde la urbanización ya está consolidada puede resultar innecesaria, ya que la evaluación estratégica no puede intervenir preventivamente ni conjurar eventuales riesgos para el medio ambiente en contextos donde la transformación del suelo ya se ha producido y consolidado.

Aplicar la evaluación ambiental estratégica (EAE) a modificaciones en zonas ya urbanizadas (por ejemplo, cambiar usos o aumentar edificabilidad en una manzana) resulta poco proporcional al impacto real, aumentando la carga burocrática sin una mejora ambiental significativa, y alargando durante meses procedimientos ya de por sí largos y farragosos, y encareciendo los costes de redacción. Además, en contextos de ciudad consolidada, imponer una EAE puede actuar como barrera regulatoria que lleve a los ayuntamientos a optar por no actuar, lo que desincentiva la regeneración urbana y el aprovechamiento eficiente del suelo ya antropizado, tan necesaria en nuestros pueblos. **En definitiva, creemos que la EAE en la ciudad consolidada puede ser desproporcionada, lenta y poco eficaz, y terminar actuando como un obstáculo más que como una herramienta útil para un urbanismo sostenible.**

Precisamente porque estos procedimientos de evaluación ambiental nunca han estado concebidos para evaluar los procesos urbanos, los modelos publicados por la Consejería competente para la redacción de los documentos resultan de aplicación absurda a la evaluación de aspectos meramente urbanísticos que trascurren en el ámbito de la ciudad existente, como igual de absurdo es pretender el seguimiento ambiental de estos aspectos, e impostado plantear alternativas cuando lo que se lleva a cabo es, por ejemplo, una modificación puntual del planeamiento con un objeto muy concreto y detallado.

Por los motivos anteriores se solicita la modificación de los arts. 5, 6, 7 y los anexos de la Ley 2/2020, de 7 de febrero, de Evaluación Ambiental de Castilla-La Mancha en el sentido mencionado con anterioridad.

3. PROPUESTAS DE CAMBIOS NORMATIVOS EN MATERIA DE VIVIENDA

En el proceso participativo realizado para la elaboración de la ADUR del territorio ADESIMAN, y antes para la redacción de su EDIL, es recurrente la problemática en materia de vivienda.

El acceso a la vivienda es uno de los principales factores que dificultan el asentamiento y la atracción de población. Aunque existe un importante stock de viviendas vacías, infrautilizadas o en estado de abandono, el mercado inmobiliario rural se encuentra completamente bloqueado. Las causas son múltiples: la existencia de propiedades en proindiviso, la falta de incentivos fiscales o ayudas estables para la rehabilitación, la falta de rentabilidad necesaria para activar la construcción de solares, la ausencia de un inventario comarcal actualizado de vivienda disponible y la escasa tradición de alquiler rural, entre otras.

Además, los actuales instrumentos de planeamiento no facilitan la transformación de espacios residenciales y productivos existentes en soluciones habitacionales adaptadas a nuevos perfiles —jóvenes, familias retornadas, trabajadores estacionales o digitales—. Esta situación ha impedido vincular políticas de vivienda a estrategias de repoblación, emprendimiento o dinamización comunitaria.

Este panorama agrava el problema de la despoblación, pues aún en los casos, que no son pocos, en los que el mercado de trabajo presenta un estado saludable y hay demanda de viviendas de primera residencia por parte de los trabajadores, la ausencia de oferta de solares, o de viviendas en condiciones de habitabilidad adecuada, bien sea en venta o en alquiler, anula la posibilidad de fijar esta potencial nueva población.

El bloqueo en el mercado de la vivienda ha llevado a no pocos ayuntamientos a tratar de buscar soluciones a través del planeamiento urbanístico, promoviendo nuevos planes o modificaciones de los existentes con el objeto de disponer de nuevos suelos donde que den respuesta a la demanda de vivienda. Sin embargo, esto ha de considerarse con un claro fracaso, pues en todos los casos se cuenta con cascos urbanos con baja ocupación, por lo que no es razonable comprometer nuevos recursos, empezando por el recuso limitado que es el suelo, para nuevos crecimientos, teniendo los casos infra ocupados y con un parque edificado obsoleto, sólo por la incapacidad para desbloquear el mercado de la vivienda. Evidentemente, este fracaso no es achacable a los ayuntamientos, que no tienen la capacidad económica, técnica ni jurídica para desbloquear esta situación, por lo que utilizan lo único que está en su mano, esto es, el urbanismo.

