

PROBLEMATICA URBANISTICA DE LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA DE SALAMANCA, BIENIO 93/94.

Marcelino CORCHO BRAGADO y Pedro MARTINEZ RUIZ
Economista y Ldo. en Derecho, y Arquitecto Técnico. Diputación Salamanca.

1.- INTRODUCCION.

La entrada en vigor del nuevo texto legal, RDL 1/92 de 26 de junio, Texto Refundido de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbano (TRLR), su incidencia en los pequeños municipios, la aplicación del planeamiento urbanístico en los que de él carecían, el análisis de la problemática suscitada en la aplicación y gestión cotidiana de la ordenación urbana, especialmente, en lo que se refiere a la observancia de los límites legales respecto al uso del suelo no urbanizable; el cumplimiento de las Ordenanzas fiscales reguladoras del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras; y la divulgación y promoción por los Ayuntamientos y Diputación Provincial, de la legalidad urbanística; son algunos de los aspectos que serán objeto de tratamiento en nuestra Comunicación.

El urbanismo, como cualquier otra actividad socioeconómica, es una realidad viva y cambiante, que exige un permanente seguimiento con el objetivo de que, en cada momento, se cumplan adecuadamente sus fines.

La experiencia en el planeamiento y gestión urbanística, conlleva aprendizaje y, subsiguientemente, adquisición de saberes; todo lo cuál, debiera suponer una mejora en la realización de las actividades similares que hayan de acometerse en el futuro; pues, el ejercicio de las competencias públicas y profesionales debe implicar la reflexión pertinente sobre los hechos de todo tipo que hayan surgido durante el procedimiento de elaboración y ejecución de la normativa urbanística municipal y provincial.

También, y en base al talante de colaboración que debiera estar presente en las relaciones interadministrativas, las experiencias urbanísticas debieran ser objeto de divulgación con el fin de que sirvan de referencia y de orientación para aquellas otras Corporaciones Locales que se encuentren redactando su planeamiento, o bien, que no hayan pasado aún por tales actividades; pues, es conveniente la consideración de lo acontecido en otros ámbitos territoriales, por el personal responsable de competencias en la ordenación urbana. La práctica enseña, y el adquirir conocimientos siempre es provechoso para cumplir adecuada, y dignamente, con las responsabilidades profesionales y políticas.

En base a las consideraciones precedentes, hemos elaborado la presente comunicación, en el ánimo de que su contenido, como la exposición y debate a desarrollar en el Congreso, puedan ser útil a Instituciones y profesionales interesados

en el uso del suelo.

La metodología de la presente comunicación ha consistido, fundamentalmente, en la consideración de las tareas urbanísticas desarrolladas por los Ayuntamientos y la Diputación de Salamanca; las disposiciones legales y la doctrina, que han surgido, y sean de especial relevancia para el urbanismo de los pequeños municipios, desde octubre de 1.992; fecha en la que presentamos un trabajo similar al presente para el 3 er. Congreso de Economía Regional de Castilla y León, hasta el 30 de septiembre del presente año. Asimismo, y para conocer más directamente la realidad municipal en el ámbito urbanístico, se ha remitido una encuesta a diez municipios salmantinos con diferentes poblaciones, distancias a la capital, evolución demográfica, proceso urbanizador, y desarrollo económico.

Entendemos por pequeños municipios aquellos que no superan los 5.000 habitantes de población de derecho; considerando que las disposiciones reguladas en la Ley 7/85 de Régimen Local (art. 26.1, ap. a) a todos les obliga a tener una serie de servicios mínimos, en la Ley 39/88 Reguladora de las Haciendas Locales (arts. 76.3, 88, 96.4a, 103.3), los contempla como una de las categorías a las que aplicar los límites de los tipos de gravámenes, escalas y coeficientes en ella contemplados; y el Decreto Legislativo 781/86, Texto Refundido de la Ley de Bases en el art.30º. 3 y 5 donde se prevé la asistencia de las Diputaciones Provinciales a los Municipios para la consecución en la prestación de los servicios mínimos obligatorios. El no superar la mayoría de los municipios salmantinos, como castellano-leoneses, la cifra poblacional precitada; y ser los más necesitados de la cooperación de las Diputaciones Provinciales a todos los efectos y sobre todo en el planeamiento y gestión urbanísticos. Todo ello nos ha sugerido el estudio de su problemática urbanística.

