

# MEDIDAS URGENTES PARA INCENTIVAR LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL EN EL MUNDO RURAL DE CASTILLA Y LEÓN







# ÍNDICE

Introducción .....	7
<b>1. Propuestas para la mejora de la tramitación de planeamiento: Informes sectoriales y coordinación entre administraciones .....</b>	<b>9</b>
1.1 Necesidad de homogeneización entre informes sectoriales para el desarrollo urbanístico industrial .....	9
1.2 Creación de fórmulas de coordinación entre órganos administrativos sobre la emisión de informes sectoriales .....	13
1.3 Propuestas de cambio para la mejora de la eficacia en la tramitación de los informes .....	15
1.4 Reforma de la legislación respecto a los defectos de planeamiento .....	23
<b>2. Propuestas para el desarrollo de polígonos industriales .....</b>	<b>25</b>
2.1 Necesidad de una mayor participación pública en el desarrollo y gestión .....	25
2.2 Otras propuestas respecto a la gestión directa pública .....	32
2.3 Fomento de la ampliación del objeto de las áreas de regeneración urbana a usos industriales .....	33
2.4 Medidas de flexibilización en el desarrollo de usos industriales y planeamiento .....	35
2.5 Ampliación del concepto de la “Smart City” a los desarrollos industriales: Un desarrollo actual y futuro .....	36
<b>3. Formas de colaboración público-privada en las gestiones urbanísticas .....</b>	<b>39</b>
<b>4. Propuestas para la mejora en los procedimientos de concesión de licencias para actividades .....</b>	<b>47</b>
4.1 Ampliación y aclaración del artículo 314 del RUCyL para obras de interés general en suelos industriales .....	47
4.2 Aclaración sobre las declaraciones responsables de primera ocupación y coordinación con la inscripción en el registro de la propiedad .....	50
4.3 Aplicación de medidas automatizadas para la mejor gestión urbanística .....	52
4.4 Introducción en la normativa urbanística y medioambiental de la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la exención de evaluaciones ambientales en el ámbito urbanístico de desarrollo ...	53
4.5 Modificación de la normativa urbanística en materia de licencias para incluir el principio de “favor libertatis” en la concesión de licencias urbanísticas .....	56
<b>5. Políticas públicas contra la despoblación y organización especializada en pequeños municipios .....</b>	<b>57</b>
<b>6. Licencias ambientales y especiales en los ayuntamientos pequeños .....</b>	<b>61</b>
<b>7. Competencias de los ayuntamientos pequeños para la concesión de ayudas en materia de comercio .....</b>	<b>66</b>

<b>8. Propuestas para la mejora de la fiscalidad respecto las solicitudes de actividades</b> .....	<b>73</b>
8.1 Ámbito autonómico .....	73
8.1.1 Deducciones en el tramo autonómico del IRPF .....	74
8.1.2 Bonificaciones en el ISD .....	77
8.1.3 Reducción de tipos y deducciones en los impuestos sobre TPO y AJD.....	79
8.1.4 Tasas autonómicas .....	82
8.1.5 Otras medidas relacionadas .....	82
8.2 Ámbito municipal .....	83
8.2.1 Impuesto de construcciones instalaciones y obras .....	85
8.2.2 Impuesto de Bienes Inmuebles .....	88
8.2.3 Impuesto sobre Actividades Económicas .....	90
8.2.4 Impuesto de Vehículos de Tracción Mecánica .....	92
8.2.5 Tasa de residuos .....	94
8.2.6 Medidas de ahorro energético para las empresas .....	94
<b>9. Propuestas de carácter social respecto las actividades industriales y económicas</b> .....	<b>98</b>
<b>10. Resumen ejecutivo</b> .....	<b>100</b>



*En las próximas páginas se irán desgranando diversas propuestas con un carácter eminentemente práctico, derivadas de la experiencia real contemplada, que van a ir desde el planteamiento de una mayor acción pública por parte de las administraciones de acuerdo con los instrumentos jurídicos que existen en la comunidad de Castilla y León, hasta una mayor simplificación administrativa, con la búsqueda de colaboraciones público-privadas y algunas reformas legales que entendemos pueden hacer mejorar el desarrollo industrial en los pequeños municipios, pasando por la necesidad de cambiar la forma de actuación y organización de los municipios pequeños para dotarlos de más agilidad.*



# INTRODUCCIÓN

El **desarrollo económico y social del medio rural** de Castilla y León es uno de los grandes **retos de futuro** de nuestra Comunidad. Y es bien sabido que dinamizar estas zonas y luchar contra su despoblación requiere un entorno favorable a la implantación y expansión de actividades empresariales, industriales y agroalimentarias. Porque sin iniciativa empresarial, que surge del espíritu emprendedor ciudadano, el objetivo sería loable, pero inútil.

Un propósito nada fácil, en efecto. Siempre surgen nuevas dificultades. Sin embargo, a todas ellas se suman algunas más, como la complejidad y lentitud de los **procedimientos administrativos**, que dificultan tremendamente la implantación y ampliación de estas actividades. Y más aún en las zonas rurales, donde —además— el complicado acceso a la vivienda obstaculiza la incorporación de profesionales y la fijación de población.

Conscientes y especialmente preocupados por esta realidad, la [Asociación de Empresa Familiar de Castilla y León \(EFCL\)](#) y la [Asociación de la Industria Alimentaria de Castilla y León \(VITARTIS\)](#) hemos unido esfuerzos en un proyecto conjunto para proponer soluciones de simplificación administrativa muy concretas y realistas, orientadas a dinamizar el medio rural.

El presente documento tiene el fin de contribuir a desarrollar las zonas rurales de Castilla y León, evitando la temida despoblación, a través de propuestas concretas que contribuyan a **mantener la actividad empresarial** y a **atraer nuevas inversiones y proyectos**. Sin empresas entendemos será imposible que nuestros pueblos puedan sobrevivir.

Este trabajo responde a una **necesidad cierta, objetiva y urgente**. Las empresas que operan, que quieren establecerse en el medio rural de Castilla y León o desean ampliar su actividad, se enfrentan a procedimientos administrativos tediosos, prolongados en el tiempo, con excesiva dispersión normativa y escasa coordinación entre administraciones.

Esto supone una desventaja competitiva respecto a otros territorios, sin duda. El exceso de burocracia genera incertidumbre, desmotivación y costes innecesarios para quienes apuestan por emprender e invertir en el medio rural. Y refleja, además, una injustificada falta de confianza en el empresario.

EFCL y VITARTIS compartimos la convicción de que es necesario actuar con decisión para **eliminar o reducir aquellas cargas burocráticas** que, sin aportar valor, dificultan o incluso impiden el desarrollo de nuevos proyectos empresariales, particularmente en sectores estratégicos como el agroalimentario, que tiene una **vinculación directa con el territorio** y un elevado **efecto tractor** sobre otras actividades.

Queremos agradecer la imprescindible colaboración de **Andrés Victoria Romo**, abogado urbanista con más de 25 años de experiencia como secretario en pequeños municipios de Castilla y León, cuyo conocimiento experto ha sido fundamental para aportar propuestas realistas y aplicables desde el **punto de vista jurídico y administrativo**, así como el asesoramiento de **Garrigues** en materia de fiscalidad en el ámbito autonómico.

Con estas propuestas pretendemos contribuir a la creación de un entorno más favorable para el crecimiento de la actividad empresarial, a agilizar los procesos, sin renunciar a la seguridad jurídica, y avanzar hacia un modelo de desarrollo rural más dinámico, sostenible y atractivo para las personas y las empresas.

**En conclusión**, ofrecemos a las administraciones públicas de Castilla y León esta hoja de ruta con **más de 100 propuestas concretas de mejora y simplificación administrativa**, absolutamente factibles, para fortalecer el tejido productivo de la región y contribuir a frenar la despoblación.



# 1. PROPUESTAS PARA LA MEJORA DE LA TRAMITACIÓN DE PLANEAMIENTO: INFORMES SECTORIALES Y COORDINACIÓN ENTRE ADMINISTRACIONES

La tramitación del planeamiento urbanístico en Castilla y León —tanto general como de desarrollo— presenta actualmente una **excesiva complejidad procedimental** y una **acumulación de trámites sectoriales** que ralentizan de forma significativa la aprobación de los instrumentos de ordenación. Esta situación genera inseguridad jurídica, retrasos injustificados y, en consecuencia, una pérdida de oportunidades económicas y empresariales, especialmente en el ámbito industrial, donde la rapidez en la toma de decisiones resulta esencial. A ello se suma la **falta de coordinación efectiva entre las distintas administraciones públicas** —estatal, autonómica y local—, que provoca duplicidades, informes contradictorios y dilaciones en los plazos. En este contexto, se hace imprescindible abordar una revisión integral del procedimiento, que permita agilizar la tramitación, simplificar los informes sectoriales y reforzar la cooperación interadministrativa para garantizar un desarrollo urbanístico ágil, seguro y sostenible.

Con este fin, en este documento se proponen diversas medidas que van desde la mejora en la tramitación, hasta la modificación de los caracteres del silencio administrativo, tanto en la emisión de informes vinculantes como en la aprobación del mismo planeamiento.

## 1.1. Necesidad de homogeneización entre informes sectoriales para el desarrollo urbanístico industrial

Siguiendo a Teófilo Arranz Marina, podemos clasificar los informes dentro del procedimiento para la aprobación del planeamiento urbanístico de la siguiente forma ([Práctica Urbanística, Nº 96](#)):

### A. Por el órgano que los emite

1.º **Internos**: Los emitidos por los funcionarios u órganos de la propia Administración que tramita el procedimiento.

2.º **Externos**: Los que proceden de un órgano de otra Administración, ya sea territorial (Estado, Comunidad Autónoma, Diputación provincial; Comarca u otra Entidad Territorial), Institucional, o por cualquier ente de carácter asociativo.

### B. Por la obligación de emitirlos

1.º **Facultativos**: Queda a disposición del órgano que instruye el procedimiento o que tiene la competencia de resolverlo, la solicitud de informes: técnicos, jurídicos, económicos, medio

ambientales, sanitarios o de cualquier otra índole, que considere conveniente, para concluir el procedimiento a través de resolución.

**2.º Preceptivos:** Vienen establecidos por una norma, ya sea con rango de Ley, de carácter reglamentario o con carácter de potestad de desarrollo reglamentario de las Corporaciones Locales.



### **C. Por su fuerza o eficacia**

**1.º Vinculantes:** Obligan a tener en cuenta en la resolución final, su contenido y determinaciones. El órgano que debe resolver queda vinculado al igual que la resolución.

**2.º No vinculantes:** Sus determinaciones y contenido pueden ser o no tenidas en consideración en la resolución del procedimiento. No obligan al órgano que resuelve.

### **D. Por la obligación de emitirlos y su fuerza o eficacia de forma conjunta**

**1.º Preceptivos y vinculante:** Se emiten porque una norma en sentido amplio lo establece y además sus determinaciones vinculan al órgano al resolver el procedimiento.

**2.º Preceptivos no vinculantes:** Es obligatorio emitirlos, pero su contenido no vincula al órgano que tiene la competencia para dictar la resolución, que puede separarse de ellos.

**3.º Facultativos no vinculantes:** Queda a disposición del órgano que instruye o resuelve el procedimiento, el decidir solicitarlos, sin quedar vinculado por los emitidos. No existen informes vinculantes que no sean preceptivos.

Al igual que puede decirse en el procedimiento administrativo, los informes pueden ser preceptivos o no preceptivos y vinculantes o no vinculantes.

**1.º Informes sectoriales no preceptivos:** Son todos aquellos que puedan emitirse durante la tramitación y aprobación del planeamiento o el procedimiento de aprobación de determinados actos; ya sea porque el órgano municipal o autonómico competente en la aprobación considere la conveniencia de que se emita para ilustrar la decisión final, ya sea porque la norma urbanística o cualquier otra norma lo prevea, sin atribuir a dicho informe carácter preceptivo. Son varios los supuestos en que se plantea la emisión de estos informes facultativos, como la audiencia a municipios limítrofes no establecida en fases de concertación administrativa, informes de las empresas prestadoras de servicios públicos (agua, luz, gas, telefonía, etc.), de entidades o colectivos representativos (asociaciones de vecinos, de sindicatos, organizaciones empresariales, etc.) .

En cuanto a los informes no preceptivos su contenido no vincula al órgano que tramita o aprueba el planeamiento, o dicta la resolución que termina el procedimiento, pudiendo tener en cuenta o no sus determinaciones.

Los informes no preceptivos, de carácter facultativo, no tiene consecuencias jurídicas su no solicitud.

Los informes sectoriales no preceptivos no serán nunca vinculantes; correspondiendo al órgano que resuelve aprobar el planeamiento considerar o no su contenido.

**2.º Informes sectoriales preceptivos:** Que determinadas normas reservan a la Administración General del Estado, Autonómica o cualquier otra Administración Territorial, con carácter previo a la aprobación de determinados instrumentos de planeamiento.

**3.º Informes sectoriales preceptivos y no vinculantes:** Se corresponden con aquellos informes, que una norma con rango legal ya sea la urbanística o cualquier otra de carácter sectorial, establece la obligación de su emisión de forma preceptiva, pero sin tener carácter vinculante. El contenido de los informes preceptivos sin carácter vinculante, no obligan al órgano competente para adoptar el acuerdo de aprobación del instrumento de planeamiento en la fase que corresponda, de forma provisional o definitiva, no determinando la eficacia de dicho acuerdo, ni el contenido del planeamiento a aprobar.

**4.º Informes sectoriales preceptivos y vinculantes:** Estos informes sectoriales, son obligatorios solicitarlos, ya que una disposición con rango legal, así lo establece. Su contenido y determinaciones obligan al órgano competente en la aprobación del instrumento, a incorporar sus determinaciones y contenido; ya sea por motivos de legalidad o por razones de interés supralocal, de acuerdo con la norma sectorial que es de aplicación.

La consecuencia de no seguir el contenido del informe vinculante conlleva la nulidad de pleno derecho, de las determinaciones del instrumento de planeamiento urbanístico, al menos en la parte a la que afecta el informe sectorial vinculante.

La exigencia de un informe de esta naturaleza convierte, de hecho, la aprobación final del plan o proyecto en un acto complejo en el que han de concurrir dos voluntades distintas y esa concurrencia necesaria sólo es constitucionalmente admisible cuando ambas voluntades resuelven sobre asuntos de su propia competencia. En definitiva, determinados informes vinculantes pueden llegar a decidir directa o indirectamente el fondo del asunto.

El desarrollo urbanístico, y en particular el industrial, está sujeto a unas consideraciones de informes sectoriales muy diversos que hacen que las consideraciones de la mayoría de ellos sean vinculantes. Este sistema, totalmente obsoleto y caduco, convierte la tramitación de un plan para desarrollos industriales en una labor imprevisible, que exige a los actores incardinados de una paciencia extraordinaria.

A ello se suma la intervención de una gran cantidad de leyes diferentes, lo que hace que la aprobación de un plan urbanístico -ya sea residencial u industrial, pues ambos deben ir de la mano- una verdadera quimera. Este



procedimiento puede alargarse durante años, y en el caso de los desarrollos industriales, jugando con las iniciativas empresariales y con las oportunidades de cada momento económico.

Este aspecto hace que entren en juego normativas sectoriales diversas que disponen un diferente carácter de sus informes, que establecen distintos plazos para su emisión, que determinan diversos efectos sobre su emisión o no en plazo etc., lo que hace que la inseguridad jurídica sea muy grande y que incluso la interrelación entre unos informes u otros sea de gran complejidad jurídica.

Para ello debe de modificarse el funcionamiento de las administraciones y establecer grandes pautas de coordinación entre ellas, incluso aunque pertenezcan unas a la administración del estado y otras a la autonómica, y que dejen de funcionar cada una de ellas como compartimentos estancos sin ningún tipo de relación.

Por todo ello, se proponen las siguientes consideraciones:

- **Mejora de la estructuración de los códigos de registro telemático de las administraciones públicas, en concreto del código SIR.** Cada órgano competente para emitir informes debería contar con un código específico, de manera que el registro electrónico pueda dirigir el documento directamente al órgano informante, y no a la administración general de la que depende. La falta de esta asignación específica provoca retrasos e incluso la pérdida de registros. Un ejemplo real lo ilustra claramente: en un desarrollo de un pueblo de 600 habitantes, la documentación se envió al registro general porque el órgano concreto no disponía de código SIR propio. El resultado fue que el informe de carreteras tardó más de 18 meses en emitirse.
- **Mejora urgente de la capacidad de los registros telemáticos, tanto en su funcionamiento como en el volumen máximo de datos admitidos.** Los planes urbanísticos cuentan con una voluminosa cantidad de documentos, incluidos planos y otros archivos de gran tamaño. Sin embargo, en el 99% de los casos no hay posibilidad de que en el registro telemático se envíe todo el documento. Esta limitación genera importantes problemas prácticos: en la actualidad hay que recurrir a aplicaciones privadas (como WeTransfer) para remitir la documentación. Estos envíos, al no pasar por el registro oficial, originan después dificultades legales y administrativas evidentes.
- **Homogenización de los plazos para la emisión de informes,** mediante su inclusión en las leyes de procedimiento administrativo básicas de carácter estatal. En la actualidad, el artículo 29 de la [Ley de Procedimiento Administrativo Común](#) (LPAC) establece plazos, aunque la duración concreta legalmente en cada caso depende de la ley sectorial aplicable al informe. Así, pueden variar según se trate de telecomunicaciones, confederaciones hidrográficas, medio ambiente, vías pecuarias, etc.
- **Homogeneización en las consecuencias derivadas de la no emisión de un informe dentro del plazo establecido,** considerando que si ese informe no se emite sea considerado favorable y pueda seguirse el procedimiento. En la práctica actual, esta previsión apenas se aplica. Por ejemplo, se impone un plazo de tres meses para emitir el informe, llegan a pasar incluso más de un año hasta su emisión sin que haya consecuencias para ese retraso y no solo eso, sino que se paraliza el trámite del desarrollo urbanístico de forma evidente.



## 1.2. Creación de fórmulas de coordinación entre órganos administrativos sobre la emisión de informes sectoriales

La Comunidad Autónoma de Castilla y León debería crear un órgano específico de coordinación de informes sectoriales, tal y como ya existe en otras administraciones autonómicas. Esta medida resulta especialmente necesaria dada la característica de los municipios de la región, que en su gran mayoría cuentan con una población reducida y con estructuras administrativas muy limitadas en cuanto a personal. Algunos ejemplos son:

- **Extremadura.** [Decreto 128/2018, de 1 de agosto](#), por el que se regula la composición, organización y funcionamiento de la comisión de Coordinación Intersectorial y el procedimiento de coordinación intersectorial. El ayuntamiento puede encomendar a la Comisión de Coordinación Intersectorial la petición de los concretos informes establecidos por la legislación sectorial necesarios para el planeamiento que permita el desarrollo urbanístico, industrial en este caso.
- **Galicia.** [Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia](#). La comunidad autónoma tramita todas las peticiones de informes sectoriales de su comunidad con un plazo máximo de emisión de 3 meses.
- **Valencia.** 55.4 del Texto Refundido de la [Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje \(TRLOTUP\) de la Comunidad Valenciana](#). Se establecen fórmulas de colaboración entre la comunidad autónoma y los ayuntamientos para la petición y tramitación de informes sectoriales e incluso para la solución de discrepancias entre ellos.

Alguna de estas medidas, o similares, debería de establecerse en la comunidad autónoma para mejorar los desarrollos urbanísticos en el ámbito de la tramitación administrativa.

Siguiendo la propuesta del reconocido urbanista Fernando Renau Faubell (EsPúblico "[La problemática de los informes sectoriales en la tramitación de los planes urbanísticos](#)"). Ponencia), debería crearse una plataforma estatal para la coordinación de todos estos informes, que sirva de enlace entre la Administración General del Estado y las administraciones autonómicas. Esta necesidad es evidente, dado que muchas competencias esenciales son de carácter estatal, como las telecomunicaciones, las carreteras estatales, las confederaciones hidrográficas, o el patrimonio estatal, entre otras.

Esta previsión ya se contemplaba en un proyecto de ley para modificar el [Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre](#), que añade una disposición adicional. Sin embargo, la propuesta no fue aprobada en el Congreso por falta de votos suficientes. Esta previsión o propuesta se recoge de la siguiente forma:

*“Con objeto de facilitar y agilizar el procedimiento de emisión de los informes sectoriales que afectan a los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana pondrá a disposición de todas las Administraciones Públicas una plataforma telemática que garantice la interoperabilidad con las plataformas creadas en el ámbito de la Administración General del Estado con el mismo objeto y proporcione la información necesaria requerida por los órganos sectoriales estatales, a la vez que permita su seguimiento.”*

Algo que debería ser de obligatorio acuerdo entre todas las formaciones políticas y que, por desgracia, dada la deriva de las relaciones políticas actuales, está paralizado.

Un ejemplo de esta coordinación de actuación para políticas públicas del suelo se ha producido recientemente con motivo de la catástrofe provocada por la DANA. Así se recoge en el [Real Decreto-ley 7/2024, de 11 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes para el impulso del Plan de respuesta](#), en su artículo 39 dispone lo siguiente:

**Artículo 39. Medidas en materia de suelo.**

*Con objeto de agilizar y facilitar la obtención de suelos finalistas susceptibles de ser utilizados para la construcción de vivienda sujeta a algún régimen de protección pública en las zonas afectadas por la DANA, el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana constituirá los siguientes mecanismos de concertación interadministrativa:*

*a) Un grupo de trabajo con todas las administraciones competentes en materia de suelo, urbanismo y vivienda, a los efectos de que se puedan habilitar procedimientos extraordinarios y urgentes para la obtención de los citados suelos. Entre otras cuestiones, estos procedimientos podrán contemplar la reducción del número de informes que deben emitirse según los casos, proponer su emisión conjunta por parte de cada administración o, en su caso, valorar la aplicación de la regla del silencio administrativo positivo si estos no son emitidos en el plazo establecido por la normativa aplicable.*

*b) Una Comisión de coordinación intersectorial que facilitará la gestión unificada de la emisión de los informes que competan a la Administración General del Estado, en el ejercicio de sus competencias en la instrucción de los procedimientos de aprobación de los instrumentos de planificación territorial y urbanística o de los proyectos de interés regional que tengan por objeto la obtención de suelos finalistas susceptibles de ser utilizados para la construcción de vivienda sujeta a algún régimen de protección pública en las zonas afectadas por la DANA.*

Un sistema parecido debería implantarse para la tramitación de desarrollos urbanísticos, de manera que se garantice la coordinación de los informes sectoriales, procurando así un funcionamiento ágil y una mejora en los plazos y los contenidos de su emisión.

En el ámbito de Castilla y León existen las denominadas Comisiones Territoriales de Urbanismo, cuyas funciones se regulan en el [Decreto 24/2013, de 27 de junio, por el que se establecen las funciones, composición y funcionamiento de las Comisiones Territoriales de Medio Ambiente y Urbanismo y del Consejo de Medio Ambiente, Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León](#).

No obstante, esta regulación no contempla, desde nuestro punto de vista, tareas específicas de coordinación en relación con los informes sectoriales, función que estimo fundamental para los ayuntamientos pequeños.

Cabe recordar que la legislación administrativa básica también es aplicable a la tramitación de planes urbanísticos. Entre sus principios están «el principio de celeridad» (artículo 71.1), el «principio de simplificación administrativa» (artículo 72.1) y los principios de «eficacia» y de «eficiencia» (artículo 129.1).

## 1.3. Propuestas de cambio para la mejora de la eficacia en la tramitación de los informes

En materia de informes sectoriales, el marco normativo presenta una notable dispersión y, en ocasiones, incluso contradicciones. Por un lado, la legislación básica de procedimiento administrativo establece reglas generales sobre los efectos derivados de la falta de emisión de informes en plazo. A ello se suma la normativa sectorial específica, que en muchos casos regula de manera particular los plazos, la forma de emisión y el carácter estimatorio o desestimatorio del silencio administrativo. Esta situación se complica aún más debido a la coexistencia de distintos niveles competenciales, ya que la regulación no corresponde a una única administración, sino que se distribuye entre la Administración General del Estado y las administraciones autonómicas.

La regulación con carácter general de los informes sectoriales en el ámbito de Castilla y León se encuentra en primer lugar en la siguiente normativa:

- [ORDEN FYM/238/2016, de 4 de abril, por la que se aprueba la Instrucción Técnica Urbanística 1/2016, sobre emisión de informes previos en el procedimiento de aprobación de los instrumentos de planeamiento urbanístico.](#)

En dicha normativa se establecen los **informes que deben solicitarse** en relación con el planeamiento general y sus revisiones, antes de proseguir la tramitación:

a) En todo caso:

**1.º Informe del órgano de la Administración de la Comunidad competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio**, que se solicitará:

- Al Servicio Territorial de Fomento, respecto de los instrumentos de planeamiento de todos los municipios con población inferior a 5.000 habitantes, así como de los municipios con población entre 5.000 y 20.000 habitantes que no limiten con una capital de provincia.
- Al centro directivo competente en materia de urbanismo, respecto de los demás instrumentos de planeamiento urbanístico.

**2.º Informe del órgano de la Administración de la Comunidad competente en materia de patrimonio cultural**, que se solicitará: Informe preceptivo según los Arts. 37 y 54 de la Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León, y los Arts. 7, 14, 90 y ss. de su reglamento ([Decreto 37/2007, de 19 de abril](#)), en relación con la afección a bienes de interés cultural (declarados y en proceso de declaración) y su entorno de protección, bienes incluidos en el «Inventario de Bienes del Patrimonio Cultural de Castilla y León» y bienes del patrimonio arqueológico.

- A la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural, cuando se trate de municipios con población inferior a 20.000 habitantes.



– A la Comisión de Patrimonio Cultural de Castilla y León, cuando se trate de municipios con población superior a 20.000 habitantes.

**3.º Informe de la Agencia de Protección Civil (Consejería de Fomento y Medio Ambiente).** Informe preceptivo según el Art. 12.1 de la [Ley 4/2007, de 28 de marzo, de Protección Ciudadana de Castilla y León](#), en su redacción tras la Ley 19/2010, de 22 de diciembre, en relación con las situaciones de riesgo que pueda provocar el modelo territorial adoptado. Este informe debe solicitarse tras la aprobación inicial o durante el período de información pública.

**4.º Informe de la Subdelegación del Gobierno.** Informe preceptivo según la disposición adicional segunda de la [Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas](#) (en relación con la afectación a bienes de dominio público o servicios públicos de titularidad estatal), el Art. 5.1 de la [Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico](#) (en relación con las infraestructuras de transporte y distribución de energía eléctrica y sus zonas de servidumbre), el Art. 5.1 de la [Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos](#) (en relación con las infraestructuras de transporte de hidrocarburos y sus zonas de servidumbre) y el Art. 68 del [Real Decreto 1434/2002, de 27 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de gas natural](#) (en relación con las infraestructuras de transporte de gas natural y sus zonas de servidumbre).

**5.º Informe de la o de las confederaciones hidrográficas** sobre cuyas cuencas se extienda el término municipal. Informe preceptivo según el Art. 25.4 de la Ley de Aguas ([Real Decreto-Legislativo 1/2001, de 20 de julio](#)) y el Art. 22.3 del [Real Decreto-Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana](#).

**6.º Informe del Ministerio de Industria, Energía y Turismo.** Informe preceptivo según el Art. 35.2 de la [Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones](#), en relación con la adecuación a dicha Ley y a la normativa sectorial de telecomunicaciones, y sobre las necesidades de redes públicas de comunicaciones electrónicas en el ámbito de planeamiento.

**7.º Informe de la Diputación Provincial.** Informe preceptivo según el Art. 153.1.c) del [Reglamento de Urbanismo de Castilla y León](#) y el Art. 16.6 de la [Ley 10/2008, de 9 de diciembre, de Carreteras de Castilla y León](#).

b) Solamente cuando en el término municipal existan:

**1.º Vías pecuarias, montes, terrenos forestales, espacios naturales protegidos u otros terrenos incluidos en la Red de Áreas Naturales Protegidas:** Informe del Servicio Territorial de Medio Ambiente. Informe preceptivo según los Arts. 20 y ss. de la [Ley 4/2015, de 24 de marzo, del Patrimonio Natural de Castilla y León](#).

**2.º Tramos de carreteras de titularidad de la Comunidad de Castilla y León:** Informe del Servicio Territorial de Fomento. Informe preceptivo según el Art. 16.6 de la [Ley 10/2008, de 9 de diciembre, de Carreteras de Castilla y León](#), y el Art. 7.3 de la [Ley 5/2009, de 4 de junio, del Ruido de Castilla y León](#) (en cuanto a las servidumbres acústicas).

**3.º Instalaciones de interés para la defensa nacional o terrenos incluidos en zonas de interés para la defensa**

**nacional: Informe de la Delegación de Defensa en Castilla y León.** Informe preceptivo según la disposición adicional segunda del [Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación urbana](#).

**4.º Tramos de líneas ferroviarias, otros elementos de infraestructura ferroviaria o sus zonas de servicio, que formen parte de la red de ferrocarriles de interés general:** Informe de la Dirección General de Ferrocarriles del Ministerio de Fomento. Informe preceptivo según el Art. 7.2 de la [Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario](#), y el Art. 7.3 de la [Ley 5/2009, de 4 de junio, del Ruido de Castilla y León](#) (en cuanto a las servidumbres acústicas).

**5.º Tramos de carreteras de titularidad del Estado:** Informe de la Demarcación de Carreteras del Estado en Castilla y León Oriental (provincias de Ávila, Burgos, Segovia y Soria) u Occidental (provincias de León, Palencia, Salamanca, Valladolid y Zamora).

**6.º Aeropuertos de interés general o terrenos incluidos en sus zonas de servicio o sujetos a servidumbres aeronáuticas:** Informe de la Dirección General de Aviación Civil del Ministerio de Fomento. Informe preceptivo según el Art. 16.6 de la [Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de Carreteras](#), el Art. 21 del Reglamento General de Carreteras ([Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre](#), vigente conforme a la Disposición Final primera de la Ley 37/2015), el Art. 22.3 del Real Decreto-Legislativo 7/2015, de 30 de octubre) y el Art. 7.3 de la [Ley 5/2009, de 4 de junio, del Ruido de Castilla y León](#) (en cuanto a las servidumbres acústicas).



**7.º Terrenos previstos para los proyectos, obras e infraestructuras hidráulicas de interés general** contemplados en los [Planes Hidrológicos de cuenca](#) o en el [Plan Hidrológico Nacional](#).

**8.º Bienes de interés cultural** de titularidad del Estado adscritos a servicios públicos gestionados por la Administración del Estado o que formen parte del Patrimonio Nacional.

c) Los demás informes que deban ser solicitados por disponerlos así los instrumentos de ordenación del territorio, planeamiento sectorial y planeamiento urbanístico vigentes, en sus correspondientes ámbitos de aplicación.

Y todo esto se refiere únicamente al planeamiento general, ya que la normativa matiza y complementa los requisitos de estos informes según sean planeamiento de desarrollo o modificaciones sin carácter de revisión.

Además, la regulación no es cerrada: incluye una cláusula residual final que dispone que deberán solicitarse todos aquellos informes que determine la legislación sectorial distinta a la de ordenación urbanística.