La legislación autonómica contempla procesos coercitivos de cara al cumplimiento no sólo del deber de mantener las edificaciones en condiciones de seguridad, salubridad, ornato público y decoro (art. 63 del Decreto 34/2011, de 26 de abril por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística), sino también del deber de edificar en el tiempo legalmente establecido. Las órdenes de ejecución con la imposición de multas coercitivas, trata de forzar a los propietarios a cumplir el deber de conservación y rehabilitación de sus inmuebles. Por su parte, la declaración del incumplimiento. del deber de edificar, la sustitución de la persona propietaria incumplidora y la ejecución de un programa de actuación edificadora, resuelven teóricamente el problema de la no edificación de los solares disponibles.

Pero lo cierto es que estos instrumentos legales tienen escasa aplicación, en el caso de las órdenes de ejecución, y nula aplicación en el caso de los programas de actuación edificadora. Los motivos de esta ausencia de aplicación real de los instrumentos normativos pensados por el legislador para la resolución de estos problemas, la podemos encontrar, por un lado, en la conflictividad social que supone el enfrentamiento del ayuntamiento con los propietarios en pueblos con tan escasa población; y por otro lado, en la carga de

gestión técnica, jurídica y administrativa que supone la puesta en marcha de estos instrumentos por parte de ayuntamientos que cuentan en la mayoría de los casos exclusivamente con un secretario, siendo factor común la escasez, por no decir ausencia total, de personal técnico y jurídico de apoyo. Por su parte, más allá de los ayuntamientos, la administración autonómica y la estatal se limitan a ofertar subvenciones a los propietarios interesados, que tengan el ánimo y el tiempo suficiente para hacer frente a un tedioso proceso burocrático.

Ante este panorama, se proponen los siguientes cambios normativos o acciones a realizar por parte de las administraciones:

- Se propone que se refuerce significativamente el servicio de ATM de la Diputación Provincial y/o se ponga en marcha el servicio de disciplina urbanística de la Delegación Provincial de Fomento en Cuenca, con objeto de auxiliar técnica y jurídicamente a los ayuntamientos en el dictado y ejecución de órdenes de ejecución y declaraciones de ruina, que frenen la obsolescencia del parque edificado.
- En cuanto a la declaración del incumplimiento del deber de edificar, cabe mencionar varios aspectos. En primer lugar, debemos manifestar que el plazo máximo para edificar (en ausencia de determinación propia del planeamiento) establecido en el art. 130 del TRLOTAU en dos años, parece totalmente fuera de la realidad y dictado obviando todas las dificultades a las que se ha de enfrentar estas pequeñas poblaciones. La falta de equilibrio entre los costes de rehabilitar o edificar y los precios de venta en mercados claramente deprimidos con escasa o nula dinámica inmobiliaria, hacen inviable para muchos propietarios llevar a cabo la intervención en los inmuebles. En otros casos, la compleja situación jurídica, con proindivisos de numerosos propietarios fruto de sucesivas herencias, hace en la práctica muy difícil cumplir con tal mandato temporal.
- Por ello creemos importante que desde las administraciones se centren los esfuerzos en buscar soluciones a estos problemas, más que en plantear escenarios coercitivos. Al respecto nos remitimos a las propuestas realizadas por el arquitecto Tomás Saura Aparici en su artículo “*Propuestas para el desarrollo de un plan de vivienda rural en zonas despobladas*”, por considerarlas muy acertadas.

4. PROPUESTAS DE CAMBIOS NORMATIVOS SOBRE COMPETENCIAS DE AALL

Nuestra Constitución no define el ámbito competencial propio de actuación de los entes locales, pero sí garantiza su autonomía (art. 140). Tampoco, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de Régimen Local (LBRL) aporta un listado formal y cerrado de competencias locales.

La Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (en adelante LRSAL) buscaba clarificar las competencias de los ayuntamientos y acabar con la duplicidad funcional siguiendo el criterio de "una Administración una competencia". Esta Ley en su exposición de motivos señala:

"la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de Régimen Local, diseñó un modelo competencial que ha dado lugar a disfuncionalidades, generando en no pocos supuestos situaciones de concurrencia competencial entre varias Administraciones Públicas, duplicidad en la prestación de servicios, o que los Ayuntamientos presten servicios sin un título competencial específico que les habilite y sin contar con los recursos adecuados para ello, dando lugar al ejercicio de competencias que no tienen legalmente atribuidas ni delegadas y a la duplicidad de competencias entre Administraciones".