2.- SITUACION URBANISTICA PROVINCIAL.

La provincia de Salamanca cuenta actualmente con 362 municipios, de los cuales 3 disponen de Plan General de Ordenación Urbana, 49 se rigen por Normas Subsidiarias Municipales, 66 poseen Delimitación de Suelo Urbano con Ordenanzas Propias, 103 municipios aún se regulan por las Delimitaciones de Suelo Urbano de carácter administrativo tramitadas en 1979 sobre planimetría catastral y 135 pequeños municipios disponen del Criterio Gráfico de Delimitación de Suelo Urbano desarrollado en base a las Normas Subsidiarias Provinciales. Del total resulta que aún en fechas de hoy, existen 6 municipios sin ningún tipo de planeamiento de ordenación urbana, fundamentalmente porque los instrumentos que se han elaborado para ellos no han terminado su procedimiento de aprobación definitiva.

Por otra parte los trabajos de asistencia urbanística que viene desarrollando la Diputación Provincial de Salamanca en la colaboración con los municipios se articula en dos líneas de actuación. La primera se refiere al labor desarrollada por la Sección de Estructura Territorial en el asesoramiento a la gestión de planeamiento urbanístico que consistiría en :

- Elección de instrumentos de planeamiento urbanístico.
- Búsqueda de la financiación de los trabajos de urbanismo.
- Contratación de trabajos de redacción de planeamiento.
- Impulso en la tramitación de expedientes urbanísticos.
- Conferencias divulgativas del planeamiento urbanístico.

Habiéndose informado en el período de 1992-1994 un total de 17 Normas Subsidiarias Municipales y 36 Delimitaciones de Suelo Urbano.

La segunda línea de actuación consiste en la Asistencia Técnica Municipal, desde el S.A.T. (Servicio de Asistencia Técnica), en la elaboración de todo tipo de informes técnicos referidos a la gestión municipal de concesión de licencias, inspección de inmuebles, valoraciones técnicas, etc..., que ha supuesto un total de cerca de 1.100 informes técnicos en el mismo período antes señalado.

Dentro de las dos líneas de trabajo que acabamos de sintetizar hay que señalar la labor de colaboración que la Junta de Castilla y León ha venido desarrollando en apoyo de la Diputación de Salamanca y en concreto en relación a la Asistencia Técnica Municipal es cofinanciadora de la Diputación en un 50% y en relación a los trabajos de planeamiento urbanístico que la Diputación gestiona su ayuda económica supone entre el 50 y el 60 % de la carga financiera contraída, a través de Convenios de Colaboración y Fondo de Cooperación Local, de donde se deduce claramente las corresponsabilidades entre las diversas Administraciones Públicas.

2.1.- DE LAS COMPETENCIAS URBANISTICAS MUNICIPALES.

Del cuestionario enviado a los Ayuntamientos, a continuación extraemos una síntesis de las respuestas remitidas:

Cuestión 1ª. PROBLEMÁTICA, Y SOLUCIONES, EN LA APLICACION DEL DECRETO LEGISLATIVO 1/92, TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DEL SUELO, EN LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS.

- La falta de medios materiales y personales de los pequeños municipios, el desconocimiento de los textos legales por parte de los miembros de la Corporación así como los problemas añadidos que en los pequeños núcleos humanos se produce por la inobservancia de la Ley en la gestión de las licencias municipales son las mayores dificultades que la aplicación del nuevo Texto Refundido está ocasionando, si bien ya el texto legal anterior ponía parte de estos mismos problemas de manifiesto.

- La incidencia en el incremento de porcentaje de cesión de aprovechamientos urbanísticos en los Suelos Aptos para Urbanizar del 10% al 15% (art. 27 TR), viene a dificultar la creación de los pequeños ensanches urbanos, que sin promoción especulativa encuentran una gran traba para su desarrollo.

- Notorio aumento en el control municipal sobre parcelaciones y segregaciones de terrenos a la vista de la exigencia de autorización municipal y/o licencia en el Registro de la Propiedad (art. 37.2 TR - art. 259.3 TR), lo que exige un mayor esfuerzo municipal y un claro compromiso en la gestión urbanística.

- La nueva regulación del régimen de edificación para Suelo No Urbanizable protegido en cuanto a la no prescripción de la capacidad inspectora de la administración sobre infracciones urbanísticas en este tipo de suelo (art. 249 y 255 TR.), hace prever una fuerte reducción de las parcelaciones ilegales con fines especulativos en estos suelos.

- Incremento de las facultades y competencias que capacitan a la Administración local en relación a sus intervenciones en la gestión urbanística; en lo concerniente a la conservación de inmuebles, estado ruinoso, infracciones urbanísticas, etc..., lo cual supera la capacidad de acción de los pequeños municipios:

- Se destaca la complejidad de gestión respecto de los principios urbanísticos contemplados en la nueva Ley, desde la estructura de derechos urbanísticos hasta la gestión de los correspondientes aprovechamientos y de la disciplina urbanística municipal. Se pone de manifiesto la exigencia de una "unidad administrativa municipal de gestión de gestión del territorio" que es inexistente en los pequeños municipios.

De las soluciones posibles a la problemática citada destacaríamos:

PRIMERO: la realización, de forma sistemática de campañas de divulgación ciudadana sobre la necesidad del ordenamiento urbanístico, empezando por los responsables políticos y técnicos.

SEGUNDO: la revisión de la normativa urbanística de modo permanente para que en coordinación con la citada promoción socioeconómica de la población y el territorio, la normativa del suelo se adapte, con mayor exactitud, a las exigencias sociales.

TERCERO: La necesidad de disponer de un marco jurídico propio de Castilla y León que contemple los especiales problemas urbanísticos de nuestros municipios de 200 a 1500 habitantes.

CUARTO: Por otra parte, no podemos olvidar que el nuevo texto legal viene a revitalizar la labor de control urbanístico municipal, por lo que es imprescindible dotar a los Ayuntamientos de una Asistencia Técnica equipada y cualificada al efecto, bien desde la propia Diputación Provincial, Mancomunidades, o como en algunas ocasiones se ha puesto de manifiesto, a través de la creación de una Gerencia Urbanística Provincial.

Así mismo, destacaremos uno de los detalles de mayor interés en cuanto a la aplicabilidad de texto refundido en los pequeños municipios. No son obligatorias las normas contenidas en él relativas a la delimitación de áreas de reparto, cálculo del aprovechamiento tipo y definición del aprovechamiento susceptible de apropiación, en suelo urbano para los municipios de población inferior a 25.000 habitantes; al no existir en la provincia de Salamanca entornos metropolitanos delimitados por la Comunidad Autónoma, ni haber dispuesto lo contrario la Comunidad de Castilla y León; según previene la Disposición Adicional Primera en sus puntos 1 y 3; por lo que el resto del articulado afecta, en principio, a todos los municipios con independencia del número de sus habitantes.

Cuestión 2ª.- CAPACIDAD DE GESTION URBANISTICA POR LOS AYUNTAMIENTOS.

- Sobre los medios técnicos, se han presentado respuestas muy variadas en concordancia con la diversidad de los municipios encuestados: Así se aprecia que aquellos municipios de entre 1000 y 2000 habitantes disponen de un servicio propio de asistencia técnica; si bien en general se produce mediante asesoramiento de técnicos por contrato de servicios y en jornada reducida. Los municipios más pequeños (200 a 500 habitantes) gestionan el urbanismo, en general mediante la asistencia técnica de la Diputación de Salamanca; salvo casos aislados que lo hacen a través de la Mancomunidad a la que pertenecen.

- Se pone de manifiesto, así mismo, la falta de un sistema de policía urbanística municipal, aludiendo al hecho de que las estrechas relaciones vecinales que en estos núcleos se produce hace inoperante la labor directa de la Corporación Local.

Como posibles soluciones a esta cuestión, en primer lugar nos cabe destacar de nuevo la necesidad de dotar a los municipios de los oportunos servicios municipales de asistencia técnica, lo cual cabe plantearlo desde la Diputación, las propias Mancomunidades o incluso la Gerencia provincial, pero en cualquier caso, lo necesario es la mentalización de las Corporaciones Municipales apoyen de una manera seria una solución concreta.

Cuestión 3ª.- IDONEIDAD DE LAS MANCOMUNIDADES DE MUNICIPIOS PARA GESTIONAR EL URBANISMO.

- Las respuestas han sido muy similares, indicando en general que la Mancomunidad se limita a la gestión de residuos sólidos urbanos, incluso en más, en la mayoría de los casos no se ha planteado la posibilidad de agrupar dentro del seno de la Mancomunidad un servicio de asistencia técnica urbanística. Sin embargo hay que destacar el caso de la Mancomunidad del Margañán (Macotera, Malpartida, Salmoral, Santiago de la Puebla y Tordillos), que disponen de un servicio propio de asesoramiento técnico en Medio Ambiente y Ordenación del Territorio en jornada parcial.

En este sentido sólo nos cabe comentar que el entorno de la Mancomunidad es muy adecuado para la gestión urbanística por cuanto la proximidad al medio facilita la resolución inmediata de los expedientes administrativos. Es importante que las administraciones públicas, tanto regionales como estatales, promuevan la agrupación mancomunada de los pequeños municipios para el desarrollo conjunto de los servicios y prestaciones que les son propios, bien a través de subvenciones económicas destinadas al mantenimiento de personal y equipamiento de la mancomunidad o también mediante la divulgación de sus posibilidades.

Cuestión 4ª.- GRADO DE OBSERVANCIA RESPECTO A LA UTILIZACION DEL SUELO NO URBANIZABLE.

- Los distintos Ayuntamientos han puesto de manifiesto que sólo se conceden licencias municipales de obra a peticiones con previa autorización de uso de la Comisión Provincial de Urbanismo (CPU). En este sentido se destaca el criterio de la CPU de Salamanca que estima que todas aquellas actividades agropecuarias sin transformación de productos ni industrialización, son de competencia directa municipal, así como aquellas actividades de servicios de carreteras, por lo que el Ayuntamiento debe considerar la oportunidad de la petición y la adecuación de la misma a la ordenación urbanística.

- Es una actitud muy generalizada la que adoptan los Ayuntamientos de la provincia de Salamanca en cuanto a las obras en Suelo No Urbanizable. Así, y ratificando los datos de la encuesta, en general no se concede licencia de obras sin previa autorización de la Comunidad Autónoma, pero tampoco se paralizan las obras que no disponen de licencia, y menos aún se lleva hasta las últimas consecuencias los pocos expedientes administrativos de infracción urbanística en Suelo No Urbanizable que se instruyen a través de expedientes sancionadores.

- Sobre la disciplina urbanística en este tipo de suelo, se plantea la inobservancia municipal por falta de policía urbanística e interés corporativo. Los servicios autonómicos tampoco actúan en expedientes disciplinarios completos, quedando desprotegido el Suelo No Urbanizable.

En relación a este apartado, sugerimos una solución consensuada entre las distintas Corporaciones, de manera que el control urbanístico, apoyado en la inspección municipal, se gestione desde un servicio técnico ajeno al municipio, pudiendo ser la Mancomunidad, Diputación Provincial o Junta de Castilla y León, evitando así que los problemas de relación personal afecten al expediente, pudiendo así hacerse ejecutiva, por vía administrativa, la resolución del expediente a través del propio servicio que lo tramitó. Esto sin duda implica al ente que gestione el expediente, pero también es cierto que será delicada la tramitación de los primeros casos, implantándose progresivamente de un modo análogo a lo que se ha venido produciendo en los siete últimos años en el mismo Suelo Urbano.

Cuestión 5ª.- DIFICULTADES EN LA APLICACION POR EL AYUNTAMIENTO DEL IMPUESTO SOBRE CONSTRUCCIONES, INSTALACIONES Y OBRAS.(Art. 101-104 L 39/88 de Haciendas Locales).

En respuesta a esta cuestión, algunos Ayuntamientos indican que la gestión cotidiana de las licencias municipales de obra ya han conseguido la suficiente divulgación popular como para que no se de ningún problema con los administrados, en lo que se refiere a la petición de estos y subsiguientes liquidaciones del tributo. También se aprecian respuestas en las que se denotan problemas en la concesión de licencias de reforma, donde la estimación del coste de las obras conlleva, en muchos casos, previa inspección técnica, la exigencia de proyecto técnico, en casos de obra mayor, produciéndose, con el coste de proyecto y permisos, un incremento considerable sobre el presupuesto inicial de la reforma.

Como solución a esta problemática, tan sólo indicar que un mismo criterio en la exigencia de documentación general para todos los casos hace más equitativa la aplicación del impuesto entre los administrados, siendo siempre el mismo criterio y con aplicación sistemática durante unos años, lo que hará posible el conocimiento del procedimiento por los vecinos y suavizando los posibles enfrentamientos personales que

aún hoy se pueden producir.

Cuestión 6ª.- DIVULGACION, PROMOCION, Y RESPETO DE LA LEGALIDAD URBANISTICA POR LOS AYUNTAMIENTOS

En general podemos decir que la divulgación y promoción del ordenamiento urbanístico es nula en términos generales; no obstante, destacaremos la labor continuada del Secretario del Ayuntamiento, que tradicionalmente viene asumiendo todas las competencias de asesoramiento técnico en los pequeños municipios de Salamanca.

En este apartado hay que señalar la labor de difusión de planeamiento urbanístico que viene desarrollando la Diputación de Salamanca, si bien es insuficiente y con escaso apoyo de otras Corporaciones e incluso de los propios responsables políticos municipales. Así se destacan las numerosas reuniones de trabajo, charlas e incluso conferencias de divulgación del planeamiento urbanístico local y provincial así como del nuevo Texto Refundido que la Diputación Provincial de Salamanca viene realizando.

2.2.- Competencias de la Diputación Provincial.

Por lo que respecta a la gestión urbanística de la Diputación de Salamanca, y en desarrollo de las competencias que legalmente se le encomiendan, debemos indicar:

ASISTENCIA DE LA DIPUTACION A LOS AYUNTAMIENTOS EN MATERIA URBANISTICA,

- Divulgación y promoción del planeamiento urbanístico.
- Gestión de planeamiento.
- Asistencia técnica urbanística.
- Asistencia técnica municipal.

OBSERVANCIA DE LA NORMATIVA URBANISTICA POR LOS PLANES DE INFRAESTRUCTURA LOCALES.

- Informe urbanístico de las solicitudes municipales de subvenciones de obras para su inclusión en Planes Provinciales (1250 informes en la

convocatoria de 1994).

PRINCIPALES TAREAS URBANISTICAS DE LA DIPUTACION DE SALAMANCA, DURANTE LOS AÑOS 1.993 Y 1.994.

- Informes de planeamiento urbanístico emitidos : 52
- Informes de oficina técnica municipal : 530
- Personal de urbanismo : 2 técnicos de administración especial, 1 delineante, 1 programador, 1 auxiliar administrativo.
- Nuevos ámbitos de actuación: gestión de las Encuestas de Infraestructura y Equipamiento Local.
- Medios nuevos: informatización del procedimiento de gestión, y toma de datos.
- Planeamiento contratado: 16 Normas Subsidiarias Municipales, 18 Delimitaciones de Suelo Urbano.
- Instrumentos de ordenación aprobados definitivamente: 37 DSU, 17 NS
- Convenios firmados: Convenio 91-92, Convenio 93 y pendiente de firma del Convenio 94.
- Ejercientes profesionales libres: los trabajos de redacción de planeamiento urbanístico que desarrolla la Diputación Provincial de Salamanca en nombre de los ayuntamientos que se lo solicitan, son realizados por técnicos ejercientes libres a los que se les adjudican, por concurso de méritos, aquellos trabajos de urbanismo de los que se encarga la Corporación Provincial y que asiduamente se vienen convocando.

3.- SOBRE LA NORMATIVA URBANISTICA PROVINCIAL

Como se puede observar en los datos indicados anteriormente, en la actualidad en la provincia de Salamanca aún existe la necesidad de algún tipo de planeamiento urbanístico en 6 municipios que carecen de él. Ante esta situación podríamos preguntarnos qué normativa urbanística se exige en estos municipios. Como respuesta diremos que ellos son de aplicación los criterios de clasificación del suelo urbano y las ordenanzas de edificación que regulan las Normas Subsidiarias Municipales de Ambito Provincial de Salamanca, aprobadas definitivamente en fecha de 4 de julio de 1989.

Un análisis comparativo entre la situación urbanística actual y la preexistente a la aprobación de las "Normas Provinciales" pone de manifiesto que la aprobación de éstas supuso un paso decisivo en cuanto al planeamiento urbanístico municipal, de forma que la inclusión, en el cuerpo mismo de las normas, de los Criterios Gráficos de Delimitación de Suelo Urbano, permitió disponer, en el corto plazo de 3 años, de 277 Propuestas de Delimitación de Suelo Urbano, de las que hoy aún se mantienen en vigor 135.

La necesidad de éstos municipios de contar con un documento que contemplará la regulación de naturaleza urbanística, con el objeto de gestionar y disciplinar el uso del suelo y las condiciones de edificación, al ser éstas competencias municipales contempladas en la Ley de Bases del Régimen Local; aconsejo a la Diputación de Salamanca a elaborar los denominados Criterios Gráficos de Delimitación del Suelo Urbano, cuya misión fundamental era la relativa a su propia denominación; es decir, plantear un criterio por el cual quedara delimitada el área urbana de los municipios, siendo su contenido la descripción informativa del núcleo de población en base a la encuesta local de infraestructura y la delimitación gráfica de los criterios de clasificación de suelo urbano definidos por las Normas Subsidiarias Provinciales de Salamanca.

Entre las virtualidades de dichos Criterios cabría señalar que han permitido a las Corporaciones Municipales disponer con rapidez de un documento urbanístico sencillo en su interpretación y aplicación, y fundamentar la concesión de licencias urbanísticas, facilitar la posterior redacción de los Proyectos de Delimitación del Suelo Urbano a los que han servido de base; y además, la Corporación Provincial salmantina ha podido cumplir con el mandato previsto en la citada Ley 7/85, así como en el Decreto Legislativo 781/86, relativo a la asistencia jurídica y técnica a los municipios, al facilitarles tales documentos con prontitud.

Dentro de esta dinámica de gestión de una normativa urbanística genérica para todos aquellos municipios que, bien por falta de desarrollo urbanístico o por dificultades en la gestión de su propio instrumento de planeamiento, carezcan de normativa propia, la Diputación de Salamanca tiene en proyecto para el próximo Convenio Urbanístico a suscribir con la Junta de Castilla y León, la Revisión de las Normas Subsidiarias Municipales de Ambito Provincial hoy en vigor, a fin de adecuar su texto a la realidad cambiante de la provincia, y a su vez poder hacer las oportunas correcciones al texto regulador de las condiciones de edificación en ellas incluidas.

En este sentido destacamos que esta normativa provincial vino a constituir una regulación articulada y genérica para el Suelo No Urbanizable y supuso un cambio sustancial en los criterios de dicha ordenación en relación a la normativa anterior. No obstante, durante los cuatro años de aplicación del texto provincial, se han puesto de manifiesto algunos desajustes propios de toda regulación exhaustiva. Así por ejemplo podemos citar la desproporción, por escasa, de las parcelas mínimas exigidas para actividades como la turística permanente o el servicio de carreteras, así como las alturas máximas de las naves agrícolas, fijada en un máximo de 4,50 m, absolutamente reducido para las explotaciones agrícolas modernas. Todo lo cual, en conjunción con la exigencia del apartado 2.17 de las propias Normas Subsidiarias Provinciales, que prevé la revisión

del texto normativa para los cinco años de su entrada en vigor; la Diputación de Salamanca acometerá en breve su Revisión, a fin de adecuar su texto a las previsiones de desarrollo urbano existentes.

Las Normas Subsidiarias Provinciales permiten un amplio abanico de posibilidades de gestión de suelo, tanto urbano como no urbanizable. Así, dispone de suelo urbano de casco tradicional, ensanche de consolidación y ensanche por servicios urbanísticos, cada uno con su estructura propia de condiciones de edificación regulada mediante fichas de parámetros de obligado cumplimiento. Por otra parte, la regulación del Suelo No Urbanizable se define en base a la formación o no de núcleo de población y en aplicación del art. 16 del nuevo texto legal, para aquellos usos vinculados a la naturaleza rústica del suelo, servicios de carreteras y otros de interés público, de esta forma, se presentan 11 fichas según el tipo de actividad y dentro de cada ficha de actividad se disponen unos parámetros urbanísticos mínimos en función del tipo de protección que afecte al suelo no urbanizable que se trate.

De esta forma parece que la gestión urbanística municipal inicia por fin su andadura; además, de un modo colectivo y solidario entre distintos municipios cercanos, lo cual supone un acicate a la hora de observar escrupulosamente la regulación legal de la concesión de licencias municipales de obra. Debemos resaltar también, que los sectores de ensanche que se definen deben cumplir una de las dos condiciones exigidas en el art. 13 del nuevo texto legal, "consolidación edificatoria superior a 50 % y/o dotación de servicios urbanísticos suficientes para soportar el uso del suelo urbano". Lo cual no armoniza con la demanda de crecimiento de muchos de nuestros pequeños municipios, que en concordancia con la última tendencia de desarrollos urbanos de perímetro, viviendas aisladas, etc..., requieren gran superficie clasificada en la periferia del suelo consolidado para la edificación de un número de viviendas excesivamente escaso. De tal forma, que al ser las promociones casi individuales o de muy escaso volumen, no tienen suficiente entidad para la gestión de Planes Parciales de Ordenación Urbana, por otra parte imposibles de tramitar sin una Norma Subsidiaria Municipal, y de esta forma se ven forzadas las escasas promociones de obra que se dan en el núcleo o bien a emplazarlas en el casco tradicional, con lo que rompe la tipología existente, o bien a no realizar las obras o en el peor de los casos, construyéndose obras ilegales que posteriormente deberán asumir las consecuencias de expedientes de legalización.

En conclusión de lo indicado, parece que la Norma Provincial es, y de hecho así lo ha sido, un instrumento enormemente ágil para los municipios pequeños, pero se deduce su incapacidad para resolver el tipo de crecimiento urbano que puede darse en estos municipios y todo ello por causa del escaso desarrollo urbanístico previsto y de la inadecuación del texto de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, que limita todo nuevo desarrollo a la promoción de Planes Parciales; entendiéndose que la solución debe aportarse desde un marco jurídico adecuado a la realidad de estos pequeños municipios, es decir desde una Ley Autonómica de Ordenación Urbana.

4.- SOBRE LA COMISION PROVINCIAL DE URBANISMO

(D.172/94, Comisiones Provinciales de Urbanismo de la Comunidad Autónoma de Castilla y León).

En relación a las competencias legalmente asignadas a la Comisión Provincial de Urbanismo destacamos fundamentalmente la función de supervisión del planeamiento urbanístico municipal a través de las tramitaciones de Aprobación Definitiva de los textos normativos de Planeamiento General, Delimitaciones de Suelo Urbano y planeamiento de desarrollo. En esta gestión, frecuentemente, se procede a orientar los expedientes de planeamiento de forma previa a su consideración oficial para posteriormente, y de manera vinculante, acordar lo procedente que a veces suele ser la suspensión de la aprobación definitiva para que, una vez subsanadas las deficiencias detectadas, se vuelva a elevar a su consideración.

Es de interés destacar así mismo la labor de inspección del planeamiento, la supervisión y control urbanístico municipal, que en general se viene produciendo a través de los procedimientos de subrogación a instancia de los interesados; o como en casos especiales, a la subrogación en la tramitación de planeamiento urbanístico para municipios con una problemática especialmente difícil.

En otro orden de cosas, hay que señalar que en cuanto al procedimiento de convocatoria y de resolución de los distintos expedientes sometidos a la consideración de la Comisión, destaca en primer lugar la necesidad de dotar de personal suficiente al servicio de las Comisiones, con objeto de que sus componentes puedan disponer de los expedientes con el tiempo necesario para su examen e información. De esta forma, los miembros, tanto de Ponencia Técnica como de Comisión, podrán proponer o acordar, resoluciones más adecuadas a cada caso y en justa medida a la capacidad y competencia de los mismos, con la exhaustividad y pleno conocimiento de la documentación que hayan de analizar.

Por último, y en relación al fomento del planeamiento urbanístico municipal, es de desear que las Comisiones se doten de los medios personales, técnicos y materiales para la divulgación, tanto formadora e informadora, de los distintos instrumentos de ordenación del territorio, de modo que la labor de supervisión urbanística provincial se cierre en el ciclo de promoción, inspección y divulgación del planeamiento, y así la Comunidad Autónoma intervenga en la vida urbanística municipal no solo como entidad cofinanciadora y resolutoria, sino como gestora y fomentadora del urbanismo.

5.- URBANISMO AGROPECUARIO, INDUSTRIAL Y DE SERVICIOS.

Las actividades económicas, que se desarrollan en los pequeños municipios de la provincia de Salamanca, implican la utilización del suelo con la finalidad de erigir instalaciones y edificaciones de carácter comercial, industrial, turístico y agrícola.

El predominio de las tareas agropecuarias, en dichos ámbitos territoriales, define el tipo de emplazamientos y la naturaleza de las construcciones objeto de especial regulación urbanística en la normativa ordenadora del territorio y, subsiguientemente, el volumen de informes relativos a las posibilidades de utilización del suelo de un determinado predio, a la concesión de licencias, y a las propuestas de sanciones.

El crecimiento del sector servicios en los municipios de las sierras de Francia, de Bejar, y de Gata, como en los más próximos a la capital de la provincia; debido al incremento, y promoción, del turismo; implican el especial tratamiento urbanístico, y consideración, en la normativa pertinente, de los complejos turísticos en dichas zonas, como los hoteles, posadas, campings, albergues, y restaurantes.

Los pequeños talleres y la industria artesanal son también peculiares a las Entidades locales salmantinas; bien para atender las necesidades de la agricultura, como puedan ser los dedicados a la reparación de la maquinaria que en ella se utiliza; o, por transformar los productos que aquélla genera.

La regulación urbanística correspondiente viene contemplada en las Normas Subsidiarias Municipales de Ambito Provincial, que disponen así mismo el criterio general de facilitar la implantación de actividades Dotacionales Públicas, como residencias de ancianos, hospitales, etc..., Turísticas, Servicios de Carreteras y Agrícola General.

La aplicación de estos criterios viene acompañada de una problemática específica en razón de las actividades propuestas. Así, las Dotaciones Públicas se regulan con grandes facilidades frente a la promoción privada de dotaciones, de manera que en la actual tendencia a la privatización de servicios públicos puede implicar su discriminación.

A veces, se presentan propuestas no siempre destinadas a dichas actividades; pero que en uso de estas ventajas pretenden un mayor aprovechamiento urbanístico para sus intereses, por lo que deberá reconsiderarse la regulación específica en cuanto a la parcela mínima de las actividades turísticas y/o servicios de carreteras.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Podemos concluir que la situación urbanística provincial de Salamanca, en relación a los instrumentos de planeamiento municipal, se adecua a las necesidades de los pequeños municipios, en cuanto a que su desarrollo urbano queda regulado mediante Delimitaciones de Suelo con ordenanzas de las Normas Subsidiarias Provinciales, si bien el texto normativo provincial debe revisarse para, corrigiendo sus desviaciones, adecuarse a la nueva realidad urbanístico-económica y social de la Provincia.

La regulación urbanística de las actividades económicas requiere un aceptación por parte de los responsables políticos y esto deber conseguirse desde una adecuación de la norma a los intereses, tanto económicos como de calidad de vida, y por otra a la difusión de las exigencias legales urbanísticas.

Por último, deben ser las entidades públicas competentes, Ayuntamientos, Diputación y Junta de Castilla y León, quienes regulen en el ámbito de sus competencias, las exigencias legales de implantación de actividades sobre el territorio, desde el control de edificación privada por parte de los Ayuntamientos y Comisión Provincial de Urbanismo; la adecuada construcción de obras públicas, a través de Planes Provinciales y Fondo de Cooperación Local por parte de la Diputación Provincial y Junta de Castilla y León; respectivamente, y la gestión de convenios de colaboración entre éstas y otras entidades de carácter privado que siendo copartícipes en el desarrollo del territorio tengan intereses comerciales en éste, como son las compañías de servicios eléctricos, suministros energéticos, etc... Y por último, decir que en relación al control urbanístico de las edificaciones ilegales, y por primera vez en la provincia de Salamanca, se ha elaborado un Inventario de Actuaciones Urbanísticas Incontroladas que permitirá el análisis general de este fenómeno, su diagnóstico y propuestas de actuación pública.

BIBLIOGRAFIA

- CARCELLER. Instituciones de Derecho Urbanístico, Ed. Montecorvo, 5ª edición, 1.994. Madrid.
- FERNANDEZ, T.R., Manual de Derecho Urbanístico, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 10ª edición, 1.994. Madrid.
- MORA BONGUERA, Nuevo Régimen Urbanístico de los pequeños municipios, El Consultor, 92.
- NUÑEZ MAROTO, H., Planeamiento urbanístico en los pequeños municipios, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 1ª edición, 1.984. Madrid.
- PONS GONZALEZ, M y ARCO TORRES DEL, M.A., Términos Urbanísticos. Comares Editorial, Granada 1986.