

El sistema legal de planeamiento

DÁMASO DE SOTO

La reciente Ley del suelo, publicada el pasado mes de abril, ha sido promulgada como consecuencia de la falta de competencias estatales en materia de urbanismo y ordenación del territorio según sentencia el Tribunal Constitucional en marzo del pasado año.

Así pues, actualmente la intervención estatal se ciñe, exclusivamente, en la fijación de unas mínimas determinaciones para garantizar la igualdad, en todo el territorio nacional, del derecho de propiedad del suelo afectado por las actuaciones de las administraciones autonómicas y locales de acuerdo con la función social del mismo.

Hasta la vigencia de la nueva Ley, el esquema normativo urbanístico tenía su cúspide, como cualquier otro sector del ordenamiento jurídico, en la Constitución Española, a partir de la cual las leyes del Estado, o las de la correspondiente Comunidad Autónoma y sus reglamentos de desarrollo establecían el marco para la planificación territorial y urbanística.

La Constitución consagró que era la ley autonómica la que establecía las normas básicas de la ordenación urbanística en su territorio, mientras que en el planeamiento local se concreta y pormenoriza, para cada punto singular del terreno, el destino urbanístico específico y el régimen detallado de derechos y deberes del propietario, todo ello como aspectos principales de la ordenación urbanística.

Los instrumentos de planeamiento urbanístico están jerárquicamente ordenados, no siendo posible, por ejemplo, la elaboración de un Programa de Actuación Urbanística sin la preexistencia de un Plan General con un suelo clasificado como urbanizable no programado o, en fin, no será posible la existencia de un Plan Parcial si previamente no ha sido aprobado un Plan General, con suelo urbanizable programado, un Programa de Actuación Urbanística o unas Normas Subsidiarias con suelo apto para urbanizar.

Esta jerarquización se estructura en cinco niveles cuyo objetivo fundamental es el de la coordinación entre todos los instrumentos planificadores y el ejercicio de la misma, en función del nivel, descendiendo desde la Comunidad Autónoma al Ayuntamiento.

El marco legal del planeamiento de la ordenación del territorio está constituido, en un primer nivel, por el Plan director territorial de Coordinación, de carácter autonómico,

cuyo objetivo es establecer las directrices para su desarrollo, es decir, la distribución de usos y actividades permitidas, las áreas de interés público, los espacios protegidos así como las infraestructuras básicas integradoras del territorio.

En un segundo nivel, y para definir el planeamiento supramunicipal, la ordenación urbanística puede llevarse a cabo por las Normas Complementarias Subsidiarias de ámbito provincial, cuyo objeto no es otro que la determinación de la normativa de carácter general sobre protección y usos del suelo, así como la de urbanización y edificación en aquellos municipios que carezcan de instrumentos de ordenación urbanística.

Ya en el ámbito municipal, o tercer nivel, los instrumentos básicos de planeamiento territorial y urbanístico que en él se establecen, y posteriormente se desarrollan, son de carácter supletorio y dependientes de las determinaciones de la legislación de la Comunidad Autónoma y Provincial.

Los dos instrumentos fundamentales de planeamiento general municipal son el Plan General de Ordenación y las Normas Subsidiarias de Planeamiento de ámbito municipal. Una tercera figura, aunque no es de planeamiento, la constituye el Proyecto de Delimitación de suelo urbano que deberán efectuar los ayuntamientos que carezcan del planeamiento anterior.

Ambos, Planes Generales y Normas Subsidiarias son, en la totalidad del término municipal, instrumentos de ordenación integral y establecen el modelo territorial, la estructura general y orgánica del territorio ordenado, los aspectos básicos del contenido del derecho de propiedad del suelo, especialmente la clasificación y calificación, así como su aprovechamiento real y objetivo.

Como complemento de los anteriores, en un nivel jerárquico inferior o cuarto nivel, existen los instrumentos de planeamiento de desarrollo, básicamente, los Programas de Actuación Urbanística, los Planes Especiales y, finalmente, los Estudios de Detalle.

El planeamiento en suelo urbanizable no programado se llevará a cabo mediante los Programas de Actuación Urbanística, que deben establecer la estructura general de la ordenación, las infraestructuras básicas, los usos del suelo

y su aprovechamiento y, finalmente, sus etapas de desarrollo.

En el suelo urbanizable o en el apto para urbanizar, el planeamiento le corresponde al Plan Parcial. En él, una vez definidas las características de las infraestructuras básicas y sus enlaces con las del Plan General, se precisarán los usos y las tipologías de la edificación, las reservas para parques y zonas deportivas, así como las correspondientes a los centros sanitarios, educaciones y religiosos.