"Las entidades locales no deben volver a asumir competencias que no les atribuye la ley y para las que no cuenten con la financiación adecuada. Por tanto, solo podrán ejercer competencias distintas de las propias o de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública".

En Palabras de M^a Antonia Arias, profesora titular de Derecho Administrativo de la universidad de Vigo "la LRSAL, además de no solucionar los problemas municipales derivados de la ausencia de una distribución clara de competencias y de la falta de la asignación presupuestaria correspondiente, debilita la autonomía local desde el punto de vista competencial. Ello se debe a que la situación de crisis económico-financiera que envuelve a esta reforma lleva al legislador a centrarse en adoptar medidas de contención del gasto público con el fin de no poner en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, olvidándose de las demandas y necesidades reales de los entes municipales.

Por ello, la LRSAL reduce prácticamente a la nada las posibilidades de descentralización competencial hacia los entes municipales e intenta llevar a cabo la recentralización de determinadas competencias. Por su parte, las comunidades autónomas podían haber resuelto el problema competencial local a través de los reformados estatutos de autonomía. Estos, sin embargo, en vez de blindar las competencias municipales, se remiten al legislador sectorial. En la misma línea, la normativa autonómica dictada en desarrollo de la legislación básica estatal, reacciona poniendo freno a las pretensiones recentralizadoras del Estado y trata de mantener el nivel competencial, no tanto de los entes municipales, como el de la propia Comunidad Autónoma. No obstante, después de todo este revuelo legislativo, los entes municipales continuarán prestando y realizando, al margen de la nueva regulación competencial contenida en la LBRL, determinados servicios y actividades en el marco de sus competencias, propias o no, con el fin de satisfacer las necesidades y demandas vecinales. A pesar de ello, la descentralización competencial del Estado y comunidades autónomas hacia los entes locales formalizada a través de los llamados pactos locales parece haber caído en el olvido. Seguramente, las dificultades económicas actuales han contribuido a ello pero, sin lugar a dudas, ha sido decisiva la falta de una voluntad real de los distintos operadores jurídicos, económicos y políticos para que se produzca un cambio en el modelo competencial que se ajuste a la diferente realidad municipal existente.

Excede de las competencias de este equipo redactor analizar las reformas legales que procedería introducir en relación con las competencias de las entidades locales, pero no podemos dejar de plasmar la queja recurrente de los Ayuntamientos: demasiadas competencias y muy pocos recursos para afrontarlas. Sería por tanto pertinente plantearse al menos la revisión de la Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha, constituyendo una mesa de trabajo donde estuvieran presentes al menos las delegaciones castellanomanchegas de la FEMP y de COSITAL, así como los principales GDR de la región.

Ello sin perjuicio de poder plantear otras medidas más ambiciosas, como un estatuto básico especial para los pequeños municipios. Al respecto resulta interesantísimo el artículo "*Un posible régimen especial para los pequeños municipios: justificación, naturaleza, contenido y articulación*" publicado en la Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número 19, de abril de 2023, por Marcos Almeida Cerrada, profesor titular de Derecho Administrativo y Director del Observatorio de la Regulación de las Entidades del Sector Público, que, entre otras cosas plantea fórmulas de prestación conjunta, ágiles y poco burocráticas, como son la gestión compartida convencional y las agrupaciones o comunidades de municipios.

5. PROPUESTA DE CAMBIOS NORMATIVOS EN MATERIA DE SUBVENCIONES

La regulación en materia de subvenciones a las entidades locales viene determinada en primer lugar por la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y por el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, sin perjuicio de la existencia de normativa autonómica, como puede ser la Ley 6/97 de 10 de julio, de Hacienda de Castilla-La Mancha. Además, cuando la financiación procede de la UE ha de tenerse en cuenta la normativa europea y la nacional de trasposición.

En segundo lugar, se deben tener en cuenta las disposiciones generales sobre organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Administraciones públicas en general y de las Entidades Locales, en particular (básicamente LBRL y Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales).