Se observa también una coexistencia de informes sectoriales de origen autonómico o local junto con los de carácter estatal, sin que haya ningún trámite ni espacio de coordinación entre ellos.

En cuanto a su alcance, la norma se limita a remitir a la normativa competencial concreta que los regula. También fija

un plazo su emisión: tres meses desde la recepción de la solicitud, salvo que la normativa sectorial establezca otro diferente. Sin embargo, este plazo rara vez —por no decir nunca— se cumple en la práctica:

- Informe de la Subdelegación del Gobierno: 2 meses (solo en cuanto a la [Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas](#)).
- Informe de los órganos de la Administración de la Comunidad competentes en materia de patrimonio cultural: 6 meses (solo en cuanto al patrimonio arqueológico).
- Informe del Servicio Territorial de Fomento: 1 mes.
- Informe de la Dirección General de Ferrocarriles del Ministerio de Fomento: 2 meses.
- Informe de la Dirección General de Aviación Civil del Ministerio de Fomento: 1 mes (y 1 mes más para que el informe pueda entenderse favorable por silencio).

Por último, la normativa recoge los **efectos derivados de la no emisión del informe dentro del plazo establecido**. Así, una vez transcurrido el plazo correspondiente -conforme a lo señalado en el artículo anterior- sin que el informe haya sido notificado al Ayuntamiento:

a) En cuanto a la continuación del procedimiento:

**1.º** Cuando se trate de informes preceptivos y vinculantes, se podrá optar entre continuar el procedimiento o suspender el plazo para resolver.

**2.º** Cuando se trate de informes preceptivos no vinculantes o de informes facultativos, no se podrán suspender el plazo para resolver, debiéndose proseguir con el procedimiento.

b) En cuanto a los informes no notificados en plazo:

**1.º** Los informes de las confederaciones hidrográficas se entenderán **desfavorables**.

**2.º** Para los demás informes, opera una presunción de carácter **favorable**.

c) En cuanto a los informes notificados fuera de plazo:

**1.º** Cuando se trate de informes preceptivos y vinculantes, mantendrán su eficacia obstativa y deberán ser tenidos en cuenta, siguiendo el cauce procedimental del artículo 158 del Reglamento de Urbanismo, respecto de las cuestiones que, perteneciendo al ámbito competencial de la administración informante, pudieran resultar fundamentales para la legalidad de la actuación administrativa.

**2.º** Cuando se trate de informes preceptivos no vinculantes o de informes facultativos, podrán no ser tenidos en cuenta, si bien ello deberá ser adecuadamente motivado en el acuerdo de aprobación definitiva.

Este último apartado resulta clave para entender toda la problemática. En él se establece que, dada la eficacia obstativa de los informes vinculantes y preceptivos, si estos se emiten fuera de plazo -y a pesar de su presunción favorable, salvo en el caso del informe de la Confederación-, su contenido debe ser tenido siempre en cuenta.

Esto implica que, aunque la tramitación continúe, será necesario volver a redactar el documento de nuevo para incorporar el contenido de ese informe tardío. Una situación que plantea cuestiones de gran relevancia, entre otras:

¿Debe volverse a realizar aprobación provisional del ayuntamiento al incorporar el texto?

¿Debe volverse a realizar información pública si cambia el contenido del documento?

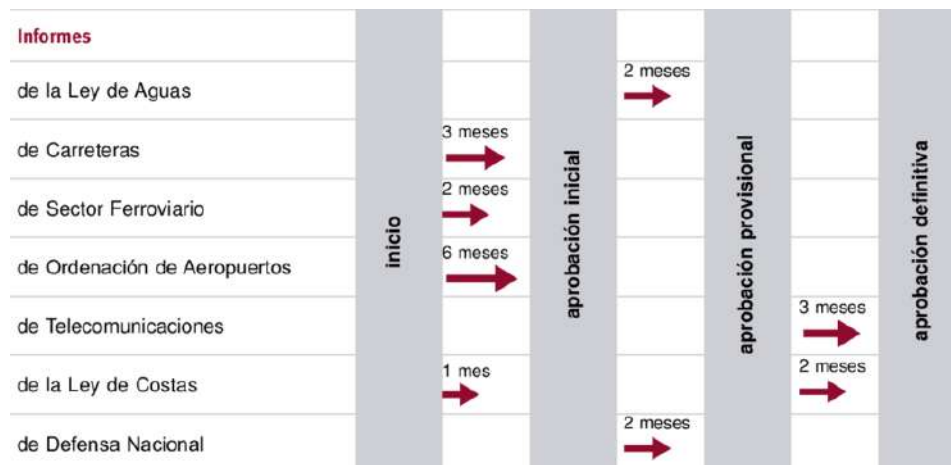
Se ha comprobado que, en la tramitación urbanística, intervienen distintos informes emitidos por diversas administraciones. En el **ámbito autonómico**, pueden identificarse, de forma general, los siguientes:

- Informe del órgano de la Administración de la Comunidad competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio.
- Informe del órgano de la Administración de la Comunidad competente en materia de patrimonio cultural.
- Informe de la Agencia de Protección Civil.
- Informe del Servicio Territorial de Medio Ambiente. Por ejemplo, Vías pecuarias o montes (distinto de los sistemas de control ambiental).
- Tramos de carreteras de titularidad de la Comunidad de Castilla y León: Informe del Servicio Territorial de Fomento.
- Informe consejo castellano leones de comercio (no previsto en la orden, pero si en ley comercio Castilla y León).

Así mismo con **carácter estatal**:

- Informe de aguas: art. 25.4 del Texto Refundido de la Ley de Aguas
- Informe aeronáutico: art. 29.2 del Decreto 584/1972, de Servidumbres Aeronáuticas y la disposición adicional segunda del Real Decreto 2591/1998, sobre la Ordenación de los Aeropuertos de Interés General y su Zona de Servicio
- Informe de ferrocarriles: art. 7.2 de la Ley 38/2015, del Sector Ferroviario
- Informe de carreteras: art. 16.6 de la Ley 37/2015, de Carreteras
- Informe de telecomunicaciones: art. 35.2 de la Ley 9/2014, General de Telecomunicaciones
- Informe de Defensa Nacional: disposición adicional segunda del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (Decreto Legislativo 7/2015)

Siguiendo el excelente estudio del Ministerio de Fomento elaborado por Nuño Mardones, José Luque e Izaskun Aseguinolaza [“Incidencia de los informes sectoriales estatales en el planeamiento”](#), se pueden fijar, en relación con estos informes, los siguientes plazos y la aplicación correspondiente del silencio administrativo:



Fuente: *Incidencia de los informes sectoriales estatales en el planeamiento, 2019. Nuño Mardones & José Luque & Izaskun Aseguinolaza*

El plazo en el que deben emitirse los distintos informes sectoriales queda fijado en las normas legales que establecen su carácter preceptivo y/o vinculante.

La no emisión del informe equivale a un informe...	
Texto refundido de la Ley de Aguas	disconforme
Ley de Carreteras	conforme
Ley del Sector Ferroviario	conforme
Ley de Ordenación de Aeropuertos	disconforme
Ley de Telecomunicaciones	conforme
Ley de Costas	conforme
Informe de Defensa Nacional	conforme

Fuente: Incidencia de los informes sectoriales estatales en el planeamiento, 2019. Nuño Mardones & José Luque & Izaskun Aseguinolaza

Ahora bien, como se aprecia en el cuadro recogido, incluso en el caso de que no se haya emitido el informe en el plazo legalmente determinado, no siempre es posible continuar con el procedimiento. Un ejemplo claro es el informe sobre el ciclo del agua, que obligatoriamente debe acompañar al planeamiento: en este caso, el silencio administrativo no solo es negativo, sino que, precisamente por ser negativo, impide proseguir con el procedimiento hasta que el mismo sea emitido.

Esto se debe a que la jurisprudencia ha establecido que un informe desfavorable de las Confederaciones Hidrográficas invalida todo el planeamiento.

En este aspecto, es imprescindible una modificación urgente de la normativa. Debe encontrarse un equilibrio entre, por un lado, la exigencia lógica de asegurar el abastecimiento de agua en los desarrollos y, por otro, el cumplimiento estricto de los plazos, permitiendo que los trámites continúen conforme al artículo 80.4 de la [LPAC](#).

De este modo, el informe previsto en el [Texto Refundido de la Ley de Aguas](#) (TRLA) podría emitirse posteriormente e incorporarse al planeamiento, siempre que su contenido fuera favorable, evitando así bloqueos innecesarios en la tramitación.

En este supuesto, resultan especialmente acertadas las palabras recogidas en el estudio del Ministerio de Fomento ya citado -[Nuño Mardones & José Luque & Izaskun Aseguinolaza](#) "Incidencia de los informes sectoriales estatales en el [planeamiento](#)"-, que lo analizan de la siguiente forma:

*"La prolongación del procedimiento para la aprobación del planeamiento urbanístico guarda relación directa con los plazos previstos y con los reales y efectivos que resultan precisos para la emisión de los informes. Por otra parte, la no emisión de los mismos en plazo no siempre permite continuar la tramitación del plan, con lo que no es infrecuente que la ausencia del informe suponga dejar en suspenso su aprobación pues-como se ha indicado más arriba (apto, 2.2)- así sucede en el caso de los informes que deben emitir la administración hidráulica y la aeronáutica.*

*No parece necesario destacar que, al prolongarse la tramitación del plan, este reduce su efectividad pues inicia su vigencia en un contexto distinto de aquel para el que fue formulado. Pero ésta no es la única disfunción que se produce, pues el hecho de que esos informes se emitan cuando los instrumentos*

de planeamiento ya han sido elaborados (aunque se trate del documento de aprobación inicial) obligan a introducir en el planeamiento unas modificaciones que, con frecuencia, suponen cambios en la ordenación urbanística que no solo reducen la coherencia del plan, sino que terminan resolviéndose de un modo meramente formal y parcial” y proponen una solución que hacemos nuestra:

“Ante esta situación cabe preguntarse, aunque solo sea de modo retórico si los informes preceptivos y vinculantes son necesarios para asegurar que el planeamiento respete las afecciones sectoriales. Acaso, ¿no bastaría con que la legislación sectorial estableciera, como de hecho ya hace, que esas afecciones deben ser recogidas por el planeamiento y que, en cualquier caso, la licencia municipal, como acto reglado, no podría concederse a una actuación que incumpla las condiciones que exigen las distintas leyes sectoriales?

Por una parte, como ya se ha expuesto anteriormente, no siempre las afecciones sectoriales son independientes de la ordenación prevista, por lo que no es posible trasladar directamente al Ayuntamiento el cometido de comprobar el cumplimiento de las afecciones sectoriales por parte del proyecto de ejecución que se somete a licencia.

Pero, aún en el caso de aquellas que establecen directamente un régimen del uso del suelo en determinados terrenos, el informe preceptivo y vinculante proporciona una seguridad jurídica que garantiza a la administración municipal la efectividad del planeamiento y ofrece una mayor seguridad al mercado del suelo.

De ahí que, ponderando ventajas e inconvenientes, sea posible proponer un procedimiento que, sin disminuir las garantías que proporcionan los informes sectoriales, permita minimizar los inconvenientes que suponen para la efectividad de los instrumentos de planeamiento. Tres vías complementarias se presentan para alcanzar ese objetivo, sin entrar en aspectos puramente organizativos de las propias Administraciones Públicas, como podrían ser la coordinación de todos los informes a través de un único órgano administrativo o el reforzamiento de los efectivos con los que cuentan los órganos informantes, por ejemplo:

1. Disponer en la elaboración de los instrumentos de planeamiento desde su inicio, o tan pronto como sea posible, de un informe de la administración sectorial que identifique las afecciones que debe respetar el planeamiento en cada caso concreto.
2. Reducir los plazos en los que deben emitirse los informes al tiempo estrictamente necesario para cada uno de ellos.
3. Ceñir el contenido de los informes sectoriales a las cuestiones que afectan a las competencias estatales.”



Teniendo en cuenta todos estos aspectos, la doctrina aludida a lo largo de este documento y la experiencia propia acumulada, pueden proponerse algunas medidas para mejorar la emisión de informes sectoriales:

- **Incrementar las plantillas** dedicadas a la elaboración de informes sectoriales o reorganizar las existentes para que se dedique más tiempo y personal a la emisión de estos informes preceptivos y vinculantes.
- Elaborar, tanto a nivel estatal como autonómico, un **texto legal único en cada ámbito competencial territorial**, que regule todos los informes - estatales por un lado y autonómicos por otro-, establezca plazos comunes y órganos de coordinación y elimine la dispersión normativa actual.
- Diseñar **protocolos administrativos de actuación** para la elaboración y emisión de los informes, fijando con antelación todas las afecciones legales sectoriales que debe cumplir el plan. Esto permitiría a los ayuntamientos elaborar el planeamiento con criterios claros y facilitaría informes más ágiles y sencillos.
- **Regular los plazos específicos para la emisión de cada tipo de informe**, en función de su complejidad y problemática, evitando plazos generalistas no adaptados a la realidad técnica.
- **Reformar la normativa aplicable en la emisión del informe de la Confederación Hidrográfica:** dada su complejidad y carácter de silencio negativo. Deben crearse órganos específicos dedicados en exclusiva a la emisión de estos informes y aplicarse las recomendaciones del "[Informe agua y ordenación del territorio](#)" del año 2010 emitido por el defensor del pueblo (aún pendientes de ejecución más de quince años después). En este aspecto, debería desarrollarse un visor más avanzado, intuitivo y accesible para no expertos -el actual a nuestro parecer es de difícil utilización-, que permita identificar todas las afecciones legales de cada cuenca y aportar seguridad jurídica al planeamiento. Esto agilizaría la emisión de los informes.
- Implantar un **procedimiento ágil de consultas previas** con órganos especializados, que permita resolver dudas legales o sectoriales con carácter previo a la elaboración del planeamiento. Incorporar estas consultas al inicio del planeamiento, facilitaría informes favorables y mucho más ágiles en el tiempo.
- Modificar la regulación existente en la [ley 39/2015 de LPAC](#) para fijar una **regulación común de silencio administrativo positivo**, con plazos unificados para todas las administraciones públicas y un sistema claro y homogéneo para la emisión de los informes sectoriales.
- **Reformar el artículo 80.4 de la LPAC**, que actualmente dispone: «*el informe emitido fuera de plazo podrá no ser tenido en cuenta al adoptar la correspondiente resolución*», para concretar el significado de "podrá" y hacerlo realmente aplicable. La doctrina del Tribunal Supremo (TS) dispone que «no puede entenderse en el sentido de que la Administración actuante pueda, a su libre criterio, atender o desatender el informe, menos aun cuando se trata de informes que tienen legalmente atribuido el carácter de preceptivos y vinculantes». Es decir, con esta regulación la administración debe esperar siempre a que sea emitido el informe, aunque tarden años, con el riesgo de que el plan sea anulado judicialmente.



## 1.4. Reforma de la legislación respecto a los defectos de planeamiento

En la actualidad, la normativa vigente y, en su aplicación, la doctrina del TS establecen que determinados defectos en la tramitación de los planes urbanísticos conllevan, de forma obligatoria, la nulidad de todo el planeamiento. En consecuencia, toda la regulación urbanística que pudiera permitir desarrollar industrial o residencial quedaría sin efecto, con las imprevisibles y graves consecuencias legales que ello supondría.

En la actualidad, se puede resumir la situación legal de la siguiente forma:

- Cualquier defecto de forma en la tramitación del Plan implica su nulidad de pleno derecho.
- Es una nulidad radical que no se puede convalidar.
- Por tanto, obliga a iniciar una nueva tramitación desde su inicio.
- La nulidad arrastra al planeamiento derivado.
- Incluso, con ciertos matices, a los instrumentos de gestión.

Además, esta nulidad determina que no puede tenerse en cuenta nada de lo aprobado o en desarrollo. Así, si una sentencia se dicta, por ejemplo, cuatro años después de la aprobación del plan industrial que ya se está ejecutando, y este se anula por un defecto formal que provoca la nulidad de pleno derecho, todo lo construido o desarrollado debe paralizarse de inmediato al carecer de amparo jurídico, aunque el defecto formal no tenga un efecto real en la realidad fáctica.

Basta con que, durante la tramitación, el ayuntamiento no solicitara el informe de telecomunicaciones sobre la fibra óptica a instalar, o que no elaborara un estudio de género en el planeamiento, para que se produzca esta nulidad. Son errores que, en teoría, podrían subsanarse sin paralizar todo el desarrollo; sin embargo, la nulidad de pleno derecho obliga a anular todo el plan urbanístico y a iniciar nuevamente la tramitación desde cero, con los consiguientes años adicionales de procedimiento.

Conviene recordar que esta nulidad afecta a los planes de desarrollo que se fundamentaban en el plan anulado - planes parciales, planes especiales, estudios de detalle, etc.-, invalidándolos de forma automática.

Por ejemplo, supongamos que se aprueba el plan general de un municipio de 2.500 habitantes que incluye un polígono industrial de suelo urbanizable, a desarrollar mediante un plan parcial y, posteriormente, por una junta de compensación de los propietarios a través de un instrumento de gestión urbanística.

Si un simple error formal en un informe del plan general provoca su nulidad, el plan parcial y el instrumento de gestión —aunque jurídicamente no sean disposiciones generales, sino actos administrativos— se ven en la práctica paralizados, ya que no pueden ejecutarse.

Esto significa que, aun estando perfectamente aprobados y sin defecto alguno, pierden su vigencia, obligando a detener el desarrollo del polígono industrial de forma inmediata. Ello podría implicar la pérdida de validez de las licencias concedidas y un maremágnum de consecuencias jurídicas imprevisibles, tanto para la administración como para las empresas afectadas. Este no es el documento oportuno para desarrollarlo, pero baste señalar que el análisis de la legalidad de las licencias en supuestos parecidos, así como la posible reclamación de indemnizaciones a la

administración responsable, han dado lugar a múltiples estudios especializados.

Esto provoca que, en innumerables supuestos reales, los desarrollos industriales o residenciales queden paralizados, con las edificaciones a medio terminar, a la espera de que la burocracia reinicie el procedimiento e intente salvar lo ya ejecutado. Es importante señalar aquí, las graves consecuencias económicas para los promotores y emprendedores en estos casos.

Desde el año 2022 se han producido varios intentos de reforma legal para corregir esta situación. Sin embargo, por distintos motivos -a nuestro juicio estrictamente políticos y de estrategia de las diferentes formaciones- dichas reformas no han prosperado, manteniéndose en vigor la regulación que impone la nulidad de pleno derecho del planeamiento.

Solo algunas resoluciones recientes del TS han admitido, en contadas ocasiones, la nulidad parcial del planeamiento por defectos formales, suavizando levemente el marco actual. Esto refuerza la necesidad urgente de trasladar a la legislación las reflexiones y criterios del alto tribunal, con el fin de permitir un margen más amplio para subsanar defectos formales sin anular por completo el planeamiento.

En este contexto, se ha propuesto una **modificación del artículo 55** del [Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana](#) (TRL/2015) para reconducir los supuestos de nulidad formal en la tramitación del planeamiento.

Con esta reforma se impulsarían los siguientes aspectos:

- Mayor rapidez administrativa en los desarrollos.
- Mayor estabilidad para las inversiones residenciales e industriales.
- Concreción absoluta en los defectos formales que generan nulidad de pleno derecho.
- Posibilidad de declarar la nulidad parcial del plan, permitiendo que el resto continúe en vigor.
- Limitación de la nulidad en cascada de los planeamientos de desarrollo en lo no afectado por los defectos nulos.
- Prohibición del uso de la acción popular urbanística ejercida de mala fe.

Esta es, sin duda, una de las medidas más relevantes para fomentar el desarrollo industrial y el residencial asociado. Urge que las fuerzas políticas alcancen un acuerdo para su inmediata entrada en vigor.

## 2. PROPUESTAS PARA EL DESARROLLO DE POLÍGONOS INDUSTRIALES

### 2.1. Necesidad de una mayor participación pública en el desarrollo y gestión

El urbanismo, históricamente, se ha caracterizado por un **marcado protagonismo del sector privado**. Los promotores urbanísticos -fueran o no propietarios del suelo- desarrollaban, por lo general, zonas residenciales, mientras que la participación pública se limitaba a la tramitación legal de las iniciativas y al ejercicio de la disciplina urbanística, a través de licencias de diversos tipos. En este modelo, las **administraciones actuaban principalmente como órganos de control** de los procesos impulsados por la iniciativa privada.

Este esquema provocó un aumento de los equipos técnicos municipales, aunque no en una mejora sustancial de la gestión urbanística pública.

Con la crisis urbanística, tanto la Junta de Castilla y León como los propios ayuntamientos quedaron prácticamente paralizados. Los esfuerzos se concentraron en intentar **resolver problemas de desarrollos iniciados**, pero no concluidos, a lo que se sumó la circunstancia de que buena parte de la promoción privada permanecía igualmente paralizada.

Esta situación, unida a las restricciones económicas de las administraciones municipales y a sus limitadas posibilidades de inversión, provocó que la gestión urbanística fuese prácticamente abandonada.

Conviene recordar que **la gestión urbanística es**, ante todo, **una función pública**, reconocida en el artículo 4 del Texto Refundido de la [Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre](#) (TRLSRU) que dispone lo siguiente:

#### **Artículo 4. Ordenación del territorio y ordenación urbanística.**

**1.** La ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste. Esta determinación no confiere derecho a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes.

El ejercicio de la potestad de ordenación territorial y urbanística deberá ser motivado, con expresión de los intereses generales a que sirve.

**2.** La legislación sobre la ordenación territorial y urbanística garantizará:

a) La dirección y el control por las Administraciones Públicas competentes del proceso urbanístico en sus fases de ocupación, urbanización, construcción o edificación y utilización del suelo por cualesquiera sujetos, públicos y privados.

b) La participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción de los entes públicos en los términos previstos por esta ley y las demás que sean de aplicación.

c) El derecho a la información de los ciudadanos y de las entidades representativas de los intereses afectados por los procesos urbanísticos, así como la participación ciudadana en la ordenación y gestión urbanísticas.

3. La gestión pública urbanística y de las políticas de suelo fomentará la participación privada.

Ante esta situación, el desarrollo industrial urbanístico debe, en la actualidad, **apostar por un mayor protagonismo de la intervención pública**, especialmente a través de los instrumentos contemplados en una normativa que ha permanecido en gran medida olvidada durante años: [la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León](#).

Esta ley, según recoge literalmente, *“tiene por objeto establecer los principios y objetivos de la ordenación del territorio en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, y regular los instrumentos necesarios para el ejercicio por la Junta de Castilla y León de su competencia en la materia”*.



En su articulado se recogen una serie de principios generales que rigen esta ordenación territorial:

#### **Artículo 2. Principios y objetivos de la ordenación del territorio**

1. La ordenación del territorio en la Comunidad de Castilla y León se regirá por los principios de coordinación y cooperación administrativa orientados a asegurar la coherencia en la actuación de las Administraciones públicas y la participación social, ambos deberán garantizarse en la elaboración y ejecución de los instrumentos regulados en esta Ley.

2. Serán objetivos generales de la Ordenación del Territorio en la Comunidad de Castilla y León la promoción de su desarrollo equilibrado y sostenible, el aumento de la cohesión económica y social y la mejora de la calidad de vida de sus habitantes, así como la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente y del patrimonio cultural.

3. Para alcanzar los objetivos generales enunciados en el número anterior, la actividad de la Junta de Castilla y León en materia de ordenación del territorio se concretará en los instrumentos regulados en esta Ley, destinados, mediante la ordenación y gestión racional de los usos y actividades sobre el territorio, a la consecución de los siguientes objetivos concretos:

- a) Definir un modelo territorial para Castilla y León, capaz de favorecer la articulación e integración de su territorio y su conexión con el exterior de la Comunidad, con especial atención a los núcleos que por sus características y posibilidades puedan constituirse en centros de desarrollo comarcal.
- b) Mejorar la compatibilidad entre los procesos de desarrollo del sistema productivo y de la urbanización, y la protección del medio ambiente y del patrimonio cultural de la Comunidad.
- c) Establecer los criterios y procedimientos necesarios para asegurar la coordinación de las actuaciones con incidencia territorial, desde una visión global de los problemas de la Comunidad Autónoma.

La Junta de Castilla y León es la administración competente en esta materia y a quien corresponde poner en práctica esta normativa, sin perjuicio de la colaboración o del ejercicio de competencias y derechos que puedan corresponder a la administración local o a los promotores privados, sean o no propietarios del suelo.

### **Artículo 3. Competencia**

La titularidad de la competencia administrativa en materia de ordenación del territorio corresponde a la Junta de Castilla y León, que la desarrollará con respeto de las que son propias de otras Administraciones públicas, y promoviendo la colaboración con éstas y la participación de la iniciativa privada, en los términos previstos en esta Ley.

El sistema de ordenación territorial en la Comunidad está compuesto de tres clases de instrumentos:

### **Artículo 5. Instrumentos de ordenación del territorio**

La actividad de la Junta de Castilla y León en materia de Ordenación del Territorio se ejercerá a través de los siguientes instrumentos:

- a) Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León.
- b) Directrices de Ordenación de ámbito subregional.
- c) Planes y Proyectos Regionales.
- d) Planes de Ordenación de los Recursos Naturales.

En este contexto, resulta necesario ahondar en la aplicación efectiva de los denominados **Planes y Proyectos Regionales** en el ámbito industrial, especialmente en los pequeños municipios. Estos instrumentos, regulados en los artículos 20 a 25 de la [Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León](#).

En la práctica, la mayoría de los Planes Regionales se clasifican en dos grandes categorías:

- a) Aquellos que planifican la ejecución de futuras actuaciones, obligando al planeamiento preexistente a adaptarse a sus determinaciones.
- b) Aquellos que se remiten a un planeamiento de desarrollo, cuya aprobación corresponderá a la Comunidad Autónoma.

En ambos casos, estos planes incorporan una serie de posibilidades concretas que, bien utilizadas, pueden suponer un importante impulso para el desarrollo industrial y territorial de los municipios con menor capacidad técnica y administrativa.

#### **Artículo 20. Naturaleza y objetivos**

1. Los planes y proyectos regionales son los instrumentos de intervención directa en la Ordenación del Territorio de la Comunidad, distinguiéndose, en función de su naturaleza y objeto, los siguientes:

a) Planes regionales de ámbito sectorial, que tienen por objeto ordenar y regular las actividades sectoriales sobre el conjunto o partes de la Comunidad.

b) Planes Regionales de ámbito territorial, que tienen por objeto planificar la ejecución de actuaciones industriales, residenciales, terciarias, dotacionales, de implantación de infraestructuras o de regeneración o renovación urbana, que se consideren de interés para la Comunidad.

c) Proyectos regionales, que tienen por objeto planificar y proyectar la ejecución inmediata de las infraestructuras, servicios, dotaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social, que se consideren de interés para la Comunidad.

2. Corresponde a la consejería competente en materia de ordenación del territorio la aprobación de los Planes y Proyectos Regionales. Esta aprobación se justificará por el interés general del sector afectado o de las actuaciones previstas, o bien porque a causa de su magnitud o características, la influencia del Plan o Proyecto trascienda el ámbito local, o por la necesidad de satisfacer la demanda de viviendas con protección pública.

3. Los planes regionales sólo pueden ser promovidos por la iniciativa pública, entendiéndose como tal a las Administraciones públicas, las entidades de Derecho Público de ellas dependientes, las sociedades con capital que les pertenezca íntegra o mayoritariamente y los Consorcios con participación de alguna de las anteriores. Los proyectos regionales podrán ser promovidos indistintamente por la iniciativa pública o por la iniciativa privada.

Como se aprecia, los **Planes Regionales** constituyen un instrumento que permite expresamente el desarrollo público de suelos industriales. Sin embargo, el análisis del listado de [actuaciones de ordenación del territorio](#) publicado en la página web oficial de la Junta de Castilla y León, revela un uso muy limitado de esta figura: en Ávila, únicamente se ha aplicado en una ocasión; en Burgos, en tres; en Segovia, una sola vez en el año 2024 (coincidiendo con la de Ávila); y en el resto de provincial, su utilización ha sido igualmente residual.

Este es un instrumento fundamental para el desarrollo industrial, que presenta una serie de ventajas significativas respecto a los proyectos tramitados por los ayuntamientos, entre ellas:

### **1. Dificultades económicas de los ayuntamientos para la gestión pública.**

Los municipios, especialmente aquellos con menos de 3.000 habitantes, suelen carecer de capacidad económica para asumir los costes de gestión, urbanización y, en su caso, expropiación de los terrenos necesarios para un polígono industrial. A ello se suma la aplicación obligatoria de la regla del gasto como instrumento de estabilidad presupuestaria, que impide que el gasto público exceda la tasa de crecimiento del PIB.

En este sentido, puede servir como referencia el modelo de la Comunidad Valenciana. La Ley 8/2022, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat, modificó el artículo 158 de su legislación urbanística, añadiendo un nuevo apartado 4 que establece que: «En estos supuestos de gestión directa, la administración podrá justificar el compromiso de crédito necesario con cargo a la futura cuenta de liquidación provisional en la reparcelación o a la memoria de cargas de urbanización, sin necesidad de que sea a cargo del presupuesto municipal vigente, de tal forma que tanto los ingresos como los gastos derivados de dicha cuenta de liquidación provisional o memoria serán considerados ingresos y gastos extrapresupuestarios». Esta modificación permite a los ayuntamientos mayor flexibilidad financiera para acometer actuaciones urbanísticas sin que estas computen directamente en su presupuesto anual.

### **2. Falta de personal especializado en urbanismo en los municipios pequeños**

En muchos ayuntamientos de reducido tamaño, la gestión urbanística se ve limitada por la ausencia de personal técnico especializado, lo que retrasa o dificulta el impulso de proyectos.

En este ámbito, puede tener un papel clave el SOMACyL (Sociedad Pública de Infraestructuras y Medio Ambiente de Castilla y León), entidad instrumental de naturaleza mercantil de la Junta de Castilla y León. Su objeto incluye financiar, ejecutar y gestionar inversiones en materia de gestión del agua, recursos forestales, biomasa y energías renovables, así como de suelo industrial y vivienda pública, con criterios de agilidad y eficiencia.

Actualmente por ejemplo están desarrollando con éxito:

- Polígono industrial de Villadangos del Páramo (León).
- Polígono industrial de Vicolozano (Ávila).
- Polígono industrial de El Bayo, Cubillos del Sil (León).
- Polígono industrial «Zamora Norte» de Monfarracinos (Zamora).
- Polígono industrial «Los Hitales» de Bernuy de Porreros (Segovia).
- Polígono industrial «Las Viñas I» de Ciudad Rodrigo (Salamanca).
- Polígono industrial «Escaparate» de Medina del Campo (Valladolid).



Estas actuaciones, que hoy se consideran excepcionales, deberían utilizarse con más frecuencia, ya que constituyen una de las claves para el desarrollo de la Comunidad Autónoma, dadas las características de sus municipios y el evidente problema de despoblación.

De hecho, puede observarse que la población de casi todos los municipios donde se localizan estas actuaciones no supera los 2.000 habitantes, con la excepción de Ciudad Rodrigo y Medina del Campo.