Los Planes Especiales, que también pueden ser instrumentos de ordenación al no requerir la aprobación previa de un Plan Territorial, General o Parcial, son utilizados fundamentalmente, entre otras, para la delimitación de infraestructuras básicas, sistemas generales de comunicaciones, espacios libres de uso público y, finalmente, cualesquiera otras dotaciones para uso de la colectividad.

Los Estudios de Detalle, que son también auténticos instrumentos de planeamiento si bien con posibilidades innovadoras muy limitadas, tienen como objeto contemplar o adaptar determinaciones de los Planes Generales y Parciales.

El nivel inferior, o quinto nivel, está constituido por los Proyectos de Urbanización y los Catálogos. Los primeros son herramientas para la ejecución del planeamiento, es decir, meros proyectos de obras, y los segundos sirven para recoger específicamente las edificaciones y áreas que el planeamiento ha calificado de protección.

Establecidos a grandes rasgos los instrumentos de planeamiento urbanístico, sólo cabe destacar que en el ámbito autonómico son su propia legislación sobre el régimen de uso del suelo o el plan territorial quienes coordinan las actuaciones de los entes locales, mientras que, para estos últimos, se produce precisamente a través del instrumento de planeamiento general correspondiente, Plan General o Normas Subsidiarias, que establece los principios normativos básicos de la ordenación municipal, a los que se deben ajustar todos los instrumentos de ordenación urbanística derivados de él.

Dámaso de Soto es Ingeniero de Caminos y presidente de "Daugson Hispana"

Por una OCM justa para viticultores y consumidores

FERNANDO J. CAMPOS

El borrador de la propuesta de la OCM vinícola contempla cuestiones de vital importancia para el futuro del sector por lo que, en principio, resulta lamentable que llegue en inglés y francés a la primera región productora de vino de Europa. Las valoraciones que se hacen en estos días no deben olvidar que se trata de un borrador y que desconocemos cuál será la propuesta definitiva del Colegio de comisarios de la Unión europea que se enviará al consejo de Ministros del día 22.

Este documento actual no satisface una gran parte de las demandas de la Mesa para la Defensa de la Viña y el vino, el foro que canaliza las exigencias de los productores y, en definitiva, las condiciones que influirán en toda la sociedad puesto que son largamente conocidos por todos los beneficios para la salud de este alimento tradicional en la cultura europea.

Desde UGT de Castilla-La Mancha exigimos, en primer lugar, que se alcance una OCM que asegure la renta de los agricultores y permita mantener el tejido productivo en la comunidad. El mencionado borrador contempla cuestiones como el incremento presupuestario a unos 1.300 millones de euros frente a los 800 millones previstos inicialmente, tam-

bién elimina aspectos profundamente negativos de documentos anteriores como los arranques obligatorios, pero aún conserva contenidos que han de ser muy mejorados y que están siendo perjudicados por la mala actitud negociadora del Gobierno de la nación. Han sido los representantes del gobierno central los que han permitido que se sacaran de la negociación de la Agenda 2000 dos temas de crucial importancia para España como son los del aceite y el vino.

Respecto al incremento presupuestario previsto es preciso decir que existen fuertes presiones, en concreto el Comisario de Presupuestos ha planteado un veto, para reducir las cifras de la propuesta. Frente a eso nosotros entendemos que la cantidad final debe rondar los 1.500 millones de euros si queremos que se alcancen los objetivos perseguidos.

La reforma, en los términos en los que ha sido planteada, consolida la práctica de la "chaptalización" —por la que se mezclan mostos con azúcares— lo que es en puridad una competencia desleal y fraudulenta ya que esta práctica no se indica en las etiquetas y el consumidor que ha pagado calidad se encuentra con esta mezcla. Frente a esto, es necesario proceder a la erradicación progresiva de esta práctica y sustituirla por el enriquecimiento de las medidas previstas

porque es imprescindible evitar que los destiladores dependan de los remolacheros y que se deje en manos del Comité de Gestión un grado tan elevado de competencia.

También nos oponemos frontalmente a que los derechos de replantación se vayan fuera de la región. Es inaceptable la reducción a cinco años en el plazo del uso de derechos de replantación por cuanto supone una restricción que perjudicaría en mayor medida a los pequeños y medianos viticultores.

Finalmente, pero no menos importante, es el tema de la promoción del consumo del vino. Los comisarios europeos deben entender que es un llamamiento al alcoholismo pero nosotros abogamos por el consumo moderado, el mismo que ha sido recomendado por un organismo mundial tan incuestionable como la O.M.S. Por ello, es preciso incluir en el documento medidas de promoción del consumo moderado de un elemento de la dieta mediterránea que no es adecuadamente conocido en otros países.

Fernando J. Campos es secretario general de UGT de Castilla-La Mancha