En tercer lugar, y puesto que las subvenciones públicas constituyen ingresos para las Entidades que las perciben y gastos para las beneficiarias, también se hace preciso tomar en consideración las normas presupuestarias, financieras y contables de las entidades locales.

Con carácter general, los ayuntamientos deban justificar el pago de las obras o servicios objeto de subvención como requisito indispensable para su cobro. Esto es un gran problema para la gran mayoría de los Ayuntamientos, pues su falta de liquidez les impide adelantar el gasto de las obras o servicios objeto de subvención, lo cual no les permite optar a tales subvenciones.

Como ejemplo positivo tenemos los Planes de Obras y Servicios de la Diputación Provincial de Cuenca, donde, por un lado, se realizan adelantos del 50% del importe subvencionado, y, por otro lado, no se requiere justificante de pago para el abono de la subvención, bastando con una certificación municipal sobre la ejecución de la obra. Ambas medidas permiten que un ayuntamiento sin liquidez pueda tener margen para negociar los pagos con el contratista, siempre y cuando el periodo que trascurra entre la justificación de la subvención y su cobro sea breve.

Se propone que la JCCM revise sus procedimientos y, de ser necesario, su normativa, para permitir escenarios parecidos al relatado en el párrafo anterior, pues de otra manera, se da la paradoja de que los ayuntamientos más necesitados, que son los que no cuentan con liquidez para adelantar los importes, son los que ven privados de la posibilidad de acceder a subvenciones

6. PROPUESTA DE CAMBIOS NORMATIVOS EN MATERIA DE REGLA DE GASTO

Otro de los problemas recurrentes en los ayuntamientos del territorio ADESIMAN lo encontramos en el corsé de la regla de gasto.

La Federación Española de Municipios y Provincias ha sido una asociación muy vinculada a la lucha por la adecuada financiación de los Ayuntamientos y que conoce de primer mano la problemática existente en materia de techo de gasto. Sin ir más lejos, este mismo mes de mayo su Junta de Gobierno ha acordado de forma unánime, exigir al Ejecutivo un Real Decreto específico en el que se actualicen las entregas a cuenta a los gobiernos locales por su participación en los tributos del Estado, de forma que queden referenciados a 2025, así como que el texto aborde la financiación local y, además, que los gobiernos locales puedan destinar el uso de sus superávits a inversiones financieramente sostenibles.

Se propone que las aportación de soluciones a las limitaciones detectadas en relación con el techo de gasto, se canalicen a través de la FEMP.

7. PROPUESTA DE CAMBIOS NORMATIVOS EN MATERIA DE CONCESIONES ADMINISTRATIVAS DE AGUAS PARA ABASTECIMIENTO DE POBLACIONES Y EN MATERIA DE APROVECHAMIENTOS DE USO PRIVATIVO DEL AGUA

7.1 Concesiones administrativas para el abastecimiento de poblaciones

La Disposición Transitoria décima del Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, añadida por el Real Decreto 665/2023, de 18 de julio de 2023, establece un procedimiento simplificado excepcional de otorgamiento de concesiones para abastecimiento de poblaciones de menos de 20.000 habitantes.

Como contexto debemos recordar que en muchas ocasiones es precisamente el trámite para obtención de concesiones para abastecimiento de poblaciones lo que retrasa enormemente (hablamos de varios años, salvo excepciones) los procedimientos de aprobación de las figuras de planeamiento general o de sus modificaciones puntuales.

Este procedimiento simplificado se constituye por tanto como una tabla de salvación para todos los municipios del medio rural, que pueden ver reducido enormemente el tiempo de tramitación de las concesiones de uso del agua, aligerando con ello enormemente el plazo necesario para la aprobación del planeamiento urbanístico.

Sin embargo, existen dos problemas que truncan esta ilusión. El primero es que los técnicos de determinadas confederaciones están ignorando por completo y en consecuencia no aplicando este proceso simplificado contemplado en la referida disposición transitoria, provocando un grave perjuicio a los ayuntamientos que podrían verse beneficiados de su aplicación (todos los del territorio ADESIMAN y todos los del medio rural, dado que la disposición establece el techo en los 20.000 habitantes); y el segundo es que esta disposición transitoria se aplica solo durante un plazo de tres años, expirando en septiembre de 2026.

Ante esta situación se proponen dos acciones:

- Que se trate de negociar con el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico con el objeto de que se modifique el Reglamento del Dominio Público Hidráulico con el fin de que esta Disposición Transitoria se convierta en una determinación permanente, sin fecha de fin, al menos para los municipios de menos de 5.000 habitantes o, como mínimo, para los que, teniendo menos de 5.000 habitantes de derecho, estén además en situación de despoblación.
- Que desde el gabinete jurídico de la JCCM se asista a los municipios para recordar a las Confederaciones Hidrográficas que la Disposición Transitoria referida les obliga, no siendo decisión de los funcionarios aplicarla o no.

7.2 Aprovechamientos de aguas

El artículo 54.2 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas (TRLA), establece en su número 2 que *“En las condiciones que reglamentariamente se establezcan, se podrán utilizar en un predio aguas procedentes de manantiales situados en su interior y aprovechar en él aguas subterráneas, cuando el volumen anual no sobrepase los 7.000 metros cúbicos. En*

los acuíferos que hayan sido declarados como sobreexplotados, o en riesgo de estarlo, no podrán realizarse nuevas obras de las amparadas por este apartado sin la correspondiente autorización.”

El otorgamiento de estos aprovechamientos de aguas conlleva un procedimiento largo que retrasa significativamente la implantación de actividades en el territorio. Por ello se propone que se lleven a cabo negociaciones con el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico con el fin de instaurar un procedimiento simplificado y abreviado para este tipo de aprovechamientos, al menos para los municipios de menos de 5.000 habitantes o, como mínimo, para los que, teniendo menos de 5.000 habitantes de derecho, estén además en situación de despoblación, con objeto de fomentar la actividad económica en estos municipios.

8. PROPUESTA DE CAMBIOS NORMATIVOS EN MATERIA DE CONTRATOS CON LAS AAPP

En el caso concreto de los trabajadores autónomos, se detecta como un verdadero problema las dificultades para competir con empresas ajenas al territorio y normalmente provenientes del ámbito urbano, por resultar adjudicatarios de contratos con la administración. Esta situación es especialmente gravosa cuando el órgano contratante es el propio ayuntamiento donde está implantado el autónomo. Esta realidad implica que los recursos generados por los autónomos en su doble condición de cotizantes y de ciudadanos de derecho del municipio no revierten en nuevas oportunidades de trabajo para ellos.

La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP), tal y como señala el apartado III de su preámbulo, *“trata de conseguir que se utilice la contratación pública como instrumento para implementar las políticas tanto europeas como nacionales en materia social, medioambiental, de innovación y desarrollo, de promoción de las PYMES, y de defensa de la competencia (...)”*. Lo anterior, se erige como uno de los objetivos a que se refiere el artículo 1, en su apartado 3: *“En toda contratación pública se incorporarán de manera transversal y preceptiva criterios sociales y medioambientales siempre que guarde relación con el objeto del contrato, en la convicción de que su inclusión proporciona una mejor relación calidad-precio en la prestación contractual, así como una mayor y mejor eficiencia en la utilización de los fondos públicos. (...)”*.

En este sentido, el artículo 67.2 de la Directiva 2014/24/UE indica, por lo que respecta a los criterios de adjudicación, que *“la oferta económicamente más ventajosa desde el punto de vista del poder adjudicador se determinará sobre la base del precio o coste, utilizando un planteamiento que atienda a la relación coste-eficacia, como el cálculo del coste del ciclo de vida con arreglo al artículo 68, y podrá incluir la mejor relación calidad-precio, que se evaluará en función de criterios que incluyan aspectos cualitativos, medioambientales y/o sociales vinculados al objeto del contrato público de que se trate”*.

En sintonía con dispuesto por la Directiva, el artículo 145 de la LCSP regula los *Requisitos y clases de criterios de adjudicación*, poniendo el énfasis en que la adjudicación se realice teniendo en cuenta la mejor relación calidad-precio de las ofertas. Señala el citado precepto, en su apartado segundo, que:

“2. La mejor relación calidad-precio se evaluará con arreglo a criterios económicos y cualitativos.

Los criterios cualitativos que establezca el órgano de contratación para evaluar la mejor relación calidad-precio podrán incluir aspectos medioambientales o sociales, vinculados al objeto del contrato en la forma establecida en el apartado 6 de este artículo, que podrán ser, entre otros, los siguientes:

1.º La calidad, incluido el valor técnico, las características estéticas y funcionales, la accesibilidad, el diseño universal o diseño para todas las personas usuarias, las características sociales, medioambientales e innovadoras, y la comercialización y sus condiciones;

(...)

Las características sociales del contrato se referirán, entre otras, a las siguientes finalidades: al fomento de la integración social de personas con discapacidad, personas desfavorecidas o miembros de grupos

vulnerables entre las personas asignadas a la ejecución del contrato y, en general, la inserción sociolaboral de personas con discapacidad o en situación o riesgo de exclusión social; la subcontratación con Centros Especiales de Empleo o Empresas de Inserción; los planes de igualdad de género que se apliquen en la ejecución del contrato y, en general, la igualdad entre mujeres y hombres; el fomento de la contratación femenina; la conciliación de la vida laboral, personal y familiar; la mejora de las condiciones laborales y salariales; la estabilidad en el empleo; la contratación de un mayor número de personas para la ejecución del contrato; la formación y la protección de la salud y la seguridad en el trabajo; la aplicación de criterios éticos y de responsabilidad social a la prestación contractual; o los criterios referidos al suministro o a la utilización de productos basados en un comercio equitativo durante la ejecución del contrato.

(...)”.

Por su parte, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales analiza dichos criterios de adjudicación a la luz de lo dispuesto en la Directiva 24/2014 y en la LCSP, examinándolos desde el punto de vista de la Directiva que la ley transpone y a la que está sujeta, señala que hay dos aspectos que hay que tener en cuenta:

1. Que concurra en el criterio la cualidad necesaria exigida por la Directiva 2014/24 y la jurisprudencia comunitaria para poder operar como criterio de adjudicación, es decir, que realmente sea un criterio de adjudicación; para que ello ocurra **los criterios deben ser objetivos** (por recaer sobre el objeto a valorar y depender de factores comprobables apreciables), y deben permitir evaluar el rendimiento de cada oferta respecto del objeto del contrato, las obras, los suministros y los servicios, tal y como estén definidos en el pliego de prescripciones técnicas, y obtener los que mejor respondan a sus necesidades.
2. En caso de cumplirse el anterior requisito, que el criterio reúna las cuatro condiciones de la normativa europea (artículo 67 de la Directiva 2014/24/UE) y de la Jurisprudencia del TJUE que, en todo caso, deben cumplir los criterios de adjudicación de un contrato público:
 1. Deben estar vinculados al objeto del contrato.
 2. **Deben ser específicos y cuantificables objetivamente.**
 3. Deben respetar el Derecho europeo, especialmente el principio de no discriminación, y como correlato, la libre prestación de servicios de establecimiento.
 4. Deben publicarse previamente.

Bajo esta óptica, entendemos que la aprobación de la Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha y de la **Estrategia Regional frente a la Despoblación 2021-2031**, establece el marco objetivo y cuantificable que permitiría aplicar criterios sociales relacionados con la despoblación, entendiendo que los habitantes de las áreas despobladas son personas desfavorecidas.

En relación con lo anterior, se propone que la administración regional trabaje para alcanzar una modificación de la LCSP que refleje específicamente (evitando así la controversia y el debate doctrinal actualmente existente en relación con la aplicación del criterio social en las adjudicaciones) la implantación de la empresa

o autónomo en municipios en situación de despoblación declarada por normativa autonómica acorde a los criterios europeos (menos de 12,5 hab/km²)², como criterio de adjudicación legalmente aplicable.

En paralelo se propone que la administración regional trabaje por la aprobación de una normativa estatal de lucha contra la despoblación, bien sea la Ley del Mecanismo Rural aprobada en el Senado el pasado mes de mayo o cualquier otra que la sustituya.

² El FEDER considera en el Reglamento (UE) 2021/1058 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de junio de 2021 relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión el tema de la despoblación al establecer que “debe prestar

especial atención a las dificultades concretas de las zonas de nivel NUTS 3 y de unidades administrativas locales, tal como se indica en el Reglamento (...), en concreto aquellas con una densidad de población inferior a 12,5 habitantes por kilómetro cuadrado, o zonas que hayan sufrido un descenso medio de la población de al menos el 1 % durante el período 2007-2017.