En términos generales, el proceso seguido en estos proyectos es el siguiente:

1. El suelo es, o pasa a ser, en su totalidad propiedad del SOMACyL.
2. La adquisición se realiza mediante cesión por parte del municipio o a través de expropiación.
3. El SOMACyL se convierte en promotor y urbanizador, liberando al ayuntamiento de obligaciones económicas hasta la recepción de la urbanización. Incluso puede pactarse un convenio para que el SOMACyL asuma el mantenimiento y conservación durante varios años, permitiendo así al ayuntamiento mejorar su situación financiera antes asumir sus obligaciones.
4. El ayuntamiento únicamente mantiene las competencias en materia de disciplina urbanística, como la concesión de licencias.

Cabe señalar que, desde este punto de vista, la propia expropiación necesaria para el desarrollo urbanístico se justifica en la actualidad calificando los terrenos como suelo rústico, ya que desde 2008 el TS ha abandonado la doctrina de “crear ciudad” como criterio dominante.

Además, al analizar en detalle los Planes Regionales de carácter público, se constata que la propia [Ley de Ordenación del Territorio](#) incorpora múltiples ventajas que los convierten en un instrumento especialmente útil y eficaz para pequeños municipios:

#### **Artículo 22. Otros efectos**

**1.** La Orden por la que se disponga la información pública de los Planes y Proyectos Regionales podrá suspender el otorgamiento de licencias para actividades y obras que puedan resultar afectadas por las nuevas determinaciones, así como la tramitación de instrumentos de planeamiento y gestión urbanística, en función de la compatibilidad con los planes y proyectos, todo ello durante un plazo no superior a dos años. En tal caso la Orden:

**a)** Indicará el ámbito de aplicación de la suspensión, así como las actividades, obras e instrumentos afectados, y si se suspenden en todo o en parte.

**b)** Se dictará previa audiencia a los Municipios afectados e informe del Consejo de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León.

**2.** La aprobación de los Planes y Proyectos Regionales comportará la declaración de utilidad pública e interés social y la necesidad de urgente ocupación de los bienes y derechos que resulten necesarios para la ejecución del Plan o Proyecto, incluidos los enlaces y conexiones con las redes de infraestructura previstas en los planes de ordenación urbanística o en la planificación sectorial, en su caso, a efectos de su expropiación forzosa, ocupación temporal o modificación de servidumbres.

**3.** La aprobación de los Planes Regionales de ámbito territorial y de los Proyectos Regionales

determinará la sujeción de sus promotores y de los propietarios de los terrenos al régimen de derechos y deberes urbanísticos regulado en la legislación urbanística, siempre que definan sus determinaciones con la precisión equivalente, al menos, al planeamiento urbanístico preciso en cada caso. La ordenación contenida en dichos planes y proyectos tendrá a todos los efectos la consideración de revisión del planeamiento urbanístico que en su caso estuviera vigente.

En particular, los planes y proyectos regionales que no incluyan usos de carácter residencial podrán limitar al cincuenta por ciento las reservas para equipamientos y plazas de aparcamiento. Mediante estudios de detalle se podrá aplicar esta previsión a los planes y proyectos regionales en vigor.

4. Las licencias y otras autorizaciones que fueran exigibles a las obras y actividades derivadas de la ejecución de los Planes y Proyectos Regionales, se tramitarán por los procedimientos de urgencia que prevea la legislación aplicable, o, en su defecto, con aplicación de criterios de prioridad y urgencia. En concreto, en la realización de los trámites ambientales exigibles a los Planes y Proyectos Regionales, los trámites de información pública correspondientes se entenderán cumplidos con los realizados conforme al procedimiento descrito en el artículo 24 de esta Ley.

5. No obstante lo dispuesto en el número anterior, la ejecución de las obras públicas e instalaciones complementarias definidas en los planes y proyectos regionales no estará sometida a los actos de control preventivo municipal a que se refiere el [artículo 84.1.b\) de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local](#).

6. Los promotores y los concesionarios de los planes y proyectos regionales podrán ser beneficiarios de la expropiación forzosa.

Como se observa, existen además algunos aspectos fundamentales que hacen de estos instrumentos una herramienta especialmente eficaz:

- Agilización de la expropiación forzosa de los terrenos, al establecerse por ley su declaración de utilidad pública y la urgencia de la ocupación.
- Reducción, de hasta el 50%, de las reservas para uso industrial destinadas a equipamientos y aparcamientos, lo que permite disponer de más superficie para las industrias.
- Prioridad en la tramitación de licencias, que por ley deben gestionarse con carácter preferente y mediante el procedimiento de urgencia.



Por todo ello, una medida absolutamente crucial es **asegurar una gestión directa del desarrollo**. Y, siempre que sea posible, dadas las características de los municipios a los que nos referimos, que esta gestión sea asumida por la Junta de Castilla y León, a través de los instrumentos de ordenación del territorio ya mencionados. Esto debería considerarse un objetivo primordial.

## 2.2. Otras propuestas respecto a la gestión directa pública

- **Fortalecimiento de la gestión pública local mediante formación y participación.** Las administraciones deben fomentar la participación pública en los desarrollos industriales, desde el punto de vista del planeamiento, y de la gestión urbanística pública. Los ayuntamientos, diputaciones y mancomunidades deben recuperar el concepto público del desarrollo industrial, asumiendo un papel activo en su impulso. Para ello, es imprescindible crear instrumentos de formación jurídica y técnica adecuados para los trabajadores y técnicos de los ayuntamientos pequeños, de forma que cuenten con la capacitación necesaria para afrontar con éxito este tipo de proyectos.
- **Participación ciudadana y de promotores privados:** Es necesario establecer mecanismos de implicación real de la ciudadanía y los promotores privados en la elaboración y aprobación de los planes y proyectos urbanísticos, yendo más allá de la mera información pública. La participación en los desarrollos urbanísticos industriales debe considerarse fundamental, para lo cual deben actualizarse todos los métodos de participación de los ciudadanos como actores públicos, definiendo si esta tendrá carácter consultivo o vinculante, así como las fases y momentos en los que se llevará a cabo.
- **Técnicas de gestión pública directa en actuaciones estratégicas.** Para las actuaciones urbanísticas consideradas estratégicas, deberán establecerse fórmulas de gestión pública directa, ya sea mediante empresas públicas o mixtas. El planeamiento urbanístico debe fijar como objetivo la mejora de la calidad del espacio urbano, la adecuada dotación de infraestructuras y servicios, y una oferta suficiente de vivienda accesible.
- **Integración del uso industrial y residencial.** El desarrollo industrial debe acompañarse de un crecimiento residencial acorde con las nuevas necesidades. Es esencial promover una compenetración entre ambos usos, ya que tiene un impacto social directo. Los ayuntamientos deberían destinar los terrenos de cesión obligatoria de uso dotacional a iniciativas que compatibilicen el uso industrial con el residencial, mediante reformas legales. Esto facilitaría la gestión municipal directa y la implementación de fórmulas creativas para atraer población al albor del desarrollo industrial como, por ejemplo, vivienda pública, alquiler social, viviendas para jóvenes menor de 35 años... Estas finalidades podrían fijarse en los pliegos administrativos de subastas públicas o en incentivos fiscales dirigidos a los promotores privados.
- **Medidas de financiación local específicas.** Se propone la creación de instrumentos públicos de financiación o préstamo que faciliten a los municipios el acceso al crédito para proyectos urbanísticos industriales. Asimismo, sería conveniente flexibilizar los parámetros de la Ley de Haciendas Locales para permitir un mayor margen de endeudamiento en caso de inversiones.
- **Simultaneidad de acciones en la planificación, gestión y edificación.** Uno de los aspectos más problemáticos del desarrollo industrial en Castilla y León es la dificultad para coordinar en el tiempo la realización de inversiones y evitar que los instrumentos de planeamiento o gestión en vigor queden adormecidos y sin aplicación práctica. Para ello, deben aclararse las posibilidades de simultaneidad de acciones, no solo en la planificación, sino también en la gestión y edificación de usos industriales, favoreciendo fórmulas que aseguren la simultaneidad urbanística, especialmente en la gestión pública pero también en la privada. Esto es absolutamente fundamental ante la falta de certeza en las decisiones de inversión empresarial, condicionadas no solo por sus estrategias internas, sino por la necesidad de

sincronizar los ciclos económicos con los tiempos inmobiliarios e industriales.

- **Intervención pública continuada e integral.** Debe garantizarse una intervención pública estable y continuada en el tiempo, con una visión integral que abarque todas las posibilidades existentes. La política pública no debe articularse desde un enfoque sectorial o limitado a un solo municipio, sino como un esfuerzo coordinado y de impulso conjunto entre todas las administraciones y departamentos implicados. Sin esta coordinación, se produce un claro debilitamiento de la proyección social y económica de los desarrollos industriales.

## 2.3. Fomento de la ampliación del objeto de las áreas de regeneración urbana a los usos industriales

Los legisladores de Castilla y León han sido los que mejor han adaptado la regulación de las normativas estatales sobre la rehabilitación, renovación y regeneración urbana, a través de la [Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana, y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo](#).

Esta norma regula tres tipos de actuaciones, que se diferencian en función del alcance y complejidad, abarcando desde intervenciones sobre meros edificios hasta áreas más amplias con actividades más completas. Siguiendo el análisis de Ana Gavilán, funcionaria de la Junta de Castilla y León, publicado en “el consultor de los ayuntamientos”, estas son:

- **Actuaciones de rehabilitación:** Tienen por objeto la rehabilitación de edificios -incluidas sus instalaciones y sus espacios privativos vinculados- cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad, accesibilidad y habitabilidad ([artículo 151.1 Ley de Urbanismo de Castilla y León, LUCyL](#)).
- **Actuaciones de regeneración urbana:** Incluyen la rehabilitación de edificios en los mismos términos que las actuaciones de rehabilitación, añadiendo la mejora de la calidad, accesibilidad y sostenibilidad del medio urbano, así como de los espacios libres, servicios urbanos e infraestructuras. Se aplican en casos de obsolescencia o vulnerabilidad de áreas urbanas, o en situaciones graves de pobreza energética ([artículo 152.1 LUCyL](#)).
- **Actuaciones de renovación urbana:** Comprenden tanto rehabilitación de los edificios como la mejora del medio urbano en los mismos términos que las actuaciones anteriores, junto con la renovación y mejora de equipamientos y dotaciones urbanísticas. Se destinan a áreas con obsolescencia o vulnerabilidad de barrios o conjuntos urbanos homogéneos, o cuando concurren circunstancias singulares de deterioro físico y ambiental que requieran demolición, sustitución o realojo de residentes ([artículo 153.1 LUCyL](#)).

En cuanto a su configuración urbanística, las distintas actuaciones se configuran en los siguientes términos:

1. Las actuaciones de rehabilitación se conceptúan como actuaciones aisladas en suelo urbano consolidado ([artículo 151.2 y 3 LUCyL](#)).
2. Las actuaciones de regeneración urbana podrán abordarse bajo ambas modalidades – aisladas o integradas-, según se les aplique el régimen del suelo urbano consolidado o del no consolidado ([artículo 152.2 y 3 LUCyL](#)).
3. Las actuaciones de renovación urbana se configuran siempre como actuaciones integradas en suelo urbano no consolidado ([artículo 153.2 y 3 LUCyL](#)).

Como se observa, la normativa vigente se refiere en todo caso a áreas urbanas, ya sea en las actuaciones de regeneración o de renovación -sometidas a obsolescencia o degradación-, entendiendo por tales aquellas que ya han sido recepcionadas. Esto es relevante, puesto que, sin recepción urbanística, no existe el suelo urbano a efectos legales. En consecuencia, quedan excluidas del ámbito de aplicación una serie de actuaciones que, aunque fueron iniciadas, quedaron sin terminar y están completamente abandonadas. No se trata de que carezcan de clasificación o calificación urbanística, sino que esos desarrollos se paralizaron antes de su completa finalización, por lo que no constituyen áreas urbanas donde pueda aplicarse este marco de regeneración o renovación implantado por la Junta de Castilla y León.

Incluso en el caso de zonas ya terminadas y recepcionadas – y, por tanto, reconocidas como suelo urbano-, sería conveniente establecer una regulación concreta respecto a los usos industriales, que aclare y amplíe el objeto de estas actuaciones de manera más flexible.

Debe tenerse en cuenta que la normativa emplea conceptos jurídicos indeterminados como obsolescencia, vulnerabilidad o singularidad, que dejan un amplio margen de interpretación, lo cual tiene puntos favorables y otros no tanto. Tomando como referencia los estudios publicados por la administración estatal, en particular [“La regeneración de áreas industriales” de Francisco López Groh](#), pueden identificarse distintos tipos de obsolescencia:

- **Obsolescencia Técnica:** envejecimiento en la infraestructura física y no física, no sólo debido al desgaste de los materiales, sino también por carencias como la ausencia de fibra óptica, un insuficiente perfil de las vías o la falta de transporte público en áreas que lo requieren, especialmente para empresas intensivas en mano de obra. Estas carencias pueden ser de tal magnitud que impidan a las empresas considerar atractiva la ubicación.
- **Obsolescencia económica:** pérdida de la contribución del área al desarrollo económico local o regional (medida en términos de producto regional bruto, puestos de trabajo generado, etc.), así como la pérdida de valor comercial del suelo hasta el punto de volver invendibles los bienes inmobiliarios.
- **Obsolescencia Espacial:** deterioro o envejecimiento del diseño del polígono o de su integración espacial con el entorno, incluyendo conflictos de uso del suelo (por ejemplo, incompatibilidades entre usos residenciales y comerciales/industriales).
- **Obsolescencia social:** falta de adaptación a los cambios normativos (ambientales, de seguridad, de trabajo) y otros aspectos relacionados con la habitabilidad y el cumplimiento de estándares modernos.



En este sentido, la normativa debería adaptarse para incluir una regulación específica sobre la regeneración o renovación de los polígonos industriales, diferenciada de la aplicable a zonas residenciales (aunque no se diga expresamente), y estableciendo criterios más flexibles para estos usos.

Esto no significa que, con la regulación actual, no pueda actuarse sobre áreas industriales; sin embargo, sería recomendable desarrollar un marco concreto que fomente este tipo de intervenciones, fomentando la aplicación del estudio de detalle como forma de cambiar ordenaciones.

Asimismo, debería precisarse a qué tipo de obsolescencia se refiere la ley, ya que su redacción actual da a entender que se trata de una obsolescencia de carácter fáctico, es decir de las propias infraestructuras y, aunque la norma recoge como objetivos la calidad, accesibilidad y sostenibilidad del medio urbano, no se contempla expresamente la posibilidad de actuar por causas de obsolescencia social, espacial o económica.

Así, por ejemplo, si se realizara un estudio sobre un área industrial diseñada originalmente para un tipo específico de actividad y, con el tiempo, surgieran nuevas necesidades o tipologías industriales, este marco normativo y de gestión podría emplearse para introducir las modificaciones necesarias de forma más ágil y con menores cargas administrativas.

## 2.4. Medidas de flexibilización en el desarrollo de usos industriales y planeamiento

En este apartado se abordan diversos supuestos que, a nuestro juicio, deberían ser objeto de revisión o ampliación con el fin de flexibilizar —siempre dentro del marco legal— la implantación de usos industriales desde el punto de vista urbanístico.

### ***Ampliación y aclaración de la aplicación de estudios de detalle en suelos industriales.***

En Castilla y León, los estudios de detalle cuentan con una magnífica regulación por parte del [Reglamento de Urbanismo de Castilla y León \(RUCyL\)](#), ya que otorga a esta figura un mayor alcance respecto a otras comunidades autónomas e, incluso, en la antigua legislación estatal.

No obstante, su aplicación se limita de forma general al suelo urbano, tal y como establece claramente la normativa:

#### **Artículo 131. Objeto**

Los **Estudios de Detalle** son los instrumentos de planeamiento de desarrollo adecuados para concretar la ordenación detallada en suelo urbano, y pueden tener por objeto:

- a) En suelo urbano consolidado, completar o modificar las determinaciones de ordenación detallada.
- b) En los sectores de suelo urbano no consolidado con ordenación detallada, completar o modificar las determinaciones de ordenación detallada.
- c) En los sectores de suelo urbano no consolidado sin ordenación detallada, establecer las determinaciones de ordenación detallada.

Como puede observarse, su aplicación se circunscribe inicialmente a los suelos urbanos —tanto consolidados como no consolidados— y se fundamenta en un criterio de **clasificación urbanística**, no de **calificación** (tipología y uso). No obstante, existe un artículo específico que dispone lo siguiente:

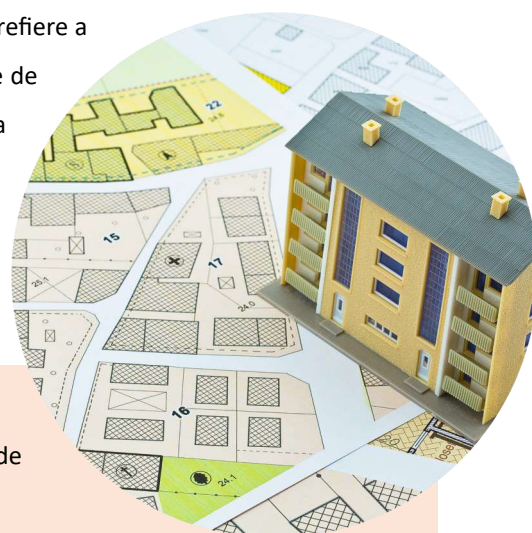
### Artículo 170. *Modificaciones de la ordenación detallada*

2. En las áreas con uso predominante industrial, logístico o vinculado a otras actividades productivas, los trazados viarios y terrenos dotacionales que no tengan consideración de sistema general, así como las estructuras parcelarias, podrán ser modificados mediante un Estudio de Detalle, respetando los estándares con los que se aprobó el sector.

Este es un artículo especialmente favorable para los usos industriales, aunque plantea una cuestión jurídica relevante: ¿puede aplicarse a suelos industriales en desarrollo que aún no hayan sido recepcionados y, por tanto, no tengan la condición de suelo urbano? Es decir, ¿puede aplicarse este artículo también a suelos urbanizables industriales?

Desde nuestro punto de vista, la respuesta es afirmativa. El artículo 170 no se refiere a la clasificación del suelo, sino únicamente a su calificación o usos, refiriéndose de forma expresa el “uso predominantemente industrial”. Esto facilitaría una modificación o adaptación más rápida para atender las necesidades concretas de ciertas empresas en suelos industriales en desarrollo, evitando la tramitación de una modificación del plan parcial, que conllevaría muchos más tramites que un estudio de detalle.

No obstante, sería conveniente modificar este artículo, así como los preceptos mencionados anteriormente relativos a los estudios de detalle, para ampliar de forma literal su alcance y despejar cualquier duda interpretativa.



## 2.5. Ampliación del concepto de la “*Smart City*” a los desarrollos industriales: Un desarrollo actual y futuro

Uno de los principales desafíos del desarrollo urbanístico en general, y del industrial en particular, es la integración de nuevas tecnologías, especialmente a través de la aplicación del concepto de *Smart Cities*. En este sentido, resulta esencial avanzar hacia la digitalización de los polígonos industriales, incorporando herramientas tecnológicas que mejoren su eficiencia, sostenibilidad y capacidad de gestión.

El objetivo debe ser que, gracias al uso de estas tecnologías, se mejore la eficacia, la eficiencia, la sostenibilidad y la atención a las necesidades sociales.

Sin embargo, es necesario implantar también estas soluciones en las zonas industriales, ya que el ámbito de aplicación del concepto digital del urbanismo no es en absoluto incompatible con el desarrollo industrial o comercial.

Las “ciudades inteligentes” son aquellas que emplean la tecnología para mejorar la calidad de vida de sus habitantes y optimizar la eficiencia de los servicios públicos. En palabras de Antonio Jesús Alonso Timón, director del Centro de Innovación del Derecho (CID-ICADE), en su obra *Urbanismo y tecnología en el siglo XXI*:

*“La integración de la tecnología en el Urbanismo implica la utilización de sensores, sistemas de información y comunicación, y la automatización de procesos para optimizar el uso de los recursos y mejorar la seguridad y el bienestar de los ciudadanos.”*

*“Para ello, a través de inteligencia artificial, la ciudad debe procesar la información del uso y gasto de servicios tales como agua, basuras o energía para mejorar su eficiencia.”*

*“La utilización de la tecnología en el urbanismo de una ciudad puede tener numerosos beneficios.*

*Eficiencia energética: la tecnología, mediante el análisis de datos y la inteligencia artificial, puede ayudar a optimizar el uso de recursos como la energía, reduciendo el consumo y promoviendo prácticas más sostenibles.*

*Mejora de la movilidad: la integración de la tecnología en el urbanismo puede ayudar a mejorar el transporte público, fomentar el uso de vehículos eléctricos, implementar sistemas de transporte inteligentes y mejorar la gestión del tráfico, lo que contribuye a reducir la congestión y mejorar la calidad del aire urbano.*

*Mayor seguridad: la tecnología puede ayudar a mejorar la seguridad en las ciudades a través de sistemas de vigilancia y monitoreo, sensores inteligentes, iluminación eficiente y sistemas de alerta temprana.*

*Mejora de la calidad de vida: la implantación de la tecnología en el urbanismo puede contribuir a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, proporcionando servicios más eficientes, como la gestión inteligente de residuos, el suministro de agua potable y la automatización de tareas domésticas.*

*Participación ciudadana: la tecnología puede facilitar la participación activa de los ciudadanos en la toma de decisiones en general y en la planificación urbana en particular, a través de plataformas digitales que permiten la colaboración y el intercambio de ideas.”*

Lo que se pretende destacar con estas ideas, plasmadas literalmente, es que en la actualidad todo el desarrollo tecnológico urbanístico está planteado hacia las zonas residenciales.

Algunos ejemplos prácticos de aplicación serían:

- **Contadores telemáticos para medir el consumo del agua**, que permitan medir el consumo en tiempo real y avisar a las empresas ante posibles averías internas, reduciendo costes y mejorando la gestión.
- **Sistemas de seguridad inteligentes**, especialmente útiles en zonas industriales con alta exposición a actos vandálicos o robos.
- **Sistemas inteligentes de control ambiental**, capaces de monitorizar emisiones u otros parámetros medioambientales para



garantizar un desarrollo sostenible.

- **Plataformas o sistemas de interoperación telemática con las administraciones**, que agilicen trámites y permitan actuaciones más rápidas y eficientes.
- **Sistemas de gestión inteligentes de residuos** para los polígonos industriales.
- **Sistemas de *Big Data* para la gestión de los servicios públicos** en los polígonos, con el objetivo de optimizar recursos y, potencialmente, reducir la fiscalidad de las empresas.

Es cierto que la implantación de estas tecnologías en municipios pequeños es un reto complejo. No obstante, es imprescindible abordarlo, ya que, de no hacerlo, la tecnología “les pasara por encima” y se quedarán totalmente a la cola del pelotón.

En este sentido, cabe retomar el punto de partida de esta exposición: la **gestión pública directa** constituye, en muchos casos, la vía más eficaz para impulsar este tipo de desarrollos en los municipios de menor tamaño, tal y como demuestra la experiencia práctica acumulada en los últimos años.

# 3. FORMAS DE COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN LAS GESTIONES URBANÍSTICAS

En este apartado se analiza, en primer lugar, la normativa orientada a implantar mecanismos que agilicen el control y la concesión de licencias y autorizaciones urbanísticas, con el propósito de reducir los plazos de tramitación y optimizar los tiempos de respuesta administrativa, tanto en el ámbito residencial como en el industrial.

Una de las primeras referencias normativas en esta materia se contiene en la [Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios](#).

En ella, la Disposición adicional segunda, bajo el título “Habilitación a las entidades colaboradoras”, sienta las bases para la colaboración público-privada en las gestiones urbanísticas.

*“Para el desempeño de la actividad de comprobación de los requisitos y circunstancias referidos en la declaración responsable o comunicación previa reguladas en el artículo 4 de esta Ley, las corporaciones locales competentes podrán recurrir a la colaboración privada de entidades de valoración, comprobación y control, legalmente acreditadas, a través de las cuales podrá gestionarse la totalidad o una parte de la actividad de comprobación. Dichas entidades actuarán en régimen de concurrencia. En cualquier caso, los interesados, a efectos de la valoración de los requisitos manifestados en sus declaraciones responsables, o en sus comunicaciones previas, podrán libremente hacer uso o no de los servicios de dichas entidades, sin que de ello pueda derivarse tratamiento diferenciado alguno por parte de la administración competente, destinataria de la comunicación”.*

Se trata de entidades jurídicas privadas que desarrollan funciones de certificación, verificación, inspección y control de la conformidad de instalaciones, establecimientos y actividades con la normativa de aplicación en el ámbito municipal. Estas entidades deben disponer de los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para llevar a cabo dichas actuaciones, de acuerdo con lo previsto en la presente ley y lo que se establezca reglamentariamente.

Entre sus funciones se incluyen la emisión de certificados, actas, informes y dictámenes sobre la conformidad de las actuaciones con la normativa sectorial y con la aplicable en el municipio donde se realicen o pretendan realizar. Dichos documentos pueden ser asumidos por la administración pública competente, sin perjuicio de sus propias competencias.

Las entidades de certificación de conformidad municipal y los actos que emitan están sometidos al control e inspección tanto de la administración local como de la consejería competente en materia de seguridad industrial.

Ejemplos normativos en otras comunidades autónomas:

- ASTURIAS. - [Ley 4/2021, de 1 de diciembre, de Medidas Administrativas Urgentes](#) (art.12.2).
- CATALUÑA. - [DECRETO 131/2022, de 5 de julio, del Reglamento de la Ley de facilitación de la actividad](#)

[económica](#). Art. 57. Entidades colaboradoras en la ejecución de los planes de inspección y control de la Administración local. Las administraciones locales pueden agrupar la contratación de las entidades colaboradoras habilitadas a través de las centrales de contratación de las entidades municipalistas.

- CASTILLA LA MANCHA. - [Decreto Legislativo 1/2023, de 28 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística](#) arts. 202 y ss.).
- ANDALUCÍA. - [Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía](#) (RLISTA). Capítulo IV de su Título I (arts. 9 y ss.).

En el ámbito de Castilla y León, y concretamente del RUCyL, la regulación principal se encuentra en el artículo 364:

#### **Artículo 364** *Colaboración de los colegios profesionales*

1. Los Colegios profesionales que tengan encomendado el visado de proyectos para los que haya de solicitarse licencia urbanística u otras autorizaciones administrativas harán constar las discrepancias que observen respecto de la normativa urbanística.
2. La Administración de la Comunidad y las administraciones locales de Castilla y León podrán encomendar a los colegios profesionales la comprobación del cumplimiento de la normativa urbanística en los proyectos para los que se solicite licencia urbanística u otras autorizaciones administrativas o respecto de los que se presente declaración responsable.

Lo primero que debe señalarse es que se trata de un aspecto muy positivo, aunque plantea diversas dificultades jurídicas que en la actualidad son objeto de análisis y debate tanto doctrinal como administrativo.

En ese sentido, es necesario referirse a la regulación contenida en el artículo 9.2 del [Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre](#), por el que sea prueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), que establece de forma clara que las funciones de intervención corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos. Esto implica que, en todo caso, el control -independientemente de los colegios profesionales- deba ser realizado por los técnicos municipales que ostenten la condición de funcionarios. Más adelante se abordará esta problemática con especial referencia a su impacto en los municipios de menor tamaño.

Se considera que el RUCyL debería ampliar su regulación, incorporando una referencia expresa al régimen jurídico de las encomiendas de gestión previsto en el artículo 11 de la [Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público](#) (LRJSP). A través de estas encomiendas de gestión podría flexibilizarse el marco actual, estableciendo un sistema que, sin menoscabar las competencias a los funcionarios municipales, permita una intervención más ágil de los colegios profesionales.

En este esquema, el visado colegial del proyecto podría incluir alguna reseña a la legalidad urbanística, facilitando que los técnicos municipales realizaran su intervención a través de la fórmula de la “conformidad”.

Algunas comunidades autónomas ya han introducido recientemente modificaciones normativas que pueden servir como avance o alternativa a la regulación vigente, la cual, pese a su claridad, no ha considerado plenamente la problemática legal puesta de relieve incluso por la jurisprudencia.

Un ejemplo ilustrativo lo encontramos en el artículo 118 del [Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía](#). En su punto diecisiete, este artículo modifica el apartado 1 del artículo 302, que pasa a tener la siguiente redacción:

*«1. (...) Cuando las ordenanzas municipales prevean que el informe técnico emitido por un colegio profesional o una entidad urbanística certificadora surta efectos equiparables al informe técnico municipal, el mismo podrá ser emitido a instancia de la Administración o bien voluntariamente a instancia de la persona interesada, que lo presentará junto con la solicitud de licencia ,y será tenido en cuenta en la resolución del procedimiento, sin perjuicio de las facultades de verificación y control que en el ejercicio de sus potestades corresponde a la Administración.*

*El informe jurídico, que en todo caso será emitido por los servicios municipales, contendrá una enumeración de hechos, la relación de disposiciones legales aplicables y un análisis jurídico sobre la conformidad a la legalidad de la actuación que se pretende, así como sobre la adecuación del procedimiento, y verificará la existencia del informe técnico. Este informe podrá contener la propuesta de resolución».*

Esta regulación debería completarse con una solución específica para los problemas derivados de la falta de técnicos o arquitectos municipales en los municipios de menos de 3.000 habitantes (e incluso algunos de mayor población).

La situación actual provoca, en muchos casos, una clara paralización de la tramitación o incluso la anulación de licencias por no haber sido informados por funcionarios, ya que en la mayoría de los ayuntamientos pequeños de Castilla y León los arquitectos que emiten dichos informes no son funcionarios y, en numerosas ocasiones, ni siquiera cuentan con un contrato adjudicado mediante licitación, sino que trabajan a través de encargos sucesivos bajo la fórmula del contrato menor. Este sistema, además de ser claramente irregular, puede llegar a tener implicaciones penales.

Por ello, debería recogerse en el artículo del RUCYL – dentro del apartado relativo a la colaboración público–privada– una regulación concreta que habilite de forma expresa este tipo de colaboración, dotándola de seguridad jurídica. No debe olvidarse que, conforme al artículo 92 de la [Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local](#), el ejercicio de potestades de autoridad corresponde en exclusiva a funcionarios de carrera, quedando excluidos de su desempeño los funcionarios interinos y el personal laboral.

La jurisprudencia, sin embargo, no es unánime respecto a si la emisión de informes técnicos constituye o no el ejercicio de una potestad de autoridad, lo que ha dado lugar a criterios divergentes.

En el ámbito de Castilla y León, el Tribunal Superior de Justicia (TSJ) ha dictado una sentencia especialmente relevante — [TSJ Castilla y León, de 22 de noviembre de 2021 \(recurso 90/2021\)](#) — en la que admite la posibilidad de que estos



informes sean emitidos por técnicos no funcionarios, aunque limita esta opción a municipios pequeños y siempre que se utilice el procedimiento de contratación adecuado.

Así **TSJ Castilla y León, de fecha 22.11.2021, recurso 90/2021:**

**SEPTIMO.** - *Sobre la intervención del arquitecto como técnico municipal.*

*La parte apelante denuncia que la tramitación de los expedientes administrativos núm. 211/2018 y 1250/2019 en los que intervino el arquitecto D. Salvador son nulos de pleno derecho y por aplicación del art. 47.1.e) de la Ley 39/2015 en relación con el art. 92 de la LBRL, y ello porque dichos expedientes han sido informados por dicho técnico actuando en funciones de arquitecto municipal, cuando carece de competencia para dicha función al no ser funcionario de carrera, de ahí que considere que sus informes no gocen de la presunción de validez ni probatorio que sí es predicable de los informes emitidos por funcionarios de carrera. Dicho motivo es rechazado por la parte apelada desde el momento en que la LCSP permite la fórmula del contrato de prestación de servicios como los encomendados al arquitecto emisor de determinados informes aunque no sea funcionario de plantilla, siempre que no comporten el ejercicio de autoridad administrativa, que no es el caso; y añade que en todo caso los informes de dicho perito es la única prueba pericial obrante en autos, sin que la parte actora haya propuesto prueba pericial ninguna que ampare sus tesis.*

*En el presente caso la labor realizada por el citado arquitecto superior lo ha sido en virtud de un contrato de prestación de servicios de asesoramiento, consultoría y asistencia técnica del Consistorio en materia urbanística con vigencia desde el 13.8.2015, tal y como así lo certifica durante el periodo probatorio la Secretaria Municipal con fecha 4.2.2021, toda vez que el mismo no tiene la condición de funcionario de carrera; y su labor por encargo del ayuntamiento apelado, ha sido la de informar y dictaminar las cuestiones técnicas y urbanísticas concurrentes en los expedientes de autos, y lo ha hecho primero porque ha sido contratado para ello por el Ayuntamiento de la Adrada, al no disponer dicha Corporación Local de un arquitecto municipal que sea funcionario de carrera, y segundo y sobre todo ha evacuado esos informes y dictámenes porque se corresponden con las competencias profesionales que tiene como arquitecto superior. Es evidente que dicho profesional no es funcionario de carrera y que por tal motivo sus informes no gozan de la presunción de acierto y veracidad que se reconoce en las Leyes Administrativas a los informes emitidos por los funcionarios, pero también lo es que como quiera que todos y cada uno de los innumerables informes emitidos con ocasión de los expedientes de autos lo han sido dentro del ámbito de sus competencias profesionales, es por lo que debemos concluir que dicho técnico estaba habilitado para poder intervenir en la forma en que lo ha hecho en los expedientes de autos, sin que se haya incurrido en ningún defecto de forma, y menos aún su intervención supone haber prescindido total y*



*absolutamente del procedimiento legalmente establecido.*

*Por otro lado, como de forma acertada señala la sentencia apelada, dicho arquitecto al emitir a solicitud del Ayuntamiento apelado dichos informes ello no supone el ejercicio de autoridad, ni tampoco el ejercicio de funciones públicas cuyo cumplimiento quede reservado a funcionarios de carrera; en ningún momento se ha acreditado por la parte actora que esa labor de asesoramiento especial en materia urbanística en favor del Ayuntamiento de La Adrada por parte de dicho arquitecto se encuentre reservada a funcionarios de carrera; más bien la, realidad nos enseña y nos demuestra que en Castilla y León son muchos los municipios que por su pequeño tamaño y disponibilidad presupuestaria no pueden disponer de funcionarios de carrera para todos los sectores y ámbitos en los que actúe, de ahí que la prestación de estos servicios se obtenga mediante la contratación de determinados profesionales -por ejemplo abogados, arquitectos, ingenieros, etc.-, bien en régimen de derecho laboral o como personal eventual como lo permite el [art. 89 de la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local](#), o bien en virtud de un contrato de prestación de servicios, actualmente denominado contrato de servicios de conformidad con lo dispuesto en los [arts. 17 y 308 y siguientes de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público](#), para que realicen labores de asesoramiento especial. Y mencionado arquitecto desde el momento en que ha sido contratado para dicha labor de asesoramiento por el Ayuntamiento, el mismo forma parte de los servicios técnicos municipales de dicha Corporación, y por tal motivo está legalmente habilitado, según el [art. 293.5 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León](#), aprobado por el Decreto 22/2004, para emitir mencionados informes en dichos expedientes.*

*La parte apelante se queja de la intervención de dicho arquitecto en la labor de arquitecto municipal, pero curiosamente la parte actora no ha aportado ningún informe pericial ni ha propuesto prueba pericial ni de otro tipo dirigida a desvirtuar el contenido de sus informes, habiéndose limitado a formular esa queja o vicio de naturaleza formal para rechazar la intervención de dicho profesional en la tramitación de dichos expedientes.*

*Por lo expuesto, procede rechazar el presente motivo de impugnación y el vicio de nulidad de pleno derecho denunciado por la apelante, por cuanto que la intervención de dicho arquitecto en labores de asesoramiento urbanístico en los expedientes de autos no conlleva que en el presente caso se haya prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, motivo por el cual no concurre el vicio de nulidad contemplado en el [art. 47.1.e\) de la Ley 39/2015](#).*

Esta sentencia ha tenido aplicación práctica, como demuestra la **Sentencia n.º 19/2025 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Segovia**, que acoge este criterio. Este precedente debería incorporarse expresamente dentro de las fórmulas de colaboración previstas en el RUCyL o, en su defecto, en la regulación de los informes técnicos de las licencias urbanísticas, con el fin de dotar a las tramitaciones de mayor agilidad y seguridad jurídica.

No obstante, la realidad demuestra que son numerosos los ayuntamientos que incurren en prácticas irregulares al contratar estos servicios mediante contratos menores cuando, por su carácter continuado, deberían licitarse públicamente. El TS ha declarado que esta práctica puede constituir un delito de prevaricación —[STS n.º 27/2013, de 25 de enero de 2023](#)—, lo que, de aplicarse con rigor, implicaría que cientos de alcaldes en Castilla y León estarían

incurriendo en esta figura delictiva.

Por ello, se impone la necesidad de regular con mayor claridad este aspecto, habilitando fórmulas jurídicas que permitan a los pequeños municipios contar con asistencia técnica cualificada sin vulnerar la legalidad. Algunas comunidades autónomas ya han avanzado en esta línea, bien contemplando expresamente esta posibilidad en su normativa urbanística, bien articulando modalidades de contratación a través de entidades colaboradoras mediante contratos de servicios.

Un ejemplo significativo lo encontramos en el [Reglamento 7/2022, de 26 de abril](#), por el que se establece el régimen de las Entidades Colaboradoras Urbanísticas de Verificación, Inspección y Control del Ayuntamiento de Madrid. Su artículo 6 dispone:

**Artículo 6.** *Contratación de las entidades colaboradoras.*

- 1. El Ayuntamiento podrá contratar a las entidades colaboradoras para la emisión de informes de verificación, inspección y control de actuaciones urbanísticas, de acuerdo con lo previsto en la legislación en materia de contratos del sector público.*
- 2. El documento en el que se formalice el contrato recogerá las condiciones de ejecución de la prestación a realizar por la entidad colaboradora y el alcance de su colaboración.*

O, por ejemplo, la legislación andaluza que dispone:

**Art. 11.1 RLISTA:** *La colaboración con las Administraciones Públicas se instrumentalizará a través de la celebración de contratos con éstas, de conformidad con los principios de publicidad y transparencia, de acuerdo con la legislación de contratos del sector público, así como a través de convenios de colaboración (Arts. 47 y ss. LRJSP).*

En el caso de Castilla y León, el artículo 13.4 de la [Ley 4/2024, de 9 de mayo](#), incorpora una nueva disposición adicional duodécima a la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo, con la finalidad de regular las entidades certificadoras como entidades públicas o privadas, con personalidad jurídica propia, que pueden colaborar con las administraciones públicas mediante la realización de tareas de carácter instrumental, material, técnico, auxiliar o de apoyo a las actuaciones de verificación, inspección y control del cumplimiento de la normativa en materia de urbanismo, ordenación del territorio, vivienda y arquitectura.

La disposición señala expresamente:

**Disposición adicional duodécima Entidades certificadoras**

*1. Las entidades certificadoras son entidades públicas o privadas, con personalidad jurídica propia, que pueden colaborar con las administraciones públicas mediante la realización de tareas de carácter instrumental, material, técnico, auxiliar o de apoyo a las actuaciones de verificación, inspección y control del cumplimiento de la normativa en materia de urbanismo, ordenación del territorio, vivienda y arquitectura, tales como:*

- a) Verificar que los proyectos y cualesquiera otros documentos exigibles para la tramitación de*

*procedimientos administrativos cumplen:*

**1º.** *Los requisitos de integridad documental, suficiencia e idoneidad.*

**2º.** *La normativa aplicable.*

**3º.** *Las determinaciones de los instrumentos de planeamiento, gestión y evaluación aplicables.*

**b)** *Verificar que las obras y demás actuaciones ejecutadas al amparo de autorizaciones, licencias e instrumentos análogos se adecuan a lo previsto o autorizado en los mismos.*

**c)** *Emitir certificados de conformidad respecto de las actuaciones y documentos que hayan verificado, así como, en caso de disconformidad, advertir de los defectos detectados.*

**d)** *Recabar informes preceptivos o autorizaciones sectoriales en representación de las administraciones públicas o de los interesados.*

**2.** *Las entidades certificadoras serán habilitadas para su actuación en la Comunidad de Castilla y León mediante orden de la consejería competente en materia de urbanismo.*

**3.** *Reglamentariamente se establecerá el procedimiento y requisitos de habilitación y registro de las entidades certificadoras, así como sus especialidades de funcionamiento.*

**4.** *La colaboración entre administraciones públicas y entidades certificadoras se articulará a través de contratos suscritos en el marco de la normativa sobre contratación del sector público, o bien a través de convenios o encargos a medios propios.*

**5.** *Las entidades certificadoras:*

**a)** *Se registrarán por los principios de independencia, imparcialidad y confidencialidad.*

**b)** *Serán responsables de los daños y perjuicios causados por el ejercicio de sus funciones.*

**c)** *No ejercerán potestades públicas, y sus actuaciones se entenderán sin perjuicio de las que correspondan realizar a las administraciones públicas en ejercicio de sus funciones.*

**d)** *Podrán actuar a instancia y en representación de las administraciones públicas o de terceros interesados.*

**e)** *Deberán conservar y custodiar la documentación de las actuaciones realizadas en el desarrollo de sus funciones durante al menos cinco años, teniéndola en todo momento a disposición de las administraciones públicas competentes en cada caso.*

**f)** *Deberán informar a las administraciones públicas competentes en cada caso, así como a los interesados, de las actuaciones que realicen y que les afecten, así como sobre el estado de tramitación de los expedientes en los que intervengan.*

**g)** *Deberán identificar al personal técnico que intervenga en sus actuaciones, incluyendo su titulación, formación y experiencia profesional.*

**h)** *Se someterán a las actuaciones de inspección, control y vigilancia que consideren necesarias las*

*administraciones públicas.*

*6. Los certificados de conformidad emitidos por las entidades certificadoras no tendrán la consideración de acto administrativo. Podrán ser asumidos por las administraciones públicas, pero sin que en ningún caso tengan carácter vinculante para las mismas; tampoco podrán limitar ni excluir sus actuaciones.*

*7. El incumplimiento de las obligaciones de las entidades certificadoras se califica como infracción urbanística leve, salvo cuando de sus efectos resulte la comisión de infracciones urbanísticas graves o muy graves, en cuyo caso tendrán dicha calificación.*

Es, sin duda, un avance significativo, sin embargo, consideramos necesario complementarlo con una regulación específica que permita la contratación directa de profesionales titulados competentes —arquitectos, ingenieros u otros perfiles técnicos— sin que sea requisito imprescindible su constitución o funcionamiento como entidad certificadora.

Este refuerzo no solo permitiría mantener intactas las potestades de control municipal, sino que también contribuiría a acortar los plazos y dar una mayor seguridad y previsibilidad a los desarrollos industriales, fomentando así la atracción de inversión y el dinamismo económico del territorio.

Con todas las cautelas jurídicas y de control administrativo ya expuestas, debería impulsarse una reforma normativa que ampliase el abanico de fórmulas de colaboración público-privada, especialmente en municipios de pequeño tamaño, donde la carencia de personal técnico cualificado ralentiza de forma notable la tramitación de licencias urbanísticas.

# 4. PROPUESTAS PARA LA MEJORA EN LOS PROCEDIMIENTOS DE CONCESIÓN DE LICENCIAS PARA ACTIVIDADES

## 4.1. Ampliación y aclaración del artículo 314 del RUCyL para obras de interés general en suelos industriales

El artículo 314 del [Reglamento de Urbanismo de Castilla y León \(RUCyL\)](#) constituye una herramienta clave para facilitar determinados desarrollos urbanísticos de carácter industrial, especialmente cuando se trata de actuaciones calificadas como obras de interés general. Sin embargo, su redacción actual presenta dudas interpretativas y limitaciones prácticas que, en la experiencia diaria, han generado retrasos, conflictos competenciales y una aplicación desigual entre municipios.

### *Artículo 314 Licencia en supuestos de interés general*

*1.- En casos excepcionales y justificados en razones de interés general, el Ayuntamiento puede conceder licencia urbanística para la implantación de usos industriales o de servicios, previamente al cumplimiento íntegro de los deberes urbanísticos de urbanización, cesión y equidistribución exigibles, siempre que se cumplan las siguientes condiciones:*

*a) Que esté aprobado y vigente el instrumento de planeamiento urbanístico que establezca la ordenación detallada de los terrenos, y que el uso propuesto sea el previsto en el mismo.*

*b) Que el promotor se comprometa expresamente, con anterioridad al otorgamiento de la licencia:*

*1.º- A cumplir íntegramente los deberes urbanísticos pendientes.*

*2.º- A constituir una garantía para asegurar dicho cumplimiento, en alguna de las formas previstas en el artículo 202.*

*3.º- A incluir las condiciones anteriores en cualquier cesión a terceros de derechos de uso o propiedad.*

*2.- Las licencias otorgadas conforme a este artículo deben fundamentar expresamente el supuesto de interés general que las justifique. Las condiciones especiales que incluyan, entre las que debe figurar el compromiso de cumplimiento íntegro de los deberes urbanísticos, deben hacerse constar en el Registro de la Propiedad.*

Como dispone este artículo, en supuestos excepcionales de interés general el ayuntamiento puede conceder licencias incluso sin haberse cumplido todavía los deberes urbanísticos generales en el desarrollo de suelos industriales, siempre que el promotor garantice su posterior cumplimiento.

La intención del precepto es positiva, pero en la práctica surgen una serie de dificultades que sería conveniente aclarar en una futura reforma:

- **Qué se entiende por interés general**, ya que se trata de un concepto jurídico indeterminado que, en la mayoría de los casos, se basa en una consideración política, dejando un amplio margen de interpretación discrecional a cargos electos y técnicos. Sería recomendable introducir algunos criterios complementarios y objetivos que orienten su aplicación sin eliminar la flexibilidad que le es propia.
- **Aplicación a declaraciones responsables**. No queda claro si estas licencias son también aplicables a supuestos de declaración responsable, como en el caso de la primera ocupación, que la LUCYL regula de esta manera pero que no ha sido traspuesta al RUCYL. Es decir ¿podría concederse una primera ocupación mediante declaración responsable en supuestos de interés general del artículo 314 del RUCYL? Sería útil habilitar esta posibilidad para supuestos claramente definidos de interés general, facilitando así una tramitación más ágil.
- **Responsabilidad en la prestación de garantías**. El artículo impone al promotor de la empresa la obligación de garantizar el cumplimiento de los deberes urbanísticos, incluso en casos en que dicha obligación no le corresponde legalmente. En desarrollos de suelo urbanizable, la garantía debe ser prestada por quien ostente la condición de urbanizador (por ejemplo, la Junta de Compensación o, en gestión directa, la propia Administración actuante), no por la empresa que simplemente va a implantar su actividad.

Así, exigirle a un empresario que instale una fábrica en un sector industrial en desarrollo que garantice la urbanización completa del ámbito carece de fundamento, ya que no es el titular de esa obligación. Es decir, no se puede exigir a una empresa concreta que vaya a implantar una fábrica de gran relevancia en un municipio - dentro de un sector urbanizable- que preste una garantía, porque no ostenta la condición de urbanizador, y por lo tanto no tiene la obligación legal de garantizar la urbanización del conjunto.

La normativa sobre la garantía la debe prestar el urbanizador es clara al respecto. El **artículo 200 del RUCyL** establece:

*Artículo 200 - Ejecución de la urbanización*

*1.- La ejecución de la urbanización es responsabilidad del urbanizador. A tal efecto el urbanizador puede:*

Además, la jurisprudencia del TS ha reiterado que, en el caso de obras individuales localizadas dentro de un sector, la garantía debe prestarla el urbanizador, y no el solicitante de la licencia de obra.

Así lo señala, entre otras, la **Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, Sentencia de 3 Jul. 2007, Rec. 8340/2003:**

*“Como, con toda corrección apunta la Sala sentenciadora, la prestación de avales para garantizar la adecuada urbanización, cuando se pretende edificar antes de urbanizar, es independiente de la carga real establecida en los artículos 129.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 y 178 del Reglamento de Gestión Urbanística para asegurar el pago que a cada uno corresponda en las obras de*

urbanización, deberes que no sólo no son incompatibles sino que se complementan con la finalidad de evitar que la obra urbanizadora quede inacabada o incompleta a pesar de haberse acometido la edificación.

**CUARTO.-** En el tercer motivo de casación se alega por la Junta de Compensación recurrente que la Sala de instancia ha infringido lo dispuesto en los artículos 126 y 130 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, 157 y 182 del Reglamento de Gestión Urbanística en relación a la interpretación que debe darse a la solidaridad en el cumplimiento de las obligaciones por parte de los propietarios de los terrenos constituidos en Junta de Compensación y, específicamente, en la obligación de urbanizar.

La propia recurrente, al articular este motivo de casación, da la respuesta a sus objeciones, al reconocer que la Junta de Compensación responde directamente frente a la Administración de la urbanización completa de un polígono o unidad de actuación, lo que justifica la exigencia de prestación de aval para garantizar dicha urbanización cuando se pretende edificar simultáneamente.

Según indica el Tribunal a quo en la sentencia recurrida, la condición impuesta de prestación de aval, que garantice la realización de la obra urbanizadora, es correcto exigírselo a la Junta de Compensación que tiene el deber de realizar tales obras, conforme establece el artículo 176 del Reglamento de Gestión Urbanística, y, aunque no haya sido aquélla la solicitante de la licencia de obras de edificación, los artículos 39.1 y 40.1.b) del Reglamento de Gestión Urbanística no imponen el deber de asegurar la urbanización mediante la prestación de fianza al solicitante de la licencia, sino que exigen que se garantice la ejecución de la urbanización, lo que, lógicamente, habrá de hacer quien tiene el deber de realizarla, que, como hemos indicado, es la Junta de Compensación.”



En consecuencia, no puede exigirse la garantía del cumplimiento de los deberes urbanísticos al solicitante de la licencia cuando este no es el urbanizador. Por un lado, carece de dicha condición; por otro, no tiene capacidad jurídica ni técnica para ejecutar la obra de urbanización por su cuenta. En tal caso, cualquier aval que prestara sería un aseguramiento absolutamente ficticio.

Este matiz es especialmente relevante en desarrollos industriales de gestión directa por el ayuntamiento o por la propia Junta de Castilla y León a través del SOMACYL. En estos supuestos, es posible conceder la licencia con simultaneidad de la urbanización, de forma que la garantía no la presten las empresas promotoras que desean instalarse en el polígono industrial del pequeño municipio, sino que se garantice mediante consignación presupuestaria -fórmula permitida a las Administraciones Públicas-, por ejemplo, en los presupuestos de SOMACYL.

Se estima urgente adaptar este artículo a la jurisprudencia del TS, ya que ello facilitaría notablemente la gestión de desarrollos industriales y permitiría aclarar la aplicación de incluso jurisprudencia contradictoria anterior del propio Tribunal Supremo, como por ejemplo la [Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, de 23 de junio de 2004 \(Rec. 720/2002\)](#).

## 4.2. Aclaración sobre las declaraciones responsables de primera ocupación y coordinación con la inscripción en el registro de la propiedad

Efectivamente, en la actualidad la primera ocupación no está sometida al régimen de licencia, sino al de mera declaración responsable, al figurar en los supuestos tasados previstos en el artículo 105 bis j) de la [Ley 5/1999, de 8 de abril de urbanismo de Castilla y León](#).

Por su parte, el **artículo 312** del [Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero](#), determina que:

*«Pueden otorgarse licencias urbanísticas de carácter parcial, siempre que se cumplan las siguientes condiciones:*

***a)** Que las partes para las que se otorgue licencia parcial resulten técnica y funcionalmente susceptibles de ser utilizadas de forma independiente sin detrimento de las restantes.*

***b)** Que el solicitante constituya una garantía en alguna de las formas citadas en el artículo 202, por la cuantía que determine el Ayuntamiento para asegurar la correcta ejecución de las obras restantes».*

En consecuencia, se requiere que se constate que la edificación ejecutada:

- Resulta técnica y funcionalmente susceptibles de ser utilizadas de forma independiente sin detrimento de las restantes. Esta constatación se realizará por técnico al servicio del Ayuntamiento.
- Se adecúa al proyecto autorizado.

Aunque este aspecto no ha sido trasladado al RUCYL es clara su aplicación al tener superior jerarquía la ley respecto el reglamento.

Ahora bien, en usos industriales, es posible que en muchas ocasiones se pretenda una primera ocupación parcial, lo cual estaba anteriormente permitido por la jurisprudencia y la normativa, cuando este aspecto se regulaba en el RUCYL. Así, en un primer momento, se hacía referencia concreta a las licencias de primera ocupación:

### *Artículo 312 Licencia parcial*

**1.-** Pueden otorgarse licencias de primera ocupación o utilización limitadas a partes de las construcciones e instalaciones ejecutadas conforme a una previa licencia urbanística, siempre que se cumplan las siguientes condiciones:

**a)** Que las partes para cuya primera ocupación o utilización se solicite autorización resulten técnica y funcionalmente susceptibles de ser utilizadas de forma independiente sin detrimento de las restantes.

**b)** Que en la ejecución del resto de las obras previamente autorizadas se estén cumpliendo, en el momento de la solicitud de licencia parcial, los plazos y las demás determinaciones que imponga la

normativa aplicable.

c) Que, cuando el Ayuntamiento considere procedente exigirlo, el solicitante constituya una garantía en alguna de las formas citadas en el artículo 202, para asegurar la correcta ejecución de las obras restantes.

2.- También pueden otorgarse licencias de primera ocupación o utilización limitadas a partes de las construcciones e instalaciones que cumplan la normativa urbanística, cuando existan otras partes que no se ajusten a la misma en aspectos de detalle o escasa entidad, siempre que se cumplan las condiciones señaladas en las letras a) y c) del apartado anterior.

Con posterioridad, esa regulación se ha ampliado para referirse a cualquier licencia urbanística, lo cual es altamente positivo:

#### **Artículo 312** *Licencia parcial*

Pueden otorgarse licencias urbanísticas de carácter parcial, siempre que se cumplan las siguientes condiciones:

a) Que las partes para las que se otorgue licencia parcial resulten técnica y funcionalmente susceptibles de ser utilizadas de forma independiente sin detrimento de las restantes.

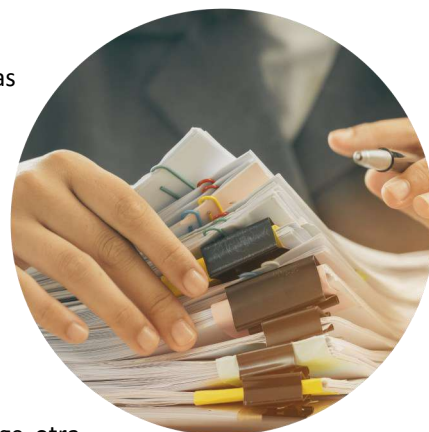
b) Que el solicitante constituya una garantía en alguna de las formas citadas en el artículo 202, por la cuantía que determine el Ayuntamiento para asegurar la correcta ejecución de las obras restantes.

Pues bien, como se mencionaba anteriormente, la primera ocupación ya no está regulada como licencia, sino como declaración responsable, por lo que puede plantearse la duda de si el actual artículo 312 es aplicable o no a estas declaraciones responsables, dado que dicho artículo solo hace referencia a licencias urbanísticas, que son algo distinto.

Lo normal es interpretar que, si con anterioridad se habilitaba la aplicación del mencionado precepto para las licencias de primera ocupación, pueda seguir aplicándose bajo el régimen de la declaración responsable de la primera ocupación -en su caso parcial-, a pesar de la contradicción por no haber sido adaptada la legislación reglamentaria a la nueva realidad legal.

Es lógico pensar que debe adaptarse el articulado para aclarar que las declaraciones parciales de primera ocupación, que pueden resultar tan importantes para el uso industrial (por ejemplo, en el caso de una fábrica que aún no ha terminado las oficinas exteriores, pero que podría funcionar sin ellas porque dispone de oficinas en su antigua instalación), puedan solicitarse para comenzar la actividad mientras finalizan esas obras, ganando así tiempo y productividad.

Respecto a esta primera ocupación basada en la declaración responsable, surge otra problemática para los usos industriales -también para el residencial-: la inscripción de las industrias en el Registro de



la Propiedad, que exige un documento administrativo que lo determine.

La emisión, por parte de los ayuntamientos, de la toma de razón o conocimiento de la de primera ocupación solucionaría esta dificultad, ya que permitiría a los registradores realizar la «acreditación del cumplimiento de los requisitos legales».

Ahora bien, una vez expuesta la problemática, los distintos escenarios y la posible solución, consideramos necesario establecer un criterio uniforme de actuación por parte de todos los registros para garantizar una mayor seguridad jurídica, tanto para los ayuntamientos como para los interesados, quienes pueden ver demorada la inscripción de sus actuaciones por requerimientos al ente local de trámites ya cumplidos .

Esta problemática de la inscripción en el Registro de la Propiedad no es nueva y tiene una amplia repercusión en el uso industrial, debido al retraso que provoca en la apertura de las instalaciones.

## 4.3. Aplicación de medidas automatizadas para la mejor gestión urbanística

La entrada en vigor del [Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos](#), hace que, sin duda, pueda ser aplicado también en el ámbito urbanístico para una mayor celeridad en los trámites administrativos.

Debería de adaptarse la LUCYL y el RUCYL a su contenido en la normativa de tramitación.

Así, el artículo Art 41 2 LRJSP:

*“en caso de actuación administrativa automatizada se deberá establecer previamente el órgano u órganos competentes, según los casos, para la definición de las especificaciones, programación, mantenimiento, supervisión y control de calidad y, en su caso, auditoría del sistema de información y de su código fuente. Asimismo, se indicará el órgano que debe ser considerado responsable a efectos de impugnación”.*

En el ámbito de las Entidades Locales, se estará a lo dispuesto en la Disposición Adicional Octava del [Real Decreto 128/2018 de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional](#):

*“A los efectos del ejercicio en soporte electrónico de las funciones reservadas a los funcionarios regulados en el presente Real Decreto, los puestos a ellos reservados tendrán la consideración de órganos, sin perjuicio de lo dispuesto en el título X de la Ley 7 1985 de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local”.*

Aplicaciones reales y prácticas de estas regulaciones:

- Firma electrónica automatizada de los documentos integrantes de los instrumentos de planeamiento urbanístico.

La diligencia de todas las páginas que conforman esta documentación por parte de la Secretaría municipal supone un trabajo ingente, que podría beneficiarse de la aplicación de estas medidas, optimizando el tiempo y agilizando la tramitación administrativa.

- Emisión de certificados urbanísticos sobre la clasificación de las parcelas.

En el contenido del documento figuraría el plano del Plan General donde figura la parcela (cartografía del Plan) y el plano catastral identificativo, señalando expresamente su clasificación urbanística.

- Emisión de certificados sobre la inexistencia de expedientes de disciplina urbanística.

## 4.4. Introducción en la normativa urbanística y medioambiental de la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la exención de evaluaciones ambientales en el ámbito urbanístico de desarrollo

Un aspecto absolutamente clave de todo el desarrollo urbanístico -y, en este caso, industrial- es su coordinación con todas las exigencias medioambientales que establecen tanto las directivas europeas como la legislación específica estatal y autonómica.

En el ámbito del planeamiento urbanístico, se regula de forma concreta, remitiéndose a la normativa ambiental, de la siguiente manera en el RUCYL:

### *Artículo 157 Trámite ambiental*

1. Serán objeto de evaluación ambiental estratégica los instrumentos de planeamiento general y sus revisiones, así como las modificaciones que afecten a la ordenación general, en los casos y con las condiciones previstas en la legislación ambiental.
2. Serán objeto de evaluación de impacto ambiental los instrumentos de planeamiento de desarrollo y las modificaciones de planeamiento que establezcan la ordenación detallada, incluidas sus revisiones y modificaciones, en los casos y con las condiciones previstas en la legislación ambiental.

El principio de un desarrollo industrial de carácter sostenible ha determinado la existencia de una serie de técnicas y documentos con carácter previo y preventivo de los diferentes planes y proyectos que puedan tener repercusión sobre el medio ambiente. El objetivo es facilitar a los órganos administrativos competentes en la toma de decisiones de los impactos que esos desarrollos urbanísticos o industriales tengan en materia medioambiental.

Se trata de un objetivo irrenunciable, pero debe ser modulado en sus justos términos.

La [Ley 21/2013 de Evaluación Ambiental](#), ha procedido a unificar en un único texto legal la EAE y la EIA, que hasta ahora se encontraban en textos normativos diferenciados.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 157, estarían sujetos a estos trámites prácticamente todos los

planeamientos urbanísticos y sus modificaciones, pues, además, la legislación ambiental está redactada con una gran cantidad de términos jurídicos indeterminados, en los que la capacidad de interpretación es muy amplia; interpretación que, generalmente, los actores de las administraciones públicas informantes orientan siempre hacia un plan de máximos.

Pues bien, el TS ha dictado una serie de sentencias aclarando algunos aspectos que, una vez fijados en interés casacional, deberían incorporarse a la normativa autonómica con el fin de conciliar ambos objetivos: por un lado, garantizar la protección ambiental, y, por otro, favorecer desarrollos industriales o económicos más ágiles y menos burocratizados. A continuación, se exponen los principales argumentos.



En primer lugar, debería de excluirse o limitarse el trámite ambiental de los estudios de detalle. El TS dictó la [sentencia 1499/2021 de 16 de diciembre de 2021, recurso 2442/2020](#), en la que se señala que está justificada la exclusión del sometimiento a evaluación ambiental estratégica de los estudios de detalle por la normativa autonómica, en atención a su limitado contenido y alcance, en cuanto no se configuran como marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental ni como susceptibles de tener una incidencia significativa en el medio ambiente.

Posteriormente, se ha dictado un nuevo pronunciamiento: la sentencia del TS [338/2022 de 16 de marzo de 2022 \(recurso 95/2021\)](#), que ha concretado como cuestión con interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia si la evaluación ambiental estratégica es preceptiva en todos los supuestos de innovación de planes generales que afecten a la ordenación estructural y, en su caso, las eventuales consecuencias de su omisión.

En aplicación de estos pronunciamientos, la Junta de Castilla y León, modificó su normativa ambiental para adaptarse a los mismos. Así, el [Decreto-Ley 2/2022, de 23 de junio](#), adoptó medidas urgentes para la agilización de la gestión de los fondos europeos y el impulso de la actividad económica. El objeto de este Decreto-ley aprobado es establecer, a corto y medio plazo, una serie de medidas para contribuir a establecer un marco que impulse gradualmente la recuperación económica en el contexto de la crisis y su impacto en la inflación.

En materia de sostenibilidad ambiental, se modifica el [Decreto legislativo 1/2015, de 12 de noviembre](#), por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León, con el fin de que determinados instrumentos de planeamiento urbanístico vean aliviada la carga burocrática inherente al proceso de comprobación ordinario de dicha afección. Siguiendo la línea de la jurisprudencia reciente, se excluye de la necesidad de evaluación ambiental a los planes, programas y proyectos que no tengan efectos significativos sobre el medio ambiente. En general, esta exclusión se aplica a aquellos que afecten exclusivamente al suelo urbano consolidado ya ordenado y transformado, como los planes especiales, los estudios de detalle y los catálogos de protección, contemplándose también para modificaciones de planeamiento.

Sin embargo, la problemática radica en que el concepto de “no tengan efectos significativos en el medio ambiente” es un concepto jurídico indeterminado que requiere una valoración previa, y dicha valoración no la realizan los órganos

sustantivos, sino los órganos ambientales. Esto provoca que se mantenga una serie de trámites que no favorecen la flexibilidad.

En consecuencia, queda por determinar si la decisión de que un determinado planeamiento urbanístico no esté sometido a la tramitación ambiental por no tener esos efectos significativos deba, o pueda, ser tomada por el órgano sustantivo. Con la legislación actual, esta posibilidad es imposible de determinar, ya que, aunque un plan urbanístico tenga objetivamente escasa incidencia ambiental, el ayuntamiento que lo tramite -o, en el caso de municipios pequeños, la administración autonómica, en concreto las Comisiones territoriales de urbanismo o el órgano que políticamente se determine— carece de capacidad legal para decidir no someterlo a evaluación ambiental. En la actualidad, esta decisión sigue correspondiendo a la administración ambiental, lo que conlleva que, ante modificaciones muy menores del planeamiento o simples modificaciones de ordenación detallada (por ejemplo, para aumentar alturas o modificar ocupaciones de parcela), que evidentemente por sí mismas no tienen ninguna afección al medio ambiente, se deba igualmente remitir todo el expediente para informe ambiental, generando una paralización del desarrollo urbanístico injustificada.

En la práctica, eso implica que la Comisión Territorial correspondiente, aun tratándose de una modificación insignificante, remita todo el expediente para su informe a la espera de la manifestación del órgano ambiental, lo que provoca una paralización del desarrollo urbanístico sin justificación.

Dos ejemplos reales, ocurridos en municipios de 1.300 y 580 habitantes, ilustran esta problemática:

- Primer caso: Un ayuntamiento pretendía modificar las alineaciones de un vial de acceso para crear una pequeña circunvalación que mejorara los accesos de camiones de las industrias del municipio (en un municipio ganadero con perspectivas de gran desarrollo industrial). En la misma operación, eliminaba dos sectores urbanísticos, reduciendo la edificabilidad en un 80%, con el objetivo de priorizar el nuevo vial. En la práctica, el cambio consistía en desplazar el trazado del vial unos pocos metros. En documento justificaba claramente que no existían efectos significativos sobre el medio ambiente y que se trataba de suelo urbano consolidado. Sin embargo, el órgano informante de la Junta de Castilla y León, aun reconociendo la ausencia de incidencia ambiental, debe remitir todo el expediente al órgano ambiental. Esto supuso la paralización del proyecto durante más de cuatro meses, provocando la pérdida de subvenciones para la realización del vial. El informe final, emitido desde Valladolid, confirmó lo que ya era evidente: no era necesario tramitar la evaluación de impacto ambiental.
- Segundo caso: Un municipio de 580 habitantes pretendía cambiar su ordenanza edificatoria, pasando de la ordenanza 1 a la 2, para evitar la edificación en manzana cerrada. Asimismo, se proyectaba la creación de un sector para diez viviendas, adosado al núcleo urbano, en un área donde ya existían edificaciones, así como la apertura de un vial en fondo de saco para posibilitar la reparcelación a ambos lados. Se trataba, por tanto, de una modificación nimia y sin impacto ambiental. Sin embargo, dado que debía intervenir el órgano ambiental y existían dudas sobre si el informe debía emitirse desde Segovia o desde Valladolid, el expediente permaneció paralizado durante más de un año. Finalmente, el informe concluyó, como era previsible, que no existía impacto ambiental alguno.

En la mayoría de los casos, esta medida permitiría reducir los plazos de tramitación en varios meses, e incluso años.

Este aspecto guarda una estrecha relación con la emisión de los informes sectoriales en la tramitación de planeamiento, incluido el industrial, donde los retrasos -provocados por exceso de trabajo o por la insuficiencia de personal de la administración informante correspondiente- generan importantes pérdidas de oportunidad empresarial.

## 4.5. Modificación de la normativa urbanística en materia de licencias para incluir el principio de "*favor libertatis*" en la concesión de licencias urbanísticas

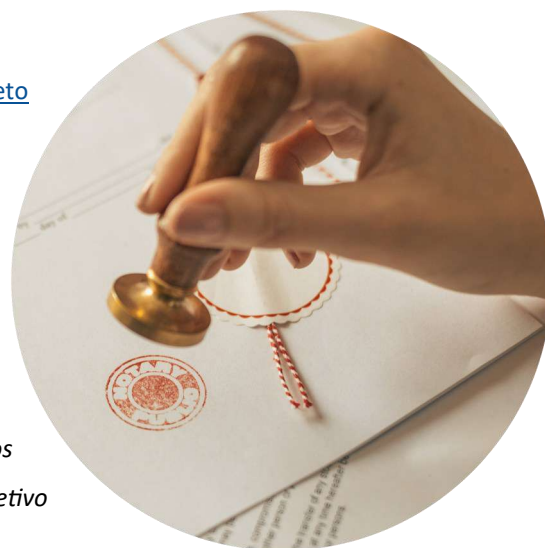
La base legal de este principio la encontramos en el artículo 6.2 del [Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales](#), que establece que, respecto de los actos de intervención administrativa, que «*si fueren varios los admisibles, se elegirá el menos restrictivo de la libertad individual*».

También lo recoge el artículo 84.2 de la [Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local](#), al disponer que «*la actividad de intervención de las Entidades locales se ajustará, en todo caso, a los principios de igualdad de trato, necesidad y proporcionalidad con el objetivo que se persigue*».

En la [Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas sobre los medios de ejecución forzosa](#), Este principio se refleja en el artículo 100.2, relativo a los medios de ejecución forzosa: «*si fueran varios los medios de ejecución admisibles se elegirán el menos restrictivo de la libertad individual*».

Como ha señalado la jurisprudencia, la esencia de este principio consiste en que, si existen dos interpretaciones posibles, igualmente ajustadas al planeamiento urbanístico y, por lo tanto, no apartándose de su naturaleza reglada, se seleccione aquella más favorable al ciudadano.

En definitiva, la aplicación del principio del *favor libertatis* está íntimamente relacionada al de proporcionalidad de la acción administrativa, sin renunciar a la justificación del ajuste a la normativa aplicable.



# 5. POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA LA DESPOBLACIÓN Y ORGANIZACIÓN ESPECIALIZADA EN PEQUEÑOS MUNICIPIOS

Si hay una realidad indiscutible en el Estado español es que la gran mayoría de los municipios de carácter rural ha perdido población de forma constante en las últimas décadas.

Para intentar frenar este fenómeno, resulta absolutamente necesario desarrollar políticas públicas de impulso rural, no solo desde la vertiente económica, sino también desde la social.

Se trata de funcionalidades y actividades que inciden directamente en la ciudadanía y en su entorno social, favoreciendo su mejora y progreso. Eso es especialmente relevante porque afectan al ámbito territorial de cada municipio y porque la administración local, al ser la más cercana, conoce de primera mano las realidades y necesidades concretas de las zonas a intervenir.

La despoblación acarrea consecuencias de diversa índole: territoriales, económicas, sociales y organizativas, todas ellas interconectadas y con un impacto acumulativo en la viabilidad de los pequeños municipios.

En estas circunstancias, el desarrollo urbanístico plantearse con una interrelación aún más amplia entre todos los aspectos implicados -medioambientales, de sostenibilidad, de desarrollo rural atractivo-, sin dejar de lado los aspectos iniciales. Precisamente, de esa interrelación depende el futuro del territorio, derivado de las circunstancias claramente diferenciadas del ámbito rural respecto al ámbito urbano.

El urbanismo en los pequeños municipios se rige por la normativa municipal propia, por la legislación básica estatal en materia de suelo y por la normativa autonómica sobre la ordenación del territorio y urbanismo.

A nivel estatal, destaca una ley que es aplicada con escaso interés: la [Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural](#), que recoge diversas finalidades que deberían aplicarse como un mantra en el ámbito rural:

- Fomento de la diversificación económica.
- Acciones de conservación de la naturaleza y gestión de los recursos naturales del medio rural.
- Medidas de creación y mantenimiento del empleo en el medio rural, en especial para mujeres, jóvenes y personas con discapacidad.
- Medidas relativas a las infraestructuras, equipamientos y servicios básicos.
- Servicios de transporte público en el medio rural.
- Conectividad de los núcleos de población del medio.



- Medidas de eficiencia y buen uso de los recursos hídricos en el medio rural.
- Fomento del uso de las tecnologías de la información y la comunicación, mejorando la cobertura de las telecomunicaciones.
- Escolarización en los municipios rurales.
- Dotación de bibliotecas públicas y protección del patrimonio histórico-artístico.
- Mejora de la sanidad, en particular de la Atención Primaria y de urgencia.
- Mejora de la protección social.
- Incentivos a los empleados públicos.
- Compatibilizar el desarrollo urbanístico con el mantenimiento del medio ambiente.
- Facilitar el acceso a la vivienda de los ciudadanos del medio rural.
- Políticas forestales en el mundo rural.
- Medidas que posibilitesen el retorno de antiguos pobladores o vecinos a los pequeños municipios.
- Descentralización de los servicios público.
- Fomento de la conectividad tecnológica.

Del mismo modo, deben impulsarse políticas públicas desde todos los niveles administrativos que contribuyan a la consecución de objetivos como:

- ⇒ Medidas de cooperación interlocal, interautonómica e incluso transfronteriza para atraer a población trabajadora.
- ⇒ Creación de agrupaciones de entidades locales para la prestación de servicios y la atracción de empleo público especializado.
- ⇒ Ayudas financieras específicas para entidades con menor población, como medida de compensación por su escasez de recursos.

Junto con todas estas medidas, cuya concreción no puede ser objeto de este documento, resulta necesario abogar por la implantación de una forma legal de organización distinta para los municipios de poca población, respecto de los cuales es una insensatez aplicar las mismas normas de organización y funcionamiento que a municipios de mayor tamaño. Por ejemplo, las normas de actuación, contratación y funcionamiento que rigen una ciudad de 200.000 habitantes son, salvo por el número de concejales u otros aspectos menores, las mismas que en un pueblo de 500 habitantes.

Hace tiempo se instó a modificar la normativa para reconocer una organización más eficaz y ajustada a las características sociales y de empleo público de los municipios pequeños, pero esta propuesta parece completamente olvidada, lo cual constituye un claro error.

La necesidad de una organización diferenciada proviene, fundamentalmente, de dos aspectos:

**1.- Recursos económicos:** Los pequeños municipios disponen de medios mucho más limitados que los grandes, y la desproporción entre los ingresos que reciben y los servicios públicos que por ley deben ofrecer es absolutamente evidente.

**2.- Competencias y funcionamiento:** Estos municipios están obligados, en general, a ejercer las mismas competencias

que los mayores y a regirse por unas reglas que poco tienen que ver con la eficacia en la toma de decisiones.

En palabras de Marcos Almeida Cerredá ([número 19 de la Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica \(INAP, abril 2023\)](#)):

*“En definitiva, la uniformidad del régimen local español, en sus vertientes normativa y monetaria, contribuye, de modo decisivo, a la asfixia de los municipios de dimensiones más reducidas. Sus escasos recursos humanos, económicos y materiales y las complicadas reglas de gestión de estos les impiden llevar a cabo una eficiente prestación de calidad de los servicios públicos esenciales para su población. Dicho de otro modo, el marco jurídico-económico existente determina que estos entes carezcan de la capacidad administrativa y financiera suficiente para ejercer sus funciones y realizar las actividades que les impone la legislación de régimen local, básica y de desarrollo, y la legislación sectorial.”*

Siguiendo a este autor -con cuya posición coincidimos plenamente-, deberían adoptarse una serie de medidas para facilitar este funcionamiento, entre las cuales cabe destacar las siguientes:

- El redimensionamiento de la organización mínima de los municipios.
- Redefinición de las competencias de los órganos municipales, otorgando más competencias al alcalde para agilizar la toma de decisiones, especialmente en materia administrativa y de gestión, reservando al plano las cuestiones de carácter eminentemente político.
- La exención de la obligación de elaborar instrumentos de planificación. Tal y como indica Marcos Almeida Cerredá.

*“Así, por ejemplo, entre otros deberes, estos entes deberían estar dispensados de:*

- 1. Elaborar el plan normativo anual, que exige el artículo 132.1 LPAC, en el cual se contienen las disposiciones reglamentarias que se prevé aprobar en el año siguiente.*
- 2. Formular el plan de contratación anual o plurianual, que impone el artículo 28.4 LCSP, en el cual se recoge el conjunto de contratos que va a realizar el municipio en uno o varios ejercicios presupuestarios.*
- 3. Confeccionar el plan estratégico de subvenciones, que demanda el artículo 8.1 LGS, en el que los municipios deben plasmar los objetivos y efectos que pretenden conseguir con la aplicación de estas, el plazo necesario para su obtención, los costes previsibles y sus fuentes de financiación.”*

- Simplificación de los procedimientos de carácter económico (presupuestarios, contables y de control).
- Flexibilización de las reglas en materia de contratación pública. Este aspecto resulta fundamental, ya que actualmente se aplican en ayuntamientos de 100, 500, 1.000, o 2.000 habitantes las mismas normas que, por ejemplo, a Madrid, cuando la realidad económica y administrativa de las zonas rurales es radicalmente distinta. No es razonable que, para contratar una obra de 50.000 euros, el ayuntamiento de un municipio de 100 habitantes -con un solo funcionario en plantilla que acude un día a la semana porque está adscrito a una agrupaciones de municipios- deba cumplir los mismos tramites que la capital del país.

Podrían plantearse numerosas medidas para mejorar la organización de estos municipios, con el objetivo de optimizar la gestión y facilitar el desarrollo empresarial. No obstante, ello requeriría un apartado específico que excede el alcance del presente trabajo.

Cabe señalar, por ejemplo, que la junta de Castilla y León ha tenido una buena iniciativa a través de la [Ley 4/2024, de 9 de mayo, de medidas tributarias, financieras y administrativas](#), en la que se



han adoptado una serie de acciones positivas para el avance industrial y de actividades en los pequeños municipios. En concreto, la “Disposición Adicional 3ª.- Medidas de dinamización en los pequeños municipios del medio rural” establece que la Administración de la Comunidad de Castilla y León podrá impulsar medidas de dinamización demográfica, económica y social en pequeños municipios, ya sea directamente o a través de los ayuntamientos o diputaciones provinciales.

# 6. LICENCIAS AMBIENTALES Y ESPECIALES EN LOS AYUNTAMIENTOS PEQUEÑOS

Un aspecto fundamental en las actividades de los pequeños municipios no es solo aquellas que se realizan en polígonos industriales, sino también a aquellas vinculadas con la agricultura y la ganadería, que tienen gran importancia social y económica, y que, además, suelen desarrollarse fuera de las zonas industriales propiamente dichas.

En materia de licencias, además de la legislación urbanística, los ayuntamientos deben aplicar la legislación ambiental (y, en su caso, otras normativas sectoriales dependiendo del tipo de actividad ganadera).

En este sentido, el [Decreto 4/2018, de 22 de febrero, por el que se determinan las condiciones ambientales mínimas para las actividades o instalaciones ganaderas de Castilla y León](#), modificó el Anexo III del Texto Refundido de la [Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León, aprobado por Decreto Legislativo 1/2015, de 12 de noviembre](#), y reguló el régimen de comunicación ambiental para el inicio del funcionamiento de estas actividades, lo que supuso una simplificación muy importante de las licencias y una mayor facilidad para su obtención.

Tras este Decreto 4/2018, determinadas actividades e instalaciones ganaderas, anteriormente sometidas al régimen de licencia ambiental, pasaron a estar sujetas al régimen de comunicación ambiental, siempre y cuando se cumplieran las condiciones ambientales mínimas, tanto para la ubicación como para la gestión de las actividades e instalaciones previstas en el Anexo de dicho decreto. No obstante, la exposición de motivos de la norma señala que este anexo podrá ser modificado por las Consejerías competentes en materia de ganadería y medio ambiente, en función de los avances técnicos.

Ahora bien, se aprecia un retroceso en el proceso de simplificación a raíz de la reciente modificación de la normativa ambiental de Castilla y León, concretamente mediante la revisión del Anexo III.

Así, la [Ley 4/2024, de 9 de mayo, de medidas tributarias, financieras y administrativas](#), ha modificado de nuevo este anexo, concretamente el punto 2.6, que queda redactado como sigue:

*“2.6) Instalaciones o actividades ganaderas no incluidos en el régimen de autorización ambiental y distintas a granjas de cerdos intensivas afectadas por la normativa básica estatal del sector porcino de cualquier tipo de explotación, orientación o clasificación zootécnica y a otras indicadas en este Anexo.”*

Asimismo, se incorpora una Disposición Transitoria 3ª que dispone lo siguiente:

**Disposición Transitoria 3ª.** Actividades e instalaciones que estén en funcionamiento o en construcción a la entrada en vigor de esta ley.

Las actividades e instalaciones sometidas al régimen de comunicación que a la entrada en vigor de esta ley estén en funcionamiento o en construcción en el marco de una licencia urbanística ya emitida, y que

conforme a lo previsto en esta ley pasen al régimen de licencia ambiental, no precisarán la obtención de dicha licencia para continuar o comenzar su funcionamiento, salvo cuando se realicen modificaciones que precisen de la emisión de una nueva licencia ambiental.

Como se ha señalado, antes de esta modificación el punto 2.6 de las actividades ganaderas sujetas a comunicación ambiental estaba recogido en una cláusula residual que disponía lo siguiente:

<p>&gt; 2.6) Instalaciones o actividades ganaderas no incluidos en</p> <p>&gt; el régimen de autorización ambiental y distintas a <b>otras</b></p> <p>&gt; <b>indicadas</b> en este Anexo.</p>	<p>&gt; 2.6) Instalaciones o actividades ganaderas no incluidos en</p> <p>&gt; el régimen de autorización ambiental y distintas a <b>granjas</b></p> <p>&gt; <b>de cerdos intensivos afectadas por la normativa básica</b></p> <p>&gt; <b>estatal del sector porcino de cualquier tipo de explotación,</b></p> <p>&gt; <b>orientación o clasificación zootécnica y a otras indicadas</b></p> <p>&gt; <b>en este Anexo.</b></p>
--	--

Se aprecia un endurecimiento del régimen, al retornarse, en términos generales, al sistema de licencias ambientales. Además, existe una indefinición respecto a la Disposición Transitoria Tercera, que pretende no excluir de la aplicación de este cambio a las actividades ganaderas en funcionamiento o en construcción.

Esta indefinición se manifiesta por las siguientes razones:

- ¿Qué significa “estén en funcionamiento”? ¿Se exige que dispongan de todas las licencias oportunas? En realidad, existen explotaciones antiguas que no cuentan con todas las licencias necesarias para operar, lo que podría generar un problema jurídico.
- Cuando se indica que “estén en construcción y que tengan la licencia urbanística”, se detecta un error importante. Por el régimen de concurrencia de licencias, las licencias ambientales son previas a las urbanísticas, de manera que el ayuntamiento no puede conceder la licencia de obra sin que previamente se haya obtenido la autorización o licencia ambiental. No tendría sentido permitir la construcción si después no se puede utilizar. Por lo tanto, la apreciación de que no necesite licencia ambiental para iniciar la actividad solo se sostiene si se aplicara el régimen de comunicación ambiental, pero no cuando esté sujeta a licencia ambiental (por ejemplo, un cambio de orientación zootécnica). Esta situación se complica aún más con la última frase de la disposición aludida “*salvo cuando se realicen modificaciones que precisen de la emisión de una nueva licencia ambiental*”.

La principal problemática para los municipios pequeños es que, precisamente con las modificaciones del Texto Refundido de Prevención Ambiental, y con la finalidad de flexibilizar el otorgamiento de licencias, se eliminó el informe previo de la Junta de Castilla y León, que antes siempre era obligatorio, sustituyéndose en la legislación para licencias ambientales por lo siguiente:

#### Artículo 29. Informes.

1. Finalizado el período de información pública, el Ayuntamiento solicitará, simultáneamente, el

informe al que se refiere el artículo 30, cuando concurren los supuestos que prevé, así como aquellos otros que estime necesario para resolver sobre la solicitud de licencia ambiental. Si en este trámite el Ayuntamiento solicita la emisión de informe sobre actividades o instalaciones sujetas a autorización sectorial o a otros medios de intervención en la actividad de los ciudadanos, el órgano informante se limitará a hacer constar en el informe dicha circunstancia.

2. Los informes señalados en el apartado 1 deberán ser emitidos en el plazo de diez días. De no emitirse los informes en el plazo señalado se estará a lo establecido en la normativa sobre procedimiento administrativo común.

#### **Artículo 30. Informe del Servicio Territorial competente en materia de medio ambiente.**

1. El Servicio Territorial competente en materia de medio ambiente de la provincia en la que se ubique la actividad o instalación, previa solicitud del Ayuntamiento emitirá informe, en todo caso, sobre aquellos aspectos no incluidos en las autorizaciones sectoriales que deban ser otorgadas por la Administración ambiental autonómica, en los siguientes supuestos:

a) Cuando la actividad o instalación esté sujeta, de acuerdo con la normativa básica estatal o la presente ley, a evaluación de impacto ambiental simplificada y el informe de impacto ambiental haya determinado que el proyecto no debe someterse a evaluación de impacto ambiental ordinaria.

b) Cuando no estando la actividad o instalación sometida al trámite de evaluación de impacto ambiental ordinaria por no estar incluida en los supuestos previstos en la legislación básica estatal, requiera una autorización de uso excepcional de suelo rústico.

2. Este informe será vinculante para el Ayuntamiento en el supuesto de que imponga medidas correctoras, que se incluirán en la licencia ambiental, así como cuando sea desfavorable sobre la base del incumplimiento por parte de la actividad o instalación de la normativa ambiental aplicable.



Como se observa, en la mayoría de los casos el Servicio Territorial no debe informar, y corresponde al propio ayuntamiento determinar si la actividad se tramita mediante licencia ambiental, si está sujeta a comunicación ambiental o, de acuerdo con la normativa estatal, si debe someterse a evaluación ambiental simplificada.

En principio, esto podría ser positivo, pero la Junta de Castilla y León parece haber olvidado que, en la inmensa mayoría de los municipios pequeños de la comunidad, no existen técnicos ambientales. Por lo tanto, el arquitecto municipal —cuando lo haya— o el secretario del ayuntamiento carecen tanto de conocimientos como de competencia para emitir un informe sobre los aspectos ambientales y sobre si debe remitirse el expediente a la Junta de Castilla y León o no.

Esta situación genera una total inseguridad en los ayuntamientos, provocando que:

- Se repitan solicitudes de informes a la Junta de Castilla y León fuera del artículo 30, simplemente para que indiquen cómo deben actuar.
- Se envíen los expedientes a las diputaciones, donde un técnico ambiental emite un informe que, en muchos casos, tarda demasiado y retrasa el procedimiento, incluso antes de iniciarse.
- Exista una disparidad de criterios: en algunos ayuntamientos se tramita mediante comunicación ambiental, mientras que en otros se exige licencia ambiental, ante la ausencia de un criterio unitario por parte del órgano ambiental de la Junta de Castilla y León.

Otra problemática de estas licencias es que, en muchas ocasiones, dependen de conceptos jurídicos indeterminados. Así, por ejemplo, el propio **artículo 25** del [TRPA 2015, relativo a las licencias ambientales](#) (si bien las sujetas a autorización ambiental generan menos problemas, ya que suelen remitirse a la legislación básica estatal y generalmente a un listado previamente aprobado), dispone:

1. Quedan sometidas al régimen de licencia ambiental las actividades o instalaciones susceptibles de ocasionar molestias considerables, de acuerdo con lo establecido reglamentariamente y en la normativa sectorial, de alterar las condiciones de salubridad, de causar daños al medio ambiente o de producir riesgos para las personas o bienes que no estén sometidas al trámite de evaluación de impacto ambiental ordinaria por no estar incluidas en los supuestos previstos en la normativa básica estatal, así como aquellas que estén sujetas, de acuerdo con lo dispuesto en la citada normativa y en esta ley, a evaluación de impacto ambiental simplificada y en el informe de impacto ambiental se haya determinado que el proyecto no debe someterse a evaluación de impacto ambiental ordinaria.

Se excluyen de esta intervención las actividades o instalaciones sujetas a los regímenes de autorización ambiental y de comunicación ambiental, que se registrarán por su régimen propio.

En un primer momento, ya se aprecia la utilización de conceptos jurídicos indeterminados, como “*molestias considerables*”, lo que plantea al tramitador la disyuntiva de decidir qué se considera “considerable” y qué no, generando inseguridad jurídica y retrasos. Más adelante contiene otro concepto de este tipo “*producir riesgos para las personas o bienes*”. Tanto los tramitadores municipales como los empresarios o promotores se cuestionan cuándo se entiende que existen dichos riesgos, teniendo en cuenta que son distintos de los recogidos en la normativa estatal de evaluación ambiental y en su nomenclátor.

A ello se suman problemas prácticos detectados en los anexos de comunicación ambiental:

**- Supuesto del punto 2.8 del anexo III: Instalaciones para cría o guarda de animales de compañía con un máximo de 30 animales mayores de 3 meses.**

Aunque en principio parece claro -hay un límite de 30 animales mayores de 3 meses—, surgen dudas, incluso en el ámbito judicial:

- ¿Por encima de 30 perros si son menores de 3 meses, que régimen se aplica?
- ¿Si tengo 15 perros mayores de 3 meses y 16 menores, sigue aplicándose la comunicación ambiental?

- ¿En qué momento se produce una modificación sustancial que obligue a pasar de comunicación a licencia ambiental?
- Algunos ayuntamientos dudan si regularlo como actividad ganadera —siguiendo el criterio del registro ganadero— o como actividad comercial, lo que cambia también los requisitos urbanísticos.

**- Punto 2.12: Actividades de ganadería extensiva y pastoreo desarrolladas en montes comunales y similares.**

Este punto se refiere a actividades ganaderas sin construcciones, desarrolladas en pleno campo, pero condiciona su régimen a la naturaleza jurídica de los terrenos donde pastan, que son los bienes comunales o similares. El problema radica en que no existen bienes “similares” a los comunales en sentido jurídico estricto, pues los comunales constituyen un régimen muy específico de bienes de los ayuntamientos. Esta redacción genera numerosas dudas, especialmente cuando los ganaderos utilizan terrenos que no tienen la naturaleza jurídica de bien comunal. Se trata de un aspecto que debería aclararse o ampliarse, ya que es un precepto con claro carácter residual y de gran importancia práctica.

**- Actividades empresariales no recogidas en los anexos:**

Un caso real es el de criaderos de halcones o aves rapaces, frecuentes en el ámbito rural, cuya clasificación genera problemas de encaje normativo.

**- Unidades de Ganado Mayor (UGM) en actividades ganaderas sujetas a comunicación ambiental:**

El cómputo depende de la edad de algunos animales. Por ejemplo, los promotores se preguntan si, cuando un caballo o un ternero cumpla cierta edad, sigue siendo válido el permiso o si el incremento de UGM provocaría la superación del límite máximo de 2 que marca la ley.

Sería conveniente que la normativa recogiera expresamente que no es necesaria la toma de razón por parte del ayuntamiento cuando no exista declaración de obra nueva, evitando problemas registrales. Asimismo, en el registro ganadero de la Junta de Castilla y León no debería exigirse ese trámite, ya que no lo contempla la Ley de Procedimiento Administrativo Común, y así lo ha dispuesto el TS. Sin embargo, hay casos en que ganaderos han visto rechazado su registro en el REGA por no contar con dicha toma de razón, incluso tras explicar a los funcionarios que no era legalmente exigible.

Como reflexión final, sería necesario ampliar y concretar el nomenclátor de actividades sometidas a comunicación ambiental, reducir al mínimo los conceptos jurídicos indeterminados y aclarar expresamente la cuestión de la toma de razón para los registros sectoriales agrícolas y ganaderos.

# 7. COMPETENCIAS DE LOS AYUNTAMIENTOS PEQUEÑOS PARA LA CONCESIÓN DE AYUDAS EN MATERIA DE COMERCIO PEQUEÑOS

Este apartado plantea una de las reivindicaciones más frecuentes de empresas, bares, tiendas y otros establecimientos: que los ayuntamientos concedan ayudas para la mejora del comercio, los conocidos como “bonos comercio” u otras fórmulas, que alcanzaron gran popularidad durante la pandemia y cuya demanda se mantiene año tras año. Pues bien, debe señalarse que la legalidad de estas ayudas resulta controvertida, por lo que sería conveniente abordar una reforma normativa que permita su concesión con una mayor seguridad jurídica.

La campaña de apoyo al comercio local debe estar vinculada a competencias propias municipales. La atribución de las competencias propias -clave para que una administración puede desplegar su ámbito de acción, conforme al artículo 8.1 [Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del](#)



[Sector Público](#) (en adelante LRJSP)-, viene reconocida al municipio por la relación sucinta del artículo 25.2 de la [Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local](#) (en adelante LRBRL), por la relación concreta que pueda integrar los cuerpos legislativos de ámbito autonómico reguladores del régimen local y por el reconocimiento expreso que, sectorialmente, puedan hacer las distintas leyes de ámbito estatal o autonómico en materias como territorio, sanidad, consumo, igualdad, bienestar social, educación, etc.

En Castilla y León, el artículo 70.1. 20.º de la [Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía](#), atribuye competencia exclusiva a la Comunidad de Castilla y León en materia de comercio interior. El [Decreto Legislativo 2/2014, de 28 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Comercio de Castilla y León](#), prevé en su artículo 5, relativo a los principios de actuación de los poderes públicos, que:

*«Los poderes públicos promoverán actuaciones tendentes a conseguir el desarrollo armónico y la modernización de la actividad comercial y las estructuras comerciales con sometimiento a los siguientes principios generales», añadiendo en su letra «j) Desarrollo de políticas tendentes a la protección de las pequeñas y medianas empresas del sector»*

Por lo tanto, no se contemplan competencias municipales en este ámbito. Tampoco lo hace el artículo 20 de la [Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León](#), que regula las competencias de los municipios. Así, para llevar a cabo una campaña de apoyo al comercio local -al tratarse de una competencia impropia conforme al artículo 7.4 de la LRBRL, es decir, diferente de las propias y de las atribuidas por delegación-, su ejercicio requiere que no se

ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública:

*«4. Las Entidades Locales solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. A estos efectos, serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias. En todo caso, el ejercicio de estas competencias deberá realizarse en los términos previstos en la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas» (en este caso, el Decreto-ley 1/2014, de 27 de marzo de Castilla y León de medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos, derivado de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local).*

Los vales o bonos comercio han de considerarse como subvenciones, tal y como lo han puesto en marchas numerosos municipios, especialmente a raíz de la situación económica derivada de la pandemia (por ejemplo, la campaña «Volveremos si tú vuelves» en Madrid, que posteriormente fue adoptada por ciudades como Zaragoza, Soria, Córdoba o Teruel). La concesión directa de estas ayudas requiere una aprobación previa, por parte del Pleno municipal, de unas normas especiales reguladoras, que podrán incluirse en la ordenanza general o específica de subvenciones o en las bases de ejecución del presupuesto, tal y como se establece en el artículo 22.2.c) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, de Subvenciones.

Una posible justificación alternativa para conceder esas subvenciones sin pasar por el trámite de competencias impropias sería analizar cómo se aplica en Castilla y León la normativa competencial vigente desde el año 2013. La respuesta se encuentra, en primer lugar, en la normativa autonómica dictada con motivo de la entrada en vigor de la LRSAL, concretamente en el [Decreto-Ley 1/2014, de 27 de marzo, de medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos en Castilla y León](#), derivado de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, cuyo contenido relevante dispone lo siguiente:

#### **Artículo 1.**

Ejercicio por parte de las Entidades Locales de competencias atribuidas por la legislación autonómica anterior a la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Las competencias atribuidas a las Entidades Locales de Castilla y León por las leyes de la Comunidad Autónoma anteriores a la entrada en vigor de la Ley 27/2013, del 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, se ejercerán por las mismas de conformidad a las previsiones contenidas en la norma de atribución, en régimen de autonomía y bajo su propia responsabilidad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 7.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de

Bases del Régimen Local, todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos siguientes del presente Decreto-ley.

Con posterioridad, la Junta de Castilla y León dictó la [Circular de 1 de abril de 2014, de la Viceconsejera de Administración y Gobierno del Territorio, relativa al sistema competencial y otras cuestiones derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013](#), de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

En ella se establece que:

*“Las leyes autonómicas que atribuyeron competencias a las entidades locales no han perdido vigencia como consecuencia de la aprobación de la norma estatal, de modo que dichas competencias deben seguir siendo ejercidas por éstas en los términos previstos en las normas de atribución. El ejercicio de dichas competencias, en consecuencia, se debe llevar a cabo conforme a lo previsto en el artículo 7.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, sin necesidad por tanto de ningún requerimiento adicional. Esto es así para todas las competencias atribuidas a las entidades locales por las leyes de Castilla y León dictadas antes de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, con independencia de si se atribuyeron para dar cumplimiento a las previsiones contenidas en los artículos 25.2 y 36.1 anteriores a la entrada en vigor de la Ley, o si la atribución se hizo ampliando dicho «mínimo competencial”.*

Por tanto, es necesario acudir a la legislación sectorial de Castilla y León para determinar qué competencias ostentan los ayuntamientos en materia comercial.

En primer lugar, la [Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León](#), establece en su régimen competencial diversas atribuciones para los ayuntamientos, entre las que se encuentran las siguientes:

#### **Artículo 20**

Los municipios de Castilla y León ejercerán competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Leyes de la Comunidad Autónoma, en las siguientes materias: k) Equipamientos comerciales, abastecimientos y mataderos.

Vemos, por tanto, que la Ley 1/1998 atribuye a los ayuntamientos de Castilla y León competencias en materia de equipamientos comerciales. Por su parte, la legislación sectorial estrictamente aplicable es el [Decreto Legislativo 2/2014, de 28 de agosto](#), por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Comercio de Castilla y León, cuyo preámbulo dispone lo siguiente:

*“El Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en su artículo 70.1. 20º, atribuye competencia exclusiva a la Comunidad de Castilla y León en materia de comercio interior, sin perjuicio de la política general de precios, de la libre circulación de bienes en el territorio del Estado y de la legislación sobre defensa de la competencia. Asimismo, recoge como competencia exclusiva la regulación y autorización de grandes superficies comerciales, en el marco de la unidad de mercado; calendarios y horarios comerciales, en el marco de la normativa estatal y ferias y mercados interiores. Y ello dentro del principio del respeto de los derechos de los consumidores y usuarios, cuyos legítimos intereses económicos, así como su salud y*

*seguridad deben ser protegidos por los poderes públicos, tal y como señala el artículo 51 de la Constitución Española.*

*El presente texto legal tiene entre sus principios, como ya se mencionó anteriormente, satisfacer las necesidades que tanto los comerciantes como los consumidores sienten, tanto por la modificación profunda de las estructuras comerciales como por la evolución que la actividad comercial en sí misma ha venido manifestando en sus formas de desarrollo y en el asentamiento de nuevos sistemas de comercialización de bienes y servicios, incidiendo de forma particular en la reforma y modernización de las estructuras comerciales, reforzando los elementos de competencia en el sector y la participación de los agentes sociales intervinientes, así como la defensa de los consumidores.”*

En su artículo 5 dispone lo siguiente:

#### **Artículo 5** Principios de actuación de los poderes públicos

Los poderes públicos promoverán actuaciones tendentes a conseguir el desarrollo armónico y la modernización de la actividad comercial y las estructuras comerciales con sometimiento a los siguientes principios generales:

- f) Promoción del desarrollo económico y la modernización de la actividad comercial con el objetivo final de incrementar la capacidad de competencia de las empresas y garantizar una ocupación laboral estable en el sector.
- j) Desarrollo de políticas tendentes a la protección de las pequeñas y medianas empresas del sector.

En este artículo se establece que todos los poderes públicos de Castilla y León, entre los que indudablemente se encuentran los ayuntamientos, “*promoverán*” actuaciones orientadas a la modernización de la actividad comercial, partiendo del principio de que deben fomentar tanto el desarrollo como la modernización de la actividad comercial. Es significativo que el texto legal utilice el verbo “*promoverán*” en lugar de “*podrán promover*”, lo que implica un mandato y no una mera facultad discrecional.



**Junta de  
Castilla y León**

Consejería de la Presidencia  
Viceconsejería de Relaciones Institucionales  
y Administración Local  
Dirección de Administración Local

**CIRCULAR DE LA DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN LOCAL SOBRE LA NECESIDAD DE OBSERVAR LOS ÁMBITOS COMPETENCIALES RESPECTIVOS POR LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN EL EJERCICIO DE POLÍTICAS PARA HACER FRENTE A LOS EFECTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES PROVOCADOS POR LA DECLARACIÓN DEL ESTADO DE ALARMA POR EL GOBIERNO DE ESPAÑA CON OCASIÓN DE LA PANDEMIA DEL COVID 19.**

Recorte [Circular de la dirección de administración local sobre la necesidad de observar los ámbitos competenciales respectivos por las Administraciones públicas en el ejercicio de políticas para hacer frente a los efectos económicos y sociales provocados por la declaración de estado de alarma por el Gobierno de España con ocasión de la Pandemia del COVID 19.](#)

Durante la etapa del COVID-19, numerosos ayuntamientos implantaron ayudas a los comerciantes a través de subvenciones, lo que generó un intenso debate jurídico sobre si las entidades locales contaban o no con competencias en materia de comercio que avalaran esas subvenciones. En el ámbito doctrinal se produjeron posturas divergentes, tanto a favor como en contra.

A raíz de esas discusiones legales, la Junta de Castilla y León emitió una circular que, en relación con el comercio y otras actuaciones, disponía lo siguiente:

Esta circular establecía, en lo relativo al comercio, criterios para delimitar las competencias de cada administración y, en particular, de los ayuntamientos.

### **COMERCIO:**

El Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en su artículo 70.1.20, atribuye a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, competencia exclusiva en materia de comercio interior.

El Decreto 22/2019, de 1 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Empleo e Industria, establece en su artículo 1.1.h) que le *“compete a dicha Consejería (...), promover, proyectar, dirigir, coordinar, ejecutar e inspeccionar en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma: Las competencias en materia de comercio, consumo, ordenación ferial y artesanía no alimentaria.”*

Por otra parte, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, establece en el Artículo 25.2, establece que *“El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: i) Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante.”*

En primer lugar, dispone que la competencia exclusiva en materia de comercio interior corresponde a la Junta de Castilla y León, conforme a lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía. Posteriormente, alude a las competencias municipales reconocidas en la [Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local](#) (LBRL), específicamente en lo relativo a ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante.

A continuación, precisaba lo siguiente:

La legislación sectorial de Castilla y León en materia de comercio, - Artículo 5 del Decreto Legislativo 2/2014, de 28 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Comercio de Castilla y León-, se refiere a los principios de actuación de los poderes públicos, y en este sentido, establece que:

*“los poderes públicos promoverán actuaciones tendentes a conseguir el **desarrollo armónico y la modernización** de la actividad comercial y las estructuras comerciales con sometimiento a los siguientes principios generales:*

*f) Promoción del desarrollo económico y la modernización de la actividad comercial con el objetivo final de incrementar la capacidad de competencia de las empresas y garantizar una ocupación laboral estable en el sector.  
(...)*

*j) Desarrollo de políticas tendentes a la protección de las pequeñas y medianas empresas del sector.”*

Como puede observarse, la circular se limita a remitir a la legislación previamente comentada, recogiendo expresamente el principio de que los poderes públicos “promoverán” las actuaciones mencionadas. No introduce otros elementos adicionales y deja claro que esta normativa podría avalar la actuación municipal, sin aludir en ningún momento a la obligación de tramitar el procedimiento del artículo 7.4 de la LRBRL.

En contraste, en la misma circular, cuando aborda otras actuaciones desarrolladas por los ayuntamientos durante la pandemia, como la compra y distribución de mascarillas para la ciudadanía, sí establece expresamente la necesidad de tramitar el artículo 7.4.

Esto demuestra que la Junta de Castilla y León diferenciaba claramente los supuestos en los que era obligatorio seguir este procedimiento y aquellos en los que no, siendo significativo que en el caso de la promoción del comercio local no lo considerara necesario.

Esta interpretación ha sido respaldada por diversos municipios que han concedido ayudas directas a empresas comerciales y por entidades como la Diputación Provincial de Burgos, que en su informe de asesoramiento a municipios de 2020, disponible en [este enlace](#), se pronunció favorablemente a la concesión de subvenciones al comercio sobre la base de la normativa ya citada.

*“Previamente es preciso recordar que debe existir una adecuada correlación entre competencia municipal y gasto, de donde resulta que debemos atender tanto a las competencias municipales reconocidas tanto en la LRBRL, como en la legislación sectorial correspondiente y ello en cuanto que las competencias municipales no sólo vendrán determinadas por la legislación estatal o autonómica sobre régimen local, sino también, por la legislación sectorial de las distintas materias o sectores de actividad, tal y como se desprende de la Sentencia del Tribunal Constitucional 41/2016 de 3 de marzo de 2016 cuando señala que “Las leyes pueden atribuir competencias propias a los municipios en materias distintas de las enumeradas en el art. 25.2 LRBRL, quedando vinculadas en todo caso a las exigencias reseñadas (apartados 3, 4 y 5). Así resulta del tenor literal del art. 25.2 LRBRL, conforme al que las materias enumeradas son solo un espacio dentro del cual los municipios deben disponer «en todo caso» de competencias «propias», sin prohibir que la ley atribuya otras en materias distintas”.*

En particular, entendemos que debe atenderse al artículo 25.2 LRBRL, que reconoce como competencias municipales, entre otras, la información y promoción de determinadas actividades, como son:

- Actividad turística de interés y ámbito local.
- Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.
- Promoción de la cultura y equipamientos culturales.

Por otra parte, el [Decreto Legislativo 2/2014, de 28 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Comercio de Castilla y León](#), atribuye a los poderes públicos la obligación de promover actuaciones tendentes a conseguir el desarrollo armónico y la modernización de la actividad y las estructuras comerciales, con sometimiento a una serie de principios generales, entre los que se encuentran:

- Promoción del desarrollo económico y la modernización de la actividad comercial, con el objetivo final de incrementar la capacidad de competencia de las empresas y garantizar una ocupación laboral estable en el sector.
- Desarrollo de políticas tendentes a la protección de las pequeñas y medianas empresas del sector.

Esta interpretación alternativa permitiría que los ayuntamientos de Castilla y León otorgaran subvenciones a las empresas de comercio sin necesidad de tramitar el artículo 7.4 de la LBRL. No obstante, para eliminar cualquier duda, sería conveniente acometer una reforma de la Ley de Comercio autonómica o de la Ley de Régimen Local de Castilla y León, de forma que se reconozcan expresamente competencias para poder promover el comercio local solucionando, de una vez por todas, las incertidumbres existentes en la realidad jurídica.



# 8. PROPUESTAS PARA LA MEJORA DE LA FISCALIDAD RESPECTO LAS SOLICITUDES DE ACTIVIDADES

## 8.1. Ámbito autonómico

El desarrollo industrial y económico en Castilla y León, y en general en las comunidades autónomas con alta dispersión poblacional y predominio de pequeños municipios, exige una política fiscal autonómica diferenciada y proactiva. Sin perjuicio de la existencia de determinados beneficios fiscales tendentes al sostenimiento económico de estos municipios, la realidad es que estos no resultan actualmente suficientes para revertir la despoblación e impulsar económicamente estas zonas geográficas.

La fiscalidad autonómica puede y debe ser un instrumento clave para incentivar la implantación y consolidación de actividades empresariales, industriales y agroalimentarias en el medio rural, complementando las medidas de ámbito municipal y estatal.

En este sentido, la competencia autonómica en materia tributaria, reconocida en el artículo 157 de la Constitución Española y desarrollada en los Estatutos de Autonomía, permite a las comunidades autónomas establecer, regular y gestionar tributos propios, así como modificar determinados tributos estatales cedidos, mediante bonificaciones, deducciones y tipos reducidos.

Partiendo de lo anterior, en Castilla y León la fiscalidad autonómica (los tributos en los que la Comunidad tienen competencia normativa) se articula principalmente a través de los siguientes instrumentos:

- **Tributos estatales** cedidos, sobre los que la Comunidad Autónoma puede, con carácter general, establecer deducciones, bonificaciones o tipos reducidos. Estos tributos estatales serían:

- el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF);
- el Impuesto sobre el Patrimonio (IP);
- el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD);
- el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales Onerosas y Actos Jurídicos Documentados (TPO y AJD);
- los Tributos sobre el Juego (TG);
- el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte (EIDMT);
- el Impuesto sobre Hidrocarburos (IH); y
- el Impuesto sobre el Depósito de Residuos en vertederos, la incineración y la co-incineración de residuos (IDR)



- **Tributos propios** (principalmente, tasas administrativas específicas).

Sin embargo, la aplicación actual de estos instrumentos en favor del desarrollo y la atracción de empresas a municipios de menos de 3.000 habitantes es todavía limitada y, en muchos casos, se encuentra insuficientemente adaptada a la realidad demográfica y económica del territorio.

El elevado número de municipios de estas características en el territorio de la Comunidad hace necesario incidir en una política fiscal de proximidad y adaptada a las necesidades y problemática concreta existente en los mismos, teniendo especialmente presente que el desarrollo industrial tiene una relación de dependencia directa con las posibilidades de desarrollo profesional y personal de quienes forman parte de las mismas.

En este contexto, cabe traer a colación las especiales dificultades que afrontan quienes deciden residir en pequeños núcleos rurales de menos de 3.000 habitantes en esta Comunidad Autónoma.

Conocido por todos es que estos municipios suelen presentar una oferta limitada de servicios públicos, menor acceso a infraestructuras, oportunidades laborales más escasas y, en muchos casos, un mayor coste de acceso a bienes y servicios básicos como puede ser una educación de calidad y proximidad. Además, la creciente y acuciante despoblación y el envejecimiento de la población actual agravan la sostenibilidad social y económica de estas localidades, haciendo imprescindible incentivar la fijación de población activa y el emprendimiento.

Partiendo de lo anterior, a continuación se proponen una serie de medidas concretas que la Comunidad Autónoma de Castilla y León podría implementar, bien mediante la modificación de su normativa fiscal propia, bien a través de la adaptación de los tributos cedidos, para favorecer el desarrollo industrial urbanístico en pequeños municipios de menos de 3.000 habitantes:

### 8.1.1. Deducciones en el tramo autonómico del IRPF

La Comunidad Autónoma de Castilla y León tiene competencia para establecer deducciones y bonificaciones en la parte autonómica del IRPF, siempre que se refieran a aspectos sociales, económicos o territoriales propios de su ámbito.

Esta capacidad normativa derivada en último término, como se ha expuesto, de la Constitución Española (en su artículo 157), se reconoce expresamente en el artículo 46 de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias (Ley 22/2009), que permite a las comunidades autónomas aprobar deducciones y bonificaciones en la cuota autonómica del IRPF, así como modificar los mínimos personales y familiares aplicables en su territorio.

Por tanto, Castilla y León puede crear deducciones específicas en el IRPF para incentivar, por ejemplo, la residencia o el emprendimiento en zonas rurales, siempre dentro del marco y los límites establecidos por la citada Ley 22/2009.

En este sentido y partiendo de la especial situación de dificultad a la que deben hacer frente las personas físicas que apuestan de forma empresarial o personal por el desarrollo industrial de los municipios de menos de 3.000 habitantes en Castilla y León, el eje central de nuestras propuestas en el marco del impuesto que ahora nos ocupa se basa en unas deducciones fiscales autonómicas nuevas o reforzadas, específicamente dirigidas a quienes eligen vivir y

desarrollar su actividad en estos entornos y sus familias. Dichas propuestas son una herramienta eficaz y necesaria para compensar las desventajas estructurales referidas y contribuir a la cohesión territorial y al equilibrio demográfico de la Comunidad.

De acuerdo con lo anterior, se hace especialmente necesaria la **mejora de las deducciones existentes por adquisición o rehabilitación de vivienda habitual en el medio rural**.

Actualmente, se establece una deducción del 15 por 100 de las cantidades satisfechas en el período impositivo por la adquisición o rehabilitación de la vivienda que vaya a constituir la residencia habitual del contribuyente en el territorio de la Comunidad de Castilla y León, de valor no superior a 150.000 euros y siempre que el adquirente o propietario tenga menos de 36 años a 31 de diciembre y adquiera su primera vivienda habitual. La vivienda debe estar en un municipio o entidad local menor de Castilla y León con menos de 10.000 habitantes (o menos de 3.000 si está a menos de 30 km de la capital provincial).

No podrán acceder a la deducción los contribuyentes cuya base imponible general más la base imponible del ahorro menos el mínimo personal y familiar supere determinadas cuantías (18.900 euros en tributación individual y 31.500 euros, en tributación conjunta).

Cobra sentido a estos efectos la vinculación de dicha deducción para los municipios de población inferior a 3.000 habitantes, no tanto a la edad del solicitante, como a la residencia efectiva y a la actividad económica o profesional en el municipio.

En este sentido se propone la mejora de la deducción existente en relación con los municipios de población inferior a 3.000 habitantes de tal forma que afecte:

- A todos aquellos contribuyentes que incurran en su hecho imponible y que se encuentren dentro de la edad de cotización activa (sin indicación de un límite de edad por debajo del previsto en cada momento para la jubilación).
- A todos aquellos contribuyentes que incurran en su hecho imponible, sin limitación por importe de renta obtenida. No puede olvidarse el objetivo perseguido por este tipo de medidas, esto es, la atracción de población a núcleos rurales. Con la limitación de la deducción al importe de la renta obtenida por el contribuyente se dificulta enormemente la aplicación práctica de dicho fin pudiendo ser aplicada la misma de forma exclusivamente residual. De igual forma, se penaliza a los empresarios que cuentan ya con una estructura consolidada y deciden apostar por el medio rural, localizando sus empresas en pequeños núcleos de población con la creación de empleo y reactivación económica que ello supone.
- Tanto a primeras como a segundas viviendas, tal y como se establece, por ejemplo, en la [Comunidad Autónoma de La Rioja](#) y con independencia de su valor (pues aparece ya la limitación en la base máxima de deducción de 10.000 euros).

Existe también en la normativa actual de la Comunidad una **deducción ligada al fomento del emprendimiento en Castilla y León** que permite deducir el 20% de las cantidades invertidas en la adquisición de acciones o participaciones en sociedades mercantiles (anónimas, limitadas o laborales) con domicilio social y fiscal en la Comunidad, siempre que la inversión se destine a proyectos realizados en Castilla y León y se mantenga al menos tres años. Todo ello con un importe máximo de deducción de 10.000 euros.

En este sentido, se propone la mejora de la deducción existente en relación con los municipios de población inferior a 3.000 habitantes de tal forma que se establezca un tipo de deducción incrementado (del 40%)

Paralelamente a lo anterior, se propone la creación de las siguientes deducciones:

- **Deducciones autonómicas relacionadas con la vida personal** de los residentes en los pequeños municipios, orientadas a paliar los antedichos inconvenientes existentes en este tipo de poblaciones y la dificultad que afrontan en el acceso a los bienes y servicios básicos, por lo que se proponen:
  - ◇ Deducción por residencia en municipios de menos de 3.000 habitantes de forma similar a la establecida por la [Comunidad Autónoma de Extremadura](#). También presentan deducciones en este sentido la [Comunidad Autónoma de Aragón](#) y [Castilla La Mancha](#).
  - ◇ Deducción por traslado de residencia a municipios de menos de 3.000 habitantes, con el objeto de cubrir los gastos del referido traslado y vinculándola en todo caso al mantenimiento de la misma un número determinado de años, al igual que lo hacen [Cantabria](#) o [Madrid](#) en su normativa específica.
  - ◇ Deducción por gastos de transporte público para residentes en municipios de menos de 3.000 habitantes, de forma similar a la establecida por la [Comunidad Autónoma de Asturias](#) para aquellos municipios que no cuenten con servicio gratuito de transporte al efecto.
  - ◇ Deducción por cada hijo de 0 a 3 años de contribuyentes que tengan su residencia o trasladen la misma a municipios de menos de 3.000 habitantes y la mantengan durante un número mínimo de años consecutivos, de modo equivalente a, en este caso, la [Comunidad Autónoma de La Rioja](#).
  - ◇ Deducción por gastos en escuelas infantiles, centros de educación infantil o personal contratado para el cuidado de hijos de 0 a 3 años para contribuyentes que fijen su residencia habitual en municipios de menos de 3.000 habitantes que complementaría la anterior propuesta, y de forma similar a la establecida por la [Comunidad Autónoma de La Rioja](#).
  - ◇ Deducción por razón de estudios en municipios de menos de 3.000 habitantes, de forma similar a la establecida por la [Comunidad Autónoma de Cantabria](#).
- **Deducciones autonómicas relacionadas con la vida profesional** de los residentes en los pequeños municipios. El emprendimiento y el desarrollo de actividades económicas en pequeños municipios no siempre llega a canalizarse a través de una figura societaria, sino que se desarrolla, hasta su mayor profesionalización, en la figura del trabajador autónomo. Este incremento del ámbito objetivo de la deducción persigue potenciar el crecimiento de los proyectos desarrollados por estos trabajadores, facilitando su crecimiento empresarial. De esta forma, se proponen:
  - ◇ Deducción para contribuyentes que se establezcan como trabajadores por cuenta propia o autónomos en municipios de menos de 3.000 habitantes, de forma similar a la establecida por la [Comunidad Autónoma de Asturias](#).
  - ◇ Deducción por la realización de inversiones en inmovilizado material, intangible o inversiones inmobiliarias llevadas a cabo por trabajadores por cuenta propia establecidos en municipios de menos de 3.000 habitantes.
  - ◇ Deducción para supuestos de creación de empleo (contratación de personal) realizada por trabajadores por cuenta propia establecidos en municipios de menos de 3.000 habitantes.

Paralelamente a lo expuesto, cabe llamar la atención sobre la tributación desfavorable a la que se ven sometidas determinadas transmisiones lucrativas inter vivos de empresas familiares y negocios profesionales, en las que puede generarse (siempre que exista) una ganancia patrimonial sujeta a tributación en el IRPF en el transmitente. Dicha ganancia patrimonial tributable puede aparecer en las transmisiones realizadas por menores de 65 años y/o a persona diferente al cónyuge, descendientes o adoptados del transmitente y reduce exponencialmente las posibilidades de relevo generacional sin causa de muerte, cuestión que afecta de lleno a los núcleos de población inferior a 3.000 habitantes, en los que resulta ya de por sí complicado dicho relevo.

En este sentido, se propone la bonificación del tramo autonómico de las tarifas del IRPF en relación con las ganancias patrimoniales indicadas generadas como consecuencia de la transmisión inter vivos de negocios profesionales o empresas familiares en los municipios de población inferior a 3.000 habitantes.

## 8.1.2. Bonificaciones en el ISD

En materia de ISD, es el artículo 48 de la antedicha Ley 22/2009 quien otorga a la Comunidad Autónoma de Castilla y León la posibilidad de establecer tarifas, cuantías y coeficientes de patrimonio preexistente, reducciones, deducciones y bonificaciones y tarifas específicas aplicables en esta materia en su territorio. Todo ello siempre que dichas deducciones y bonificaciones sean compatibles y no contradigan la normativa estatal reguladora del Impuesto.

Cabe recordar a estos efectos que el ISD se calcula aplicando al valor neto de los bienes y derechos adquiridos de forma lucrativa (una vez deducidas las cargas y deudas) las reducciones que correspondan según el grado de parentesco, discapacidad u otros supuestos previstos legalmente. Sobre la base imponible resultante se aplica la tarifa del impuesto (progresiva), y posteriormente se aplican las bonificaciones autonómicas que procedan, dando lugar a la cuota tributaria final. La normativa estatal establece el marco general, mientras que cada comunidad autónoma puede por tanto regular determinadas parcelas específicas dentro de sus competencias.

Gracias a estas competencias, Castilla y León puede adaptar el impuesto a las circunstancias sociales, económicas y demográficas de su territorio, como ocurre con las bonificaciones vigentes para transmisiones entre familiares o para el mantenimiento de empresas familiares que se expondrán a continuación.

Actualmente, la [Comunidad Autónoma de Castilla y León](#) cuenta con las siguientes reducciones directamente relacionadas y aplicables al ámbito abarcado por el presente análisis (el impulso de la supervivencia y el desarrollo de los municipios de menos de 3.000 habitantes):

### Medidas de apoyo a la continuidad de las empresas familiares

- **Reducción del 99% por adquisición mortis causa de empresas familiares (empresas individuales, negocios profesionales y participaciones en entidades no cotizadas):** En las adquisiciones por herencia de empresas familiares situadas en Castilla y León, los descendientes/adoptados, ascendientes/adoptantes, cónyuges y colaterales por consanguinidad hasta el 3º grado del causante, podrán aplicar una reducción del 99% del valor de las mismas, cumpliendo los requisitos establecidos.
- **Reducción del 99% por adquisición gratuita inter vivos o para la constitución o ampliación de empresas individuales y negocios profesionales:** En las donaciones efectuadas por ascendientes/adoptantes y

colaterales, por consanguinidad y por afinidad, hasta el 3º grado (padres, abuelos, hermanos, tíos y sobrinos, principalmente) de empresas individuales y negocios profesionales, o de dinero para su constitución o ampliación, situados en Castilla y León, podrá aplicarse una reducción del 99%, cumpliendo los requisitos establecidos.

- **Reducción del 99% por adquisición lucrativa inter vivos de participaciones en “empresas familiares”:** En las donaciones a favor del cónyuge y de descendientes/adoptados, de participaciones en “empresas familiares”, podrá aplicarse una reducción del 99%, cumpliendo los requisitos establecidos.

#### **Medidas de apoyo a la continuidad de la actividad agraria**

- **Reducción por adquisición mortis causa de explotaciones agrarias:** En las adquisiciones por herencia de explotaciones agrarias, o derechos de usufructo sobre las mismas, situadas en Castilla y León, los **descendientes/adoptados, ascendientes/adoptantes, cónyuges y colaterales por consanguinidad hasta el 3º grado** del causante, podrán aplicar una **reducción del 99% del valor de las mismas**, cumpliendo los requisitos establecidos.

De acuerdo con lo anterior, nuevamente nos situamos ante una normativa insuficiente en relación con la particular casuística de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. La dispersión y exponencial decrecimiento de la población genera un abandono cada vez más acuciante de la actividad económica realizada en estos municipios. Este proceso de abandono se refleja de forma mucho más intensa en relación con las explotaciones económicas personalistas y basadas en la figura central del empresario agricultor o ganadero.

Una vez que dicho agricultor o ganadero cesa en la realización de su actividad (bien por incapacidad, bien por la llegada de su jubilación), como se ha expuesto previamente en el apartado correspondiente al IRPF, la transmisión de dicho negocio dentro de su círculo cercano resulta extraordinariamente difícil. No en pocas ocasiones será necesario recurrir a su transmisión a familiares de hasta quinto grado, con ocasión de asegurar la supervivencia del negocio.

A lo anterior se une la antedicha fiscalidad desfavorable existente en el IRPF (la existencia de una ganancia patrimonial gravada en el transmitente) para determinadas transmisiones lucrativas inter vivos de participaciones en empresas familiares, que genera una carga fiscal añadida dentro de estas operaciones de transmisión.

Por tanto, en aras a mejorar la aplicación de estas bonificaciones fiscales se propone:

- **La ampliación del grupo de parentesco al que afectan los beneficios fiscales referidos.**

Cabe recordar, a estos efectos, que los principales grupos de parentesco existentes son los siguientes:

- ◇ Grupo I: adquisiciones por descendientes y adoptados menores de veintiún años,
- ◇ Grupo II: adquisiciones por descendientes y adoptados de veintiuno o más años, cónyuges, ascendientes y adoptantes,
- ◇ Grupo III: adquisiciones por colaterales de segundo y tercer grado, ascendientes y descendientes por afinidad,
- ◇ Grupo IV: en las adquisiciones por colaterales de cuarto grado, grados más distantes y extraños.

En este sentido y como puede comprobarse, las bonificaciones previstas por la normativa de Castilla y León cubren o afectan, a lo sumo, al grupo III.

Su ampliación al grupo IV (en el que podemos encontrar a incluso a primos carnales) abre la puerta a la continuidad de las empresas familiares vía donación o herencia al grupo o grupos familiares que, de otro modo, podrían no tener horizonte temporal alguno.

Especialmente relevante es a estos efectos la ampliación del grupo de parentesco para la reducción por adquisición de participaciones en empresas familiares inter vivos que, como se ha expuesto, alcanza exclusivamente a cónyuges, descendientes y adoptados.

- La **bonificación completa bien sea inter vivos, bien mortis causa, de la transmisión de empresas familiares o negocios** situados en municipios rurales de menos de 3.000 habitantes, siempre que se mantenga en ellos la actividad y el empleo durante un periodo mínimo (que podría ser de 3 años).

### 8.1.3. Reducción de tipos y deducciones en los impuestos sobre TPO y AJD

En materia de los impuestos sobre TPO y AJD, el artículo 49 de la ya reiterada Ley 22/2009 otorga competencias a la Comunidad Autónoma de Castilla y León en materia de regulación de tipos impositivos, bonificaciones y deducciones aplicables en su territorio. Por tanto, Castilla y León puede adaptar estos impuestos a las necesidades y particularidades de su territorio.

La Comunidad Autónoma de Castilla y León ha hecho extenso uso de dicha competencia, existiendo en la actualidad determinadas medidas que resultan de aplicación y utilidad específica en relación con los hechos imposables que pueden producirse alrededor del sostenimiento económico de los municipios de población inferior a 3.000 habitantes.

En este contexto, la normativa actual dispone (nótese que en este apartado se hará exclusiva referencia a aquellas medidas con extensión directa al objeto de análisis):

#### En materia de TPO:

- **Medidas de apoyo a la vivienda**
  - ◇ Si bien el tipo general en TPO en Castilla y León es del 8%, existe un tipo reducido, en la práctica, casi tipo “Cero” (0,01%) para la adquisición por jóvenes menores de 36 años de su primera vivienda habitual situada en un [municipio o entidad local menor de Castilla y León de menos de 10.000 habitantes o de menos de 3.000 habitantes si dista menos de 30 kilómetros de la capital de provincia](#), de valor inferior a 150.000 euros, cumpliendo los requisitos establecidos.
- **Medidas de apoyo al emprendimiento**
  - ◇ Se prevé un tipo reducido para la **adquisición de centros de trabajo o locales de negocio en el medio rural**. En concreto, el tipo será del 2% en los supuestos de adquisiciones de inmuebles destinados a sede social o centro de trabajo de empresas o negocios profesionales, situados en un municipio o entidad local menor de Castilla y León de menos de 10.000 habitantes o de menos de 3.000 habitantes si dista

menos de 30 kilómetros de la capital de provincia, cumpliendo determinados requisitos preestablecidos

- **Medidas de apoyo a la actividad agraria**

- ◇ La normativa establece un tipo reducido del 4% para la **adquisición de explotaciones agrarias o fincas rústicas**: a las que sean de aplicación los artículos 9, 10 y 11 de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias, cumpliendo los requisitos preestablecidos.
- ◇ Paralelamente, se establece una bonificación del 100% de la cuota del impuesto por el **arrendamiento de fincas rústicas** por todo tipo de agricultores, en situación de alta en la Seguridad Social, para afectarlas a todo tipo de explotaciones agrarias.
- ◇ Por último, existe una bonificación del 100% de la cuota del impuesto por los **actos y negocios jurídicos relacionados con obras declaradas de interés general, realizadas por Comunidades de Regantes**.

En materia de AJD:

- **Medidas de apoyo a la vivienda**

- ◇ Siendo el tipo general del AJD en Castilla y León del 1,5%, existe, de forma paralela a lo establecido para el TPO, un tipo súper reducido, “**tipo cero**” (0,01%) para la **adquisición por jóvenes menores de 36 años de su primera vivienda habitual situada en un [municipio o entidad local menor de Castilla y León de menos de 10.000 habitantes o de menos de 3.000 habitantes si dista menos de 30 kilómetros de la capital de provincia](#)**, de valor inferior a 150.000 euros, cumpliendo los requisitos establecidos.

- **Medidas de apoyo al emprendimiento**

- ◇ Nuevamente a la par que la reducción prevista para TPO en este ámbito, se prevé un tipo reducido del 0,5% para la **adquisición de inmuebles destinados sede social o centro de trabajo de empresas o negocios profesionales, situados en el medio urbano y rural de Castilla y León**, cumpliendo igualmente con los requisitos preestablecidos.

- **Apoyo a la actividad industrial y terciaria**

- ◇ Se establece, en este caso, una bonificación del 50% de la cuota gradual del impuesto por los actos de **agrupación, agregación, segregación y división en suelo industrial y terciario**.

- **Apoyo a la actividad agraria**

- ◇ Por último, existe también una bonificación del 100% de la cuota gradual del impuesto por los **actos y negocios jurídicos relacionados con obras declaradas de interés general realizadas por Comunidades de Regantes**.

En este contexto, si bien pudiera parecer suficiente el conjunto de medidas referidas, en un marco comparado con otras Comunidades Autónomas con una problemática industrial y poblacional equivalente a la que en este punto nos ocupa, podemos encontrar ciertas medidas que inciden en mayor medida en la supervivencia y desarrollo de los pequeños municipios.

De acuerdo con lo anterior, nuestra propuesta englobaría:

- **La ampliación del ámbito objetivo y subjetivo del tipo reducido de 0,01% en TPO y AJD previsto para la adquisición de vivienda habitual en municipios de menos de 3.000 habitantes.**

Para dar un tratamiento conjunto coherente en relación con la tributación de este tipo de adquisiciones en el IRPF, se propone la mejora de la deducción existente de tal forma que afecte:

⇒ A todos aquellos contribuyentes que incurran en su hecho imponible y que se encuentren dentro de la edad de cotización activa (sin indicación de un límite de edad por debajo del previsto en cada momento para la jubilación).

⇒ Tanto a primeras como a segundas viviendas en los municipios indicados.

- **Tipo reducido en los impuestos que afecten a la adquisición de bienes inmuebles incluidos en la transmisión de la totalidad de un patrimonio empresarial o profesional o de un conjunto de elementos corporales y, en su caso, incorporeales que, formando parte del patrimonio empresarial o profesional del transmitente, constituyan una unidad económica autónoma capaz de desarrollar una actividad empresarial o profesional por sus propios medios, siempre que concurren determinadas circunstancias.**

Podemos encontrar este beneficio fiscal, entre otras, en la [Comunidad Autónoma de Valencia](#), [Extremadura](#) o [Castilla La Mancha](#).

- **Mejora del tipo reducido en la adquisición de inmuebles destinados a actividades económicas que actualmente se sitúa en un 2% en TPO y 0,5% en AJD:**

En este sentido, la [Comunidad Autónoma de Castilla La Mancha](#) establece, en el Impuesto sobre TPO una escala de tipos llegando hasta el 1 por ciento en los inmuebles ubicados en municipios de extrema despoblación.

Igualmente ocurre en [dicha Comunidad Autónoma](#) en relación con el Impuesto sobre AJD para las primeras copias de escrituras y actas notariales que documenten la transmisión de bienes inmuebles destinados a sede social o centro de trabajo de empresas o a locales de negocios que estén ubicados en municipios de menos de 3.000 habitantes, cuyo tipo reducido es del 0,75%.

- **Bonificación del 100% en los impuestos que afecten a la transmisión del suelo rústico ubicado en municipios con población inferior a 3.000 habitantes.** En este punto y con la finalidad de prevenir la venta con carácter especulativo, se podrían establecer determinados requisitos en el adquirente como pueden ser la condición de persona física o, siendo persona jurídica, la necesidad de acreditación del fin relacionado con proyectos de inversión en el municipio.

La [Comunidad Autónoma de Galicia](#) cuenta entre sus bonificaciones con una bonificación en la transmisión de suelo rústico.

- **Bonificación de hasta el 100% con un límite de 100.000 euros para los impuestos que se pongan de manifiesto con ocasión de la transmisión onerosa de explotaciones agrarias, industriales y forestales dentro de municipios de población inferior a 3.000 habitantes.**

Podemos encontrar una bonificación al efecto en relación con las transmisiones onerosas de explotaciones agrarias dentro de la [Comunidad Autónoma de Castilla La Mancha](#), o en la [Comunidad Autónoma de Galicia](#) en relación con

explotaciones agrícolas y forestales.

- **Bonificación en la modalidad de AJD en la constitución y modificación de préstamos y créditos hipotecarios y operaciones de arrendamiento financiero, concedidos para la financiación de adquisición de local de negocios para una empresa o negocio profesional** en municipios de población inferior a 3.000 habitantes.

Dicha bonificación se recoge por la normativa de la [Comunidad Autónoma de Galicia](#) con carácter general.

- **Bonificación del 100% de la cuota de los impuestos puestos de manifiesto en las transmisiones de elementos afectos a explotaciones agrarias.**

Nuevamente podemos encontrar la referida bonificación en relación con el Impuesto sobre AJD en la [Comunidad Autónoma de Galicia](#).

## 8.1.4. Tasas autonómicas

Dentro de las [tasas existentes en la Comunidad Autónoma de Castilla y León](#) se encuentran una pluralidad de tasas en materia de industrias y actividades agrícolas y forestales.

Se propone a estos efectos **la bonificación del 100% en las tasas en materia de industria y energía, industrias agroalimentarias o explotaciones agrícolas o forestales y otras tasas sectoriales para los municipios de menos de 3.000 habitantes.**

## 8.1.5. Otras medidas relacionadas

**Creación de una nueva categoría dentro del Fondo de Impuestos Propios (FIP)** de la Comunidad de Castilla y León que se refiera a los municipios de menos de 3.000 habitantes.

El FIP de la Comunidad de Castilla y León está dirigido a los municipios y provincias de Castilla y León para ayudarles a afrontar los gastos necesarios para la prestación de sus servicios públicos locales a modo de compensación por los menores ingresos tributarios recibidos por las medidas propuestas de bonificación.

Se trata de un instrumento presupuestario creado por la Junta de Castilla y León para financiar proyectos estratégicos que tengan un alto impacto en el desarrollo económico, social o territorial de la Comunidad. Su objetivo principal es canalizar recursos hacia actuaciones consideradas prioritarias, como infraestructuras, servicios públicos esenciales, innovación, desarrollo rural o lucha contra la despoblación.

El funcionamiento del FIP se basa en la asignación anual de una dotación económica dentro de los Presupuestos Generales de la Comunidad, y los proyectos financiados deben cumplir criterios de viabilidad, impacto y alineación con los objetivos estratégicos definidos por la Junta. La gestión del fondo se realiza a través de las consejerías competentes, que seleccionan y ejecutan las actuaciones conforme a los procedimientos establecidos.

Dentro de este fondo, existen actualmente tres categorías de entidades locales beneficiarias: municipios con población inferior a 20.000 habitantes, municipios con población superior a 20.000 habitantes, y provincias.

Se propone a estos efectos la **bonificación del 100% en las tasas en materia de industria y energía, industrias agroalimentarias o explotaciones agrícolas o forestales y otras tasas sectoriales para los municipios de menos de 3.000 habitantes.**

## 8.2. Ámbito municipal

### **Propuestas de modificaciones legales y reconocimiento de políticas fiscales municipales para beneficiar la instalación de industrias o empresas en los ámbitos urbanos y rústicos de los pequeños municipios.**

Para la redacción de este apartado, se han seguido algunos de los aspectos recogidos en los siguientes artículos:

- [“Imposición Municipal: Valoración y propuestas para una reforma”](#), de la Fundación Impuestos y Competitividad
- [“Incidencia de la fiscalidad local sobre la actividad empresarial. Propuestas de mejora”](#), de la Confederación de Empresarios de Andalucía (CEA).
- También se ha utilizado como doctrina “Las Comunidades Energéticas: autoconsumo y ahorro para las entidades locales” ([EsPúblico](#)).

Toda actividad económica implica la asunción de unos gastos e inversiones para los promotores, quienes arriesgan sus recursos con el objetivo de generar sinergias empresariales que, a su vez, produzcan riqueza y empleo en las zonas afectadas y en su entorno.

Por ello, es fundamental que, desde el punto de vista fiscal, la inversión resulte atractiva ya que, al final del proceso, las mejoras derivadas de dichas inversiones revertirán en los ciudadanos y en la calidad de vida de los municipios pequeños de una comunidad con las características territoriales de Castilla y León.

Es imprescindible, por tanto, establecer políticas fiscales que favorezcan la atracción de inversiones, sin descuidar el cobro de los tributos, elemento esencial para que los ayuntamientos pequeños puedan prestar los servicios que la ley les exige y que también son demandados por las propias empresas.

La clave está en encontrar un equilibrio que permita, por un lado, mantener una política fiscal atractiva y estimulante para la inversión y, por otro lado, garantizar que las arcas municipales dispongan de los recursos necesarios para ofrecer los servicios básicos.

La herramienta más directa de que disponen los ayuntamientos es la aplicación de exenciones y bonificaciones fiscales en los tributos y tasas municipales, así como el impulso de reformas legislativas en aquellas figuras tributarias que no dependen únicamente de la iniciativa política local.

Uno de los aspectos fundamentales para determinar una reducción impositiva municipal -y, por tanto, una menor carga fiscal a las empresas que quieran instalarse en municipios de pequeño tamaño- es analizar las particularidades de su financiación.

En este sentido, existen dos problemas evidentes: por un lado, el elevado número de municipios pequeños; y, por otro, la ausencia de diferenciación fiscal en la legislación en función del tamaño de los municipios, lo que impide adaptar la carga impositiva a su realidad demográfica y económica.

Algunos expertos han planteado la posibilidad de reducir el número de municipios a través de su unión, con el objetivo de conformar entidades locales más sólidas desde el punto de vista económico, lo que podría traducirse en una disminución de los impuestos y tasas municipales. Sin embargo, se trata de una medida socialmente compleja, que no se está llevando a cabo debido a la configuración histórica de la planta municipal española.



Esta eventual reordenación debería ir acompañada de medidas que eviten que los ayuntamientos pequeños asuman competencias impropias, de modo que las administraciones superiores – estatal y autonómica- suman la prestación de esos servicios. Ello permitiría optimizar el gasto y, en consecuencia, reducir la presión fiscal local.

Otra propuesta, aplicada en otros países – especialmente en el norte de Europa- pero aún inédita en España, es que la financiación municipal proceda en mayor medida de la participación en los tributos estatales y autonómicos. Actualmente, la participación en estos tributos se limita a una cantidad fijada en función de la población, insuficiente para los municipios pequeños. Un modelo más ambicioso permitiría que una parte de los impuestos estatales (por ejemplo, el IRPF o el Impuesto sobre Sociedades) se destinara directamente a los ayuntamientos.

Esta fórmula no solo abarataría los costes administrativos de gestión tributaria local, sino que también podría reducir la carga fiscal para las empresas, al centralizar la recaudación en organismos estatales o autonómicos. Los ayuntamientos conservarían la capacidad de fijar ciertos tipos o cuotas dentro de los márgenes que estableciera la ley, pero sería el Estado quien gestionara el cobro y posteriormente transfiriera los recursos a los municipios. Además, este modelo simplificaría notablemente la gestión para las empresas, al eliminar la fragmentación de tributos y tasas locales que dependen de ordenanzas fiscales distintas en cada municipio.

A continuación, se presentan los principales caracteres de los tributos y tasas municipales, con el objetivo de analizar las bonificaciones existentes y proponer medidas para favorecer la inversión empresarial mediante una menor carga impositiva local, garantizando al mismo tiempo el equilibrio financiero antes mencionado. Para la redacción de este apartado se ha tomado como referencia el [“Memento de Impuestos Locales”](#) de la editorial Lefebvre, por su relevancia y exhaustividad en la materia.

Como primer paso, se ofrece un encuadre de los tributos y tasas locales, para posteriormente analizar cómo puede actuarse en cada uno de ellos a fin de mejorar la fiscalidad empresarial manteniendo dicho equilibrio.

Los recursos de las entidades locales, conforme a lo dispuesto en los artículos 2.1 y 56 de la Ley de Haciendas Locales (LHL), son los siguientes:

- Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de Derecho privado.
- Los tributos propios, clasificados en tasas, contribuciones especiales e impuestos, así como los recargos exigibles sobre los impuestos de las comunidades autónomas o de otras entidades locales (por ejemplo, el recargo provincial sobre el IAE o el recargo de las áreas metropolitanas sobre el IBI).

- Las participaciones en los Tributos del Estado y de las comunidades autónomas.
- Las subvenciones.
- Los ingresos percibidos en concepto de precios públicos.
- El producto de las operaciones de crédito.
- El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias.
- Las demás prestaciones de Derecho público.

Las haciendas locales se nutren principalmente de los tributos propios y de la participación en los en los tributos estatales y autonómicos. Corresponde fundamentalmente al Estado, y en menor medida a las comunidades autónomas, hacer efectivo —a través de la actividad legislativa y en el marco de las disponibilidades presupuestarias— el principio de suficiencia financiera de las haciendas locales, conforme a la competencia exclusiva que en materia de Hacienda general les otorga la Constitución.

A continuación, se recogen las bonificaciones fiscales, tanto obligatorias como potestativas, aplicables a cada tributo local, así como las medidas que, a nuestro juicio, podrían establecerse para mejorar la competitividad fiscal de las empresas y fomentar la inversión en los municipios pequeños de la comunidad autónoma. Algunas de estas medidas dependerán de la propia ordenanza fiscal municipal, mientras que otras requerirán una reforma legislativa, al estar su regulación sujeta a reserva de ley.

### 8.2.1. Impuesto de construcciones instalaciones y obras

La Ordenanza fiscal reguladora del Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras (ICIO), es un impuesto municipal que grava la capacidad económica o contributiva real y efectiva puesta de manifiesto por el gasto realizado en la ejecución de una construcción, instalación u obra de la que sea dueño el sujeto pasivo y para la que se exija la obtención de la correspondiente licencia de obras o urbanística, o bien la presentación de una declaración responsable o comunicación previa.

Se trata de un impuesto de exclusiva titularidad y gestión municipal, que no puede ser establecido ni exigido por ninguna otra entidad local distinta de los municipios. Estos, además, ostentan la plena responsabilidad de su gestión, no supeditada ni dependiente de la actuación de otras administraciones públicas.

La regulación del impuesto contempla, por un lado, exenciones, es decir, obras que no están sujetas al pago del tributo, y, por otro, bonificaciones fiscales.

En todo caso, la normativa únicamente prevé exenciones para determinadas obras públicas, pero no para las de carácter privado.

En concreto, están exentas del pago del ICIO las construcciones, instalaciones u obras de las que sean dueños el Estado, las comunidades autónomas o las entidades locales, siempre que estén directamente destinadas a infraestructuras como carreteras, ferrocarriles, puertos, aeropuertos, obras hidráulicas o saneamiento de poblaciones y aguas residuales, ya sean inversiones nuevas o de conservación, y aunque su gestión se lleve a cabo por organismos



autónomos.

Nuestra propuesta incluye la exención del impuesto para aquellas empresas que generen un nivel significativo de empleo en el municipio, con compromisos de contratación de personas empadronadas y ajustando los requisitos a la población local. No tendría el mismo impacto una empresa que crea 10 puestos de trabajo que otra que, en un municipio de 500 habitantes, genera 150 empleos.

Esta medida, sin embargo, no podría aprobarse directamente desde el ayuntamiento, ya que las exenciones son un supuesto de reserva legal, y, por tanto, requerirían la correspondiente modificación de la norma estatal en el Congreso de los Diputados.

En cuanto a las bonificaciones, estas, con independencia de que tengan carácter rogado o automático, se dividen en dos grandes categorías:

- a) **Imperativas:** Son aquellas que los ayuntamientos deben aplicar obligatoria y necesariamente por venir establecidas en normas con rango de ley, siempre que concurran los requisitos objetivos y subjetivos necesarios para ello.
- b) **Potestativas:** Son aquellas que los ayuntamientos pueden establecer discrecionalmente en las respectivas ordenanzas fiscales reguladoras del ICIO, en los supuestos expresamente previstos por la ley.

En lo que respecta a las bonificaciones potestativas —que son las que podrían tener un mayor impacto para empresas con proyectos industriales o empresariales en el medio rural—, la normativa actual permite que las ordenanzas fiscales del ICIO prevean las siguientes reducciones sobre la cuota del impuesto:

- a) **Bonificación de hasta el 95%** a favor de construcciones, instalaciones u obras que sean declaradas de especial interés o utilidad municipal, por concurrir circunstancias sociales, culturales, histórico artísticas o de fomento del empleo que lo justifiquen. La declaración corresponde al pleno de la corporación, previa solicitud del sujeto pasivo, y debe adoptarse por mayoría simple.
- b) **Bonificación de hasta el 95%** a favor de construcciones, instalaciones u obras que incorporen sistemas para el aprovechamiento térmico o eléctrico de la energía solar, siempre que, en el caso de la producción de calor, los colectores dispongan de la homologación correspondiente de la Administración competente.
- c) **Bonificación de hasta el 50%** a favor de construcciones, instalaciones u obras vinculadas a planes de fomento de inversiones privadas en infraestructuras.
- d) **Bonificación de hasta el 50%** a favor de construcciones, instalaciones u obras destinadas a viviendas de protección oficial.
- e) **Bonificación de hasta el 90%** a favor de construcciones, instalaciones u obras que favorezcan las condiciones de acceso y habitabilidad de personas con discapacidad.
- f) **Bonificación de hasta el 90%** -con efectos desde el 23 de diciembre de 2021- a favor de construcciones, instalaciones u obras necesarias para la instalación de puntos de recarga para vehículos eléctricos, siempre que cuenten con la homologación correspondiente de la Administración competente.

De las bonificaciones reguladas, la que mayor incidencia tiene en las iniciativas empresariales es la contenida en el punto a), relativa a la bonificación de hasta el 95% a favor de las construcciones, instalaciones u obras que sean declaradas de especial interés o utilidad municipal, por concurrir circunstancias sociales, culturales, histórico artísticas

o de fomento del empleo que justifiquen tal declaración.

Esta bonificación tiene carácter rogado, por lo que, en todo caso, su reconocimiento exige la previa solicitud del sujeto pasivo, sin que la ordenanza fiscal pueda prever su aplicación de oficio por la Administración competente. En cuanto al resto de bonificaciones, la ley no establece una previsión expresa, de modo que su aplicación podrá tener carácter rogado o automático en función de lo que disponga la correspondiente ordenanza fiscal.

En consecuencia, la empresa debe solicitar expresamente la bonificación, ya que, en caso contrario, no resultará aplicable. La Administración tributaria, por su parte, está obligada a resolver de forma expresa la solicitud de reconocimiento y a notificar la resolución dentro del plazo máximo que establezca la ordenanza fiscal, que no podrá superar los seis meses desde la entrada de la solicitud en el registro del órgano competente para su tramitación. Si la ordenanza no fija un plazo específico, se aplicará igualmente el límite de seis meses.

Transcurrido dicho plazo sin resolución expresa (silencio administrativo), el efecto estimatorio o desestimatorio dependerá de lo previsto en la ordenanza fiscal y, en su defecto, se entenderá estimada la solicitud por silencio administrativo. En caso de estimación, la posterior resolución expresa solo podrá confirmar dicha estimación; en cambio, si se produce desestimación, la Administración no quedará vinculada al sentido del silencio.

Al respecto nos encontramos con que la normativa es muy imprecisa ya que, aunque es cierto que una vez establecida en la ordenanza, la bonificación debe ser aplicada, también es cierto que la regulación está repleta de conceptos jurídicos indeterminados sujetos a interpretación, así por ejemplo la norma habla de un “especial interés”, pero no hay elementos objetivos para fijar cuando se produce ese interés así calificado.

Por ello, una propuesta clave sería la inclusión de criterios objetivos que permitan aplicar la bonificación de forma más automática una vez recogida en la ordenanza fiscal. Entre estos criterios podrían incluirse:

- Número de empleos a crear en relación con la población del municipio.
- Tipología de actividades sociales o de interés general que justifiquen la bonificación.

En definitiva, la norma debería obligar a que las condiciones de aplicación sean claras y medibles, evitando depender de interpretaciones subjetivas que puedan dar lugar a disparidad de criterios.

Asimismo, un aspecto muy importante en materia de fiscalidad del ICIO es aclarar en la legislación la tributación aplicable a la maquinaria que las empresas instalan, dada la gran disparidad de interpretaciones existentes. Resulta innecesario que una reforma legal establezca de forma expresa que la maquinaria no debe incluirse en la base imponible, determinando que el valor sobre el que se aplica el tipo sea únicamente el coste de su instalación, y no el valor intrínseco de lo instalado.

Igualmente, debería reformarse la legislación para evitar que, además del ICIO, el emprendedor deba abonar la tasa de tramitación de la licencia, ya que, aunque los tribunales han considerado que no constituya un supuesto de doble imposición, sí que supone una carga fiscal adicional que reduce la capacidad de inversión en municipios pequeños. Entre las posibles alternativas se podrían contemplar:

- Declarar la exención de la tasa en las obras sujetas a declaración responsable.
- Modificar la normativa para que la base de cálculo de la tasa no sea el presupuesto de la obra, dado que este

importe no guarda necesariamente relación con el coste real de la tramitación municipal.

Esta última propuesta ya fue recogida en el *Informe de la Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Local* de julio de 2017, presentado en el Congreso de los Diputados.

También debería modificarse la normativa para definir de manera precisa los conceptos de “beneficio industrial” y “gastos generales” que incrementan la base de cálculo del impuesto, o bien eliminar directamente su inclusión en la valoración del coste de la obra.

Finalmente, una medida de fomento podría consistir en que, en municipios con menos de 3.000 habitantes, el tipo impositivo máximo del ICIO se redujera del 4 % actual, con el objetivo de facilitar la implantación de nuevas empresas y promover la mejora de instalaciones existentes mediante un marco fiscal más favorable.

## 8.2.2. Impuesto de Bienes Inmuebles

El hecho imponible del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) está constituido por la titularidad sobre los bienes inmuebles urbanos, rústicos y de características especiales, de alguno de los siguientes derechos:

- Concesión administrativa sobre los propios inmuebles o sobre los servicios públicos a los que se hallan afectos.
- Derecho real de superficie.
- Derecho real de usufructo.
- Derecho de propiedad.

La norma establece una serie de bonificaciones que pueden clasificarse en dos grupos, según sea o no necesario para su aplicación que el municipio las establezca mediante ordenanzas fiscales. Salvo una sola excepción (cuotas en Ceuta y Melilla), todas son de carácter rogado.

Las bonificaciones cuya aplicación depende de su establecimiento y regulación por el municipio son las siguientes:

- a) Bonificación de hasta el 5% de la cuota del impuesto a favor de los sujetos pasivos que domicilien sus deudas de vencimiento periódico en una entidad financiera, anticipen pagos o realicen actuaciones que impliquen colaboración en la recaudación de ingresos.
- b) Bonificaciones aplicables sobre los siguientes inmuebles:
  1. Viviendas de protección oficial (VPO) y las equiparables a estas por la normativa autonómica: hasta el 50% de la cuota íntegra, aplicable una vez transcurridos los tres períodos impositivos de la bonificación citada en el nº 983 para este tipo de viviendas.
  2. Inmuebles urbanos ubicados en áreas o zonas del municipio vinculadas a actividades primarias (agrícolas, ganaderas, forestales, pesqueras o análogas), con el nivel de servicios e infraestructuras inferior al de las zonas consolidadas del municipio y cuyas características económicas aconsejen una especial protección: hasta el 90% de la cuota íntegra.
  3. Cada grupo de bienes inmuebles de características especiales (BICES): hasta el 90% de la cuota íntegra.
  4. Inmuebles de familias numerosas: bonificación de hasta el 90% de la cuota íntegra.

5. Inmuebles con sistemas para el aprovechamiento térmico o eléctrico de la energía solar: hasta el 50% de la cuota íntegra, a la homologación de los colectores por la Administración competente.
6. Inmuebles de organismos públicos de investigación y de enseñanza universitaria: hasta el 95% de la cuota íntegra.
7. Inmuebles excluidos de la exención prevista en el artículo 62.2.b) LHL (bienes del Patrimonio Histórico y similares afectos a explotaciones económicas): hasta el 95 % de la cuota íntegra.
8. Inmuebles en los que se desarrollen actividades económicas declaradas de especial interés o utilidad municipal, por concurrir circunstancias sociales, culturales, histórico artísticas o de fomento del empleo que justifiquen tal declaración: hasta el 95% de la cuota íntegra del impuesto. La declaración corresponde al Pleno de la corporación, por voto favorable de la mayoría simple, previa solicitud del sujeto pasivo.
9. Inmuebles de uso residencial destinados a alquiler de vivienda con renta limitada por norma jurídica: hasta el 95% en la cuota íntegra.
10. Con efectos desde el 23-12-2021, inmuebles en los que se hayan instalado puntos de recarga para vehículos eléctricos: hasta el 50% de la cuota íntegra.

Por ello, se propone una reforma legal que objetive este tipo de bonificaciones fiscales, estableciendo criterios claros y medibles, y que incluya la obligatoriedad de concederlas cuando las empresas generen un número de empleos proporcional a la población del municipio o alcancen un umbral mínimo de contratación, especialmente de personas empadronadas en la localidad donde se edifique o desarrolle la actividad.

Como puede observarse, la bonificación que realmente podría favorecer la inversión empresarial o industrial en los pequeños municipios es la prevista para los inmuebles en los que se desarrollen actividades económicas declaradas de especial interés o utilidad municipal, con un beneficio potencial de hasta el 95 % de la cuota íntegra.

Este aspecto, además, debería objetivarse al máximo: dejar menos margen de discrecionalidad al alcalde o al pleno y fijar en la norma estatal horquillas de bonificación vinculadas al tipo de ahorro o mejora ambiental alcanzada. Así, el ayuntamiento únicamente tendría que aplicar esas horquillas una vez verificada la actuación por la empresa, mediante los sistemas de certificación pertinentes. Esto permitiría que, antes de invertir, las empresas supieran qué actuaciones debían realizar para obtener las bonificaciones.

Sin embargo, nos encontramos con las mismas dificultades ya expuestas para el ICIO: la aplicación queda condicionada a conceptos jurídicos indeterminados y a la previa declaración municipal.

De lo que se trata es de evitar que las bonificaciones fiscales se basen en conceptos abiertos que queden al arbitrio de quien las aplica, sustituyéndolos por criterios perfectamente concretados que las empresas puedan conocer antes de decidir invertir.

Un ejemplo sería profundizar en las bonificaciones previstas para la sostenibilidad ambiental de las instalaciones, modificando la normativa para permitir bonificaciones fiscales a favor de las empresas que mejoren la eficiencia energética de sus instalaciones. De esta forma, podrían aplicarse tipos impositivos reducidos o bonificaciones en la

cuota del IBI para empresas eficientes, así como para aquellas que incorporen sistemas de aprovechamiento energético, ya sean térmicos, solares o de otro tipo.

Fuera de los ámbitos industriales urbanos, en los municipios pequeños la mayor parte de las instalaciones está en suelo rústico, por lo que convendría mejorar el sistema de valoración catastral de estos bienes para su posterior tributación por IBI. Este sistema debería considerar variables como el tipo de actividades económicas desarrolladas, la calificación urbanística del terreno (sin confundir con la clasificación, que seguiría siendo rústico) y si las instalaciones se destinan a usos agrícolas, ganaderos o de tipología rural.

Otro aspecto importante que reformar es la Ley de Haciendas Locales, para potenciar la posibilidad de fijar tipos impositivos diferenciados, al alza o a la baja, en función de criterios como:

- Usos productivos o empresariales.
- Inmuebles desocupados.
- Mejoras energéticas o medioambientales.

Otra modificación posible sería que la normativa estatal facilitara o permitiera a los ayuntamientos ampliar los límites máximos y mínimos de los tipos impositivos. Esto permitiría proyectar políticas fiscales adaptadas a cada municipio, pudiendo situar el tipo impositivo por debajo del mínimo o por encima del máximo actual. El [Informe de la Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Local de 2017](#) ya apuntaba en esta dirección.

Finalmente, podría modificarse el [Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales](#) (TRLHL) para ampliar el catálogo de bonificaciones, incluyendo beneficios fiscales que fomenten la incorporación, por parte de las empresas, de mecanismos de I+D+i que incrementen su productividad.

### 8.2.3. Impuesto sobre Actividades Económicas

El Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE) es un impuesto directo, dado que no grava la creación, circulación o consumo de riqueza, sino una manifestación directa de capacidad: el ejercicio de actividades económicas. Su cuantificación se realiza en atención al beneficio medio presunto o indiciario del sector en que se inserta la actividad.

Asimismo, su atribución de naturaleza legal como tributo directo implica que, al no existir previsión al respecto, no hay obligación ni derecho alguno para que el sujeto pasivo traslade o repercuta el gravamen a un tercero ajeno al elemento personal de la relación jurídico-tributaria. Por consiguiente, al no poder trasladar jurídicamente el impuesto ni la cuota resultante, el sujeto pasivo debe soportarla íntegramente.



Es de carácter real, ya que no tiene en cuenta las circunstancias personales de los sujetos pasivos, ni a la hora de delimitar el hecho imponible del impuesto ni en el momento de cuantificar la prestación tributaria. Esta debe ajustarse exclusivamente a criterios objetivos que concurren en el ejercicio de las actividades gravadas.

Las exenciones en el IAE aparecen reguladas en distintos textos legales, pues, además de los supuestos recogidos en la LHL, se pueden encontrar en otras leyes que recogen este tipo de beneficios fiscales en relación con el impuesto.

Están exentos los sujetos pasivos que inicien el ejercicio de su actividad en territorio español durante los dos primeros períodos impositivos en que se desarrolle aquella. Se trata, por tanto, de una exención temporal.

Los sujetos pasivos que hayan aplicado esta exención han de presentar una comunicación dirigida a la AEAT, en la que se haga constar que se cumplen los requisitos para su aplicación en el año siguiente al posterior al de inicio de su actividad. A tal efecto, se atribuye al Ministerio con competencias en materia de Hacienda el establecimiento del contenido, plazo y forma de presentación de dicha comunicación, así como la fijación de los supuestos en los que debe presentarse por vía telemática.

No se considera iniciado el ejercicio de una actividad cuando esta se ha desarrollado anteriormente bajo otra titularidad, circunstancia que concurre, entre otros casos, en fusiones, escisiones o aportaciones de ramas de actividad.

La exención relativa a los sujetos pasivos que inicien la actividad es de aplicación automática, sin necesidad de solicitar la exención.

Esta exención debe conectarse con las bonificaciones previstas para actividades profesionales y para actividades empresariales.

Respecto las bonificaciones potestativas, que son las que interesa resaltar en este estudio, cabe destacar la siguiente: cuando las ordenanzas fiscales así lo establezcan, se podrá aplicar una bonificación por creación de empleo de hasta el 50% de la cuota correspondiente, para los sujetos pasivos que tributen por cuota municipal y que hayan incrementado el promedio de su plantilla de trabajadores con contrato indefinido durante el período impositivo inmediato anterior al de la aplicación de la bonificación, en relación con el período anterior a aquel.

La ordenanza fiscal puede fijar diferentes porcentajes de bonificación, sin superar en ningún caso el límite máximo del 50% de la cuota municipal, en función del incremento medio de la plantilla de trabajadores con contrato indefinido.

Aunque el beneficio fiscal está concebido para surtir efectos económicos únicamente en el ejercicio siguiente a aquel en que se haya producido el incremento medio de la plantilla con contrato indefinido, nada impide que los ayuntamientos lo regulen en sus ordenanzas fiscales con carácter indefinido, para aquellos sujetos pasivos que mantengan de forma continuada el crecimiento del empleo estable.

La propuesta principal es que esta bonificación deje de ser potestativa para pasar a tener carácter obligado, de modo que la creación de empleo constituya una causa directa de exención del impuesto. Podrían fijarse unos parámetros objetivos de generación de empleo para que la bonificación fuera no fuera únicamente temporal, sino que se mantuviera durante los procesos de incremento o conservación del empleo creado en el momento de su concesión.

Asimismo, podrían incluirse bonificaciones específicas para las empresas que alcancen un determinado porcentaje de contratos de carácter indefinido, así como bonificaciones elevadas para aquellas que apliquen políticas medioambientales en su producción, por ejemplo, instalando puntos de recarga para vehículos eléctricos en sus instalaciones.

Por otra parte, aunque por su configuración inicial el impuesto parece ser objetivo -ya que su cálculo se realiza en base a un parámetro económico concreto-, entendemos que este no debería ser el único criterio. Sería necesario modificar la legislación para establecer otros parámetros que reflejen mejor la capacidad económica real de la empresa y que contemplen todos los parámetros objetivos que determinan su valor económico. Así, podrían utilizarse valoraciones análogas a las empleadas en el IRPF o en el Impuesto de Sociedades, en función de la naturaleza jurídica del titular de la instalación o empresa. De lo que se trata es de objetivar la base imponible, evitando que dependa exclusivamente del beneficio teórico estimado.

Incluso podría plantearse la eliminación del impuesto, propuesta ya recogida en el [Libro Blanco para la Reforma Fiscal en España](#) del Instituto de Estudios Económicos, que consideraba el IAE un tributo prescindible al no reflejar de forma precisa la riqueza objetiva de la empresa.

Otra medida sería la elevación del límite del millón de euros de cifra de negocios para considerar la obligación de tributar, incrementando así el umbral legal. Asimismo, en aquellos municipios que pretendan atraer emprendedores, podría permitirse —mediante la ordenanza fiscal— aumentar voluntariamente dicho límite de tributación.

También podría ampliarse el período de exención para los casos de inicio de actividad o introducir bonificaciones específicas para empresas de reciente creación.

De igual forma, sería conveniente regular de manera más objetiva el criterio de potencia, favoreciendo que se compute únicamente la potencia efectivamente utilizada y no la disponible pero no empleada en la práctica.

Por último, podría considerarse que las zonas de aparcamiento de las empresas no computen dentro del epígrafe del impuesto, dado que en realidad no están directamente afectas a la producción y podrían calificarse como elementos auxiliares a estos efectos.

## 8.2.4. Impuesto de Vehículos de Tracción Mecánica

El Impuesto de Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM) se caracteriza por ser un impuesto:

- **Obligatorio:** el ayuntamiento no precisa, para exigirlo, de acuerdo de imposición ([LHL](#) art.15.1 y 38.1), ni de ordenanza fiscal reguladora, siendo de aplicación el régimen jurídico previsto en los artículos 92 a 99 de la LHL. No obstante, los ayuntamientos que decidan hacer uso de las facultades que les confiere la LHL para la fijación de los elementos necesarios para la determinación de las respectivas cuotas tributarias, deben acordar el ejercicio de tales facultades y aprobar las oportunas ordenanzas fiscales (LHL art.15.2). Así sucede cuando los ayuntamientos decidan:
  - 1) Incrementar las cuotas mínimas de las tarifas del impuesto mediante la introducción de un coeficiente;
  - 2) Introducir una bonificación en la cuota del impuesto, ya sea en función de la clase de carburante que consume el vehículo, de las características de los motores y su incidencia en el medio ambiente, o para los vehículos históricos o con una antigüedad superior a los 25 años.
  - 3) Establecer el régimen de autoliquidación en el impuesto.
  - 4) Regular la clase de instrumento acreditativo del pago del impuesto.
- **De naturaleza directa:** el impuesto grava manifestaciones de renta o de riqueza, consistentes en la titularidad

de vehículos de tracción mecánica aptos para circular por las vías públicas, cualquiera que sea su clase y categoría (LHL art.92.1), y no su transmisión, además no puede trasladarse jurídicamente la cuota del impuesto a terceras personas.

- **De carácter real y objetivo:** la delimitación del hecho imponible no atiende a elementos subjetivos o personales. La cuantificación de la deuda tributaria, salvo en el caso de vehículos de personas con discapacidad o movilidad reducida, no depende de las circunstancias personales del sujeto pasivo.
- **Periódico y de devengo anticipado:** el período impositivo coincide con el año natural, salvo determinadas excepciones como la primera adquisición, la baja definitiva o la baja temporal por robo o sustracción del vehículo. El devengo se produce el primer día del período impositivo, es decir, con carácter general, el día 1 de enero de cada año.
- **De cuota fija:** su importe no se determina mediante base imponible ni tipo de gravamen, sino mediante un cuadro de tarifas en función de la clase y características del vehículo.



En este impuesto, las bonificaciones potestativas son exclusivamente:

- De hasta el 5% de la cuota a favor de los sujetos pasivos que domicilien sus deudas de vencimiento periódico en una entidad financiera, anticipen pagos o colaboren en la recaudación de ingresos.
- De hasta el 75% en función del tipo de carburante y su incidencia medioambiental.
- De hasta el 75% según las características del motor y su impacto en el medio ambiente.
- De hasta el 100% para vehículos históricos o con una antigüedad mínima de 25 años desde su fabricación, primera matriculación o fecha de cese de fabricación del modelo.

Como se observa, la normativa no prevé bonificaciones concretas para las empresas por su creación, número de trabajadores o generación de empleo.

Actualmente, la mayoría de los turismos —sean de empresa o no— tributan según los denominados “caballos fiscales”, independientemente de su finalidad o destino productivo. Los camiones, por su parte, tributan según los kilogramos de carga útil.

Debería implantarse un nuevo sistema que cuantifique el impuesto con base en criterios medioambientales, pero que también permita a las ordenanzas municipales establecer bonificaciones vinculadas a la creación de empleo local. Así, podrían aplicarse reducciones proporcionales en función del número de vehículos de la empresa y del empleo generado en el municipio. De este modo, el impuesto cumpliría una doble función:

1. Contribuir a los objetivos medioambientales fijados por las directivas europeas.
2. Incentivar la implantación y el desarrollo de actividad económica en el municipio.

Asimismo, siguiendo las conclusiones del [Informe de la Federación Nacional de Asociaciones de Trabajadores Autónomos \(ATA\)](#) de 2021, sería fundamental establecer mecanismos legales para evitar la deslocalización fraudulenta de

vehículos, que permite a determinadas empresas pagar menos IVTM en municipios distintos al de su actividad real, generando competencia desleal frente a las que cumplen estrictamente la normativa.

## 8.2.5. Tasa de residuos

Un aspecto que puede suponer un coste significativo para una empresa en el desarrollo de su actividad es la denominada *tasa de residuos* —conocida tradicionalmente como “tasa de basura general”—.

Este tributo plantea numerosas problemáticas en cuanto a su cuantificación, pero también ofrece la oportunidad de incentivar prácticas empresariales sostenibles mediante la aplicación de bonificaciones para aquellas compañías que gestionen adecuadamente sus residuos.

Uno de los elementos más complejos y sujetos a múltiples interpretaciones en esta materia es la determinación de la base imponible y el cálculo de la tasa o prestación patrimonial. En este sentido, resulta esencial introducir el criterio de coste por generación, de manera que las empresas que produzcan más residuos paguen una cuantía mayor, frente a aquellas que generen menos.

Actualmente, solo se permiten dos sistemas de cálculo de la cuota a pagar:

- Una cuota única o individualizada.
- Una cuota mixta, compuesta por una parte fija y otra variable en función de determinados parámetros.

Las ordenanzas deberían abandonar el sistema de cuota fija —que no discrimina positivamente— e incorporar criterios de reducción de la tasa basados en prácticas de gestión responsable, tales como:

- Implantación de sistemas de recogida separada o fraccionada.
- Utilización de sistemas de compostaje.
- Entrega de residuos en puntos limpios autorizados.

En el caso de locales o instalaciones dedicadas a actividades empresariales, las ordenanzas deberían diferenciar la cuantía en función del tipo de actividad y dejar de lado parámetros poco representativos, como la superficie de las instalaciones. Asimismo, sería conveniente incluir variables como el número de trabajadores o el volumen real de residuos generados.

Las empresas deben interiorizar el principio “cuantos menos residuos genero menos debo pagar”, recogido en todos los documentos europeos de tratamiento de residuos. Este principio debe inspirar la reforma de las ordenanzas fiscales, aunque se reconoce que su implantación práctica puede resultar compleja.

## 8.2.6. Medidas de ahorro energético para las empresas

Un aspecto relevante que considerar es la inclusión, por parte de los ayuntamientos, de medidas que favorezcan el ahorro energético de las empresas que deseen implantarse en suelo urbano o rústico del municipio.

Un ejemplo especialmente interesante sería el fomento de la creación de comunidades energéticas, en las que las empresas puedan participar para reducir sus costes energéticos. Estas comunidades se constituyen como una fórmula de autoconsumo energético, destinada a su explotación tanto individual como colectiva por parte de los usuarios que

la generan.

Siguiendo lo expuesto en el documento [II Jornadas sobre la Reforma Ambiental de las Haciendas Locales: La reforma en el marco jurídico europeo, estatal y autonómico](#), la normativa europea contempla dos figuras principales:

- Comunidad Ciudadana de Energía: prevista en el artículo 16 de la [Directiva \(UE\) 2019/944, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad](#) (Artículo 16. Comunidades ciudadanas de energía).
- Comunidad de Energía Renovable: prevista en el artículo 22 de la [Directiva \(UE\) 2018/2001, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables](#) (Artículo 22. Comunidades de energías renovables).

En el marco legislativo español, para su definición puede citarse el artículo 6.1 de la [Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico](#), que establece:

*«(...) j) Las comunidades de energías renovables, que son entidades jurídicas basadas en la participación abierta y voluntaria, autónomas y efectivamente controladas por socios o miembros que están situados en las proximidades de los proyectos de energías renovables que sean propiedad de dichas entidades jurídicas y que estas hayan desarrollado, cuyos socios o miembros sean personas físicas, pymes o autoridades locales, incluidos los municipios y cuya finalidad primordial sea proporcionar beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus socios o miembros o a las zonas locales donde operan, en lugar de ganancias financieras».*

Asimismo, podemos acudir a la [Orden TED/1446/2021, de 22 de diciembre, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas del programa de incentivos a proyectos piloto singulares de comunidades energéticas](#) (Programa CE Implementa), en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia:

*«Persona jurídica basada en la participación abierta y voluntaria, efectivamente controlada por socios o miembros que sean personas físicas, pymes o entidades locales, que desarrolle proyectos de energías renovables, eficiencia energética y/o movilidad sostenible que sean propiedad de dicha persona jurídica y cuya finalidad primordial sea proporcionar beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus socios o miembros o a las zonas locales donde operan, en lugar de ganancias financieras»*

Por su parte, retomando lo expuesto en las *II Jornadas sobre la Reforma Ambiental de las Haciendas Locales: La reforma en el marco jurídico europeo, estatal y autonómico*, y de forma literal:

*«Las principales actividades que pueden desarrollarse en una comunidad energética son:*

- *Generación de energía que proceda de fuentes renovables.*
- *Proporcionar servicios de eficiencia energética (incluyendo, por ejemplo, renovaciones de edificios).*
- *Suministro, consumo, agregación y almacenamiento de energía y potencialmente distribución.*
- *Prestación de servicios de recarga de vehículos eléctricos o de otros servicios energéticos.*

*Entre las ventajas de las comunidades energéticas destacan las siguientes:*

- *Proporcionan a los ciudadanos un acceso justo y fácil a recursos locales de energía renovable y otros servicios energéticos o de movilidad, pudiendo beneficiarse de inversiones en los mismos.*
- *Los usuarios podrán tomar el control y tendrán una mayor responsabilidad para la auto provisión de sus necesidades energéticas.*
- *Se crean oportunidades de inversión para ciudadanos y negocios locales*
- *Ofrecer a las comunidades la posibilidad de crear ingresos que se generan y permanecen en la propia comunidad local, aumentando la aceptación del desarrollo de energías renovables locales*
- *Facilitación de integración de energías renovables en el sistema a través de la gestión de la demanda*
- *Beneficios ambientales.*
- *Beneficios sociales: creación de empleo local y fomento de la cohesión y equidad social.”*

A raíz de las definiciones anteriormente expuestas, se puede concluir que una Comunidad Energética, para ser considerada como tal, debe cumplir tres condiciones:

- Que sea una **entidad jurídica** que:
  - a) se base en la participación abierta y voluntaria,
  - b) sea autónoma y esté efectivamente controlada por socios o miembros,
  - c) esté situada en las proximidades de los proyectos de energías renovables,
  - d) sea propietaria de los proyectos y los desarrolle.
- Que sus socios o miembros sean personas físicas, pymes o autoridades locales, incluidos concejos y municipios.
- Que su **finalidad** primordial sea proporcionar beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus socios o miembros o a las zonas locales donde opera, en lugar de obtener ganancias financieras.



Las formas jurídicas de las comunidades energéticas pueden adoptar distintas modalidades, entre otras:

- Asociaciones
- Cooperativas
- Fideicomisos
- Fundaciones comunitarias
- Empresas de responsabilidad limitada
- Empresas sin ánimo de lucro
- Asociaciones de propietarios
- Empresas públicas

Por su parte, el Instituto para la Diversificación y el Ahorro de Energía (IDAE) establece las siguientes condiciones jurídicas mínimas:

- Tener personalidad jurídica y contar con el correspondiente NIF.
- Que su ámbito territorial sea el del municipio o un grupo de municipios colindantes.
- Que el beneficio económico obtenido se invierta en la reducción de los costes energéticos de los miembros de la comunidad energética.
- Que la generación de energía nunca supere el consumo de los miembros de la comunidad.
- Prohibición de realizar “compras ventas de futuro” o destinar la energía a mercados de carácter especulativo.

Estas comunidades energéticas pueden aplicarse no solo al ámbito de la energía eléctrica, sino también a los sectores del calor y del transporte. Asimismo, pueden ser públicas, privadas o mixtas.

En lo que respecta a la participación de las empresas, se distinguen dos posibilidades:

- ⇒ En una **Comunidad de Energía Renovable** pueden participar las PYMES -microempresas y pequeñas o medianas empresas- sin más límite que cumplir la condición de PYME: tener menos de 250 trabajadores, un volumen de negocios anual inferior a 50 millones de euros y un balance general que no supere los 43 millones de euros.
- ⇒ En una **Comunidad Ciudadana de Energía** solo se permite la presencia de pequeñas empresas o inferiores, es decir, aquellas con menos de 50 trabajadores y un volumen de negocio máximo de 10 millones de euros.

Siguiendo la definición del Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE), las comunidades energéticas son organizaciones en las que sus miembros participan de forma directa en la planificación e implementación de medidas orientadas a la implantación de energías renovables en la producción, consumo y/o comercialización de energía eléctrica, térmica (calefacción), mecánica o combustible (biogás), así como en el desarrollo de medidas de eficiencia energética o de movilidad sostenible.

Estas comunidades utilizan recursos locales disponibles -como energía eólica, solar o biomasa- para aumentar su autonomía y reducir la dependencia de energía externa. De este modo, fomentan el ahorro energético y contribuyen al desarrollo de la generación distribuida, reduciendo significativamente la dependencia energética y ayudando a cumplir los objetivos medioambientales.

En cuanto a los principales beneficios económicos y sociales destacan:

1. Reducción de costes y de la dependencia energética: mediante medidas de eficiencia energética se disminuye la demanda, y con el uso de [energías renovables](#) se reduce en la necesidad de combustibles fósiles. El resultado es un menor coste de suministro y una mayor independencia energética para la comunidad o localidad.
2. Integración de energías renovables en el sistema a través de la gestión más eficiente de la demanda.
3. Creación de empleo y estimulación de negocios locales vinculados directa o indirectamente con el sector de las renovables.
4. Atracción de inversiones y valor añadido para la comunidad.
5. Mejora de las condiciones de vida en las zonas urbanas y rurales.
6. Mayor cohesión social.

En definitiva, el impulso de comunidades energéticas sería una medida estratégica para lograr ahorros económicos, y los ayuntamientos pequeños deberían fomentarlas no solo para uso residencial, sino también para uso empresarial, convirtiéndose así en un reclamo para la inversión local.

# 9. PROPUESTAS DE CARÁCTER SOCIAL RESPECTO LAS ACTIVIDADES INDUSTRIALES Y ECONÓMICAS

## Deberían impulsarse políticas públicas de fomento cultural o sociológico en torno a las actividades industriales

Es necesario aportar ideas renovadoras para presentar la industria en un municipio no solo en términos de creación de empleo, sino también como una nueva cultura o socialización del empresario y del emprendedor.

Esto implica incorporar puntos de vista y visiones culturales que pongan en valor lo que un desarrollo industrial puede aportar a las demandas y proyectos sociales de una sociedad moderna; es decir, incardinarlo no únicamente con la economía, sino también con los desarrollos culturales y sociales de un municipio con vocación industrial.

El fomento debe abordarse desde:

- La perspectiva económica, aludiendo a la aportación de estos desarrollos industriales a la resiliencia económica de un municipio o entorno. Es evidente que el emprendimiento industrial impulsa la economía de la sociedad que desarrolla a su alrededor.
- La perspectiva social, transmitiendo que la industria genera automáticamente mayor estabilidad laboral y mejores salarios respecto a otros sectores, lo que se traduce en una comunidad vecinal con mayor calidad de vida y en una sinergia cultural y social favorable a la actividad industrial.

En municipios pequeños, esta interrelación entre el desarrollo y las nuevas oportunidades contribuye a:

- Fijar población.
- General nuevos servicios.
- Impulsar actividades culturales, sociales y deportivas alrededor del desarrollo económico.

Todo ello favorece que la comunidad perciba estas actividades no solo como una fuente de empleo, sino también como un elemento de arraigo social, cultural y deportivo en el imaginario colectivo del municipio.



Aún existen sectores de la población que ven estas iniciativas como una amenaza para las tradiciones rurales, la artesanía o el modo de vida tradicional, e incluso como una posible causa de deterioro ambiental. Por lo que los ayuntamientos donde se instalen actividades industriales deberían promover campañas de sensibilización que transmitan esta visión positiva.

En este sentido, la integración cultural debe ir acompañada de un enfoque ambiental. No se trata solo de cumplir formalmente la normativa, sino de concebir la industria como compatible con el equilibrio medioambiental, transmitiendo esta idea mediante ejemplos prácticos y pedagogía activa. Por supuesto, este discurso debe ir acompañado de políticas públicas y proyectos sostenibles, ya que de lo contrario la realidad acabaría desmintiendo cualquier campaña institucional.

Para lograrlo, es esencial fomentar el arraigo de estas políticas y de las empresas implicadas. Esto supone adaptarse a las problemáticas y características de cada municipio, asegurando que las actividades innovadoras encajen con las particularidades del territorio. Si no existe este encaje, la intervención corre el riesgo de ser cortoplacista y abocada al fracaso.

# 10. RESUMEN EJECUTIVO

El **desarrollo económico y social del medio rural** de Castilla y León es uno de los grandes **retos de futuro** de nuestra Comunidad. Para dinamizar estas zonas y luchar contra su despoblación, se requiere un entorno favorable a la implantación y expansión de actividades empresariales, industriales y agroalimentarias.

Pero la complejidad y lentitud de los **procedimientos administrativos** dificultan tremendamente la implantación y ampliación de estas actividades. Y más aún en las zonas rurales, donde —además— el complicado acceso a la vivienda obstaculiza la incorporación de profesionales y la fijación de población.

Ante esta realidad, la Asociación de la Empresa Familiar de Castilla y León (EFCL) y la Asociación de la Industria Alimentaria de Castilla y León (Vitartis) presentan este documento como una hoja de ruta para la revitalización económica e industrial del medio rural. A través de **más de un centenar de propuestas**, se plantean medidas orientadas a simplificar los procedimientos, reforzar la cooperación institucional, modernizar el marco fiscal y promover la colaboración público-privada. El objetivo es claro: evolucionar desde un modelo excesivamente burocrático hacia un sistema ágil, predecible y orientado al desarrollo empresarial, capaz de generar empleo, atraer inversión y fortalecer la cohesión territorial.

## ***1. Propuestas para la mejora de la tramitación de planeamiento: Informes sectoriales y coordinación entre administraciones***

1.1. En lo relativo a la **necesidad de homogeneización entre informes sectoriales para el desarrollo urbanístico industrial**, se propone:

- Unificar y simplificar los informes sectoriales, ya que el actual sistema es lento, complejo y obsoleto, especialmente en el ámbito industrial, donde la multiplicidad de informes genera inseguridad jurídica y retrasos significativos.
- Mejorar la coordinación entre administraciones —estatales, autonómicas y locales— para evitar duplicidades y agilizar la gestión del planeamiento, promoviendo una actuación conjunta y más eficiente.
- Mejorar la estructura y la capacidad de los registros telemáticos, asignando códigos SIR específicos a cada órgano y aumentando la capacidad de los sistemas para manejar la documentación urbanística sin errores ni demoras.
- Unificar plazos para la emisión de informes y efectos del silencio administrativo, de modo que si un informe no se emite en tiempo, se considere favorable, evitando bloqueos y garantizando una tramitación más ágil y eficaz.

1.2. En lo relativo a la **creación de fórmulas de coordinación entre órganos administrativos sobre la emisión de informes sectoriales**, se propone:

- Que la Junta de Castilla y León cree un órgano autonómico de coordinación de informes sectoriales, como ya existe en otras comunidades, para agilizar la tramitación urbanística y apoyar a los municipios con menos recursos administrativos.
- La creación de una plataforma estatal de coordinación entre administraciones autonómicas y estatales que permita emitir y seguir los informes de forma conjunta y telemática, mejorando la interoperabilidad y reduciendo demoras.
- Se propone ampliar las funciones de las Comisiones Territoriales de Urbanismo para coordinar los informes sectoriales y apoyar especialmente a los municipios pequeños en la tramitación.
- Se recuerda la necesidad de aplicar los principios de celeridad, simplificación y eficiencia administrativa, lo que permitiría acortar plazos, reducir burocracia y mejorar la cooperación entre administraciones.

1.3. En lo relativo a la **mejora de la eficacia en la tramitación de los informes**, se propone:

- Incorporar los informes sectoriales desde las fases iniciales del planeamiento, identificando afecciones y condicionantes desde el principio para reducir correcciones posteriores y aumentar la agilidad de la tramitación.
- Limitar el contenido de los informes a las materias de su competencia, evitando duplicidades entre administraciones y logrando una tramitación más eficiente, coherente y rápida.
- Reforzar las plantillas y recursos técnicos dedicados a la elaboración de informes sectoriales, reorganizando el personal existente para agilizar su emisión y evitar los retrasos que actualmente bloquean los procedimientos urbanísticos.
- Elaborar un texto legal único —tanto a nivel estatal como autonómico— que unifique la regulación de los informes sectoriales, establezca plazos comunes, órganos de coordinación y elimine la dispersión normativa que genera inseguridad jurídica.
- Diseñar protocolos administrativos previos que definan desde el inicio las afecciones sectoriales que debe cumplir el planeamiento, permitiendo a los ayuntamientos redactar los planes con criterios claros y uniformes.
- Regular los plazos específicos para cada tipo de informe, adaptados a su complejidad y contenido, en lugar de aplicar plazos generales que no responden a la realidad técnica de cada caso.
- Reformar la tramitación de los informes hidráulicos, creando órganos especializados y un visor digital accesible que facilite la identificación de afecciones de cuenca, evitando así los bloqueos derivados del actual silencio negativo.
- Implantar un procedimiento ágil de consultas previas con los órganos sectoriales competentes, de modo que los municipios puedan resolver dudas antes de redactar el planeamiento y lograr informes favorables más rápidamente.

- Unificar el régimen del silencio administrativo positivo, mediante la reforma de la Ley 39/2015, fijando plazos comunes y efectos claros para todas las administraciones implicadas en la emisión de informes.
- Modificar el artículo 80.4 de la LPAC para que los informes emitidos fuera de plazo no paralicen los procedimientos, garantizando seguridad jurídica y evitando que los planes queden bloqueados durante años.

1.4. En lo relativo a la **reforma de la legislación respecto a los defectos de planeamiento**, se propone:

- Reformar el artículo 55 del TRL 2015 para que los defectos formales no provoquen la nulidad total del planeamiento, permitiendo soluciones más flexibles y proporcionales.

## **2. Propuestas para el desarrollo de polígonos industriales**

2.1. En lo relativo a la **necesidad de una mayor participación pública en el desarrollo y gestión de los polígonos industriales**, se propone:

- Reactivar los instrumentos de la Ley 10/1998 de Ordenación del Territorio, especialmente los Planes y Proyectos Regionales, como herramientas prioritarias para el desarrollo industrial y territorial en municipios con poca capacidad técnica o económica.
- Fomentar el uso de Planes Regionales públicos para crear suelo industrial, ya que estos permiten una gestión más ágil, reducen trámites y garantizan respaldo legal, siendo especialmente útiles en zonas rurales y despobladas.
- Implantar fórmulas de financiación extrapresupuestaria que den a los ayuntamientos mayor flexibilidad económica, siguiendo el modelo valenciano, evitando que la falta de presupuesto frene proyectos industriales.
- Impulsar el papel del SOMACyL como promotor y urbanizador público, aprovechando su experiencia en la creación de polígonos industriales y liberando a los municipios de cargas financieras y administrativas.
- Priorizar la gestión directa del desarrollo industrial por parte de la Junta, utilizando los Planes y Proyectos Regionales para agilizar expropiaciones, reducir reservas obligatorias y tramitar licencias con carácter urgente.

### **2.2. Otras medidas:**

- Se propone reforzar la gestión pública local en el desarrollo industrial, formando a los técnicos municipales para que los ayuntamientos pequeños puedan asumir un papel activo y eficaz en la planificación y ejecución de proyectos.
- Es necesario impulsar la participación ciudadana y privada en los planes urbanísticos, con mecanismos reales de implicación y decisiones consultivas o vinculantes que legitimen el proceso.
- Para proyectos estratégicos, se recomienda apostar por la gestión pública directa, mediante empresas públicas o mixtas que garanticen infraestructuras, servicios y vivienda accesible.
- Se plantea integrar los usos industrial y residencial, destinando suelo dotacional a vivienda pública o joven para atraer población vinculada al empleo y equilibrar el crecimiento urbano.

- Se sugiere crear fondos o líneas de crédito específicas para proyectos industriales y flexibilizar los límites de endeudamiento local, facilitando la inversión municipal.
- Debe coordinarse la planificación, gestión y edificación, evitando retrasos y permitiendo la simultaneidad de acciones urbanísticas e industriales.
- Se propone una intervención pública coordinada e integral, que unifique esfuerzos entre administraciones y garantice el impacto social y económico de los desarrollos industriales.

2.3. En lo relativo al **fomento de la ampliación del objeto de las áreas de regeneración urbana a los usos industriales**, se propone:

- Ampliar las áreas de regeneración urbana para incluir usos industriales, ya que la normativa actual, centrada en zonas residenciales, deja fuera muchos polígonos inacabados o abandonados que requieren rehabilitación y reactivación económica.
- Adaptar la Ley 7/2014 de Castilla y León para que:
  - ⇒ Contemple la regeneración de polígonos industriales, estableciendo criterios más flexibles y específicos que reconozcan distintos tipos de obsolescencia técnica, económica, espacial y social.
  - ⇒ Diferencie las actuaciones sobre suelos industriales de las residenciales, creando un marco legal propio que permita modernizar infraestructuras, mejorar la conectividad y atraer nuevas actividades productivas.
  - ⇒ Precise los supuestos de obsolescencia que justifican la intervención, y permitir modificar la ordenación de los polígonos mediante estudios de detalle más ágiles, reduciendo trabas administrativas y promoviendo la revitalización industrial.

2.4. En lo relativo a la **flexibilización en el desarrollo de usos industriales y planeamiento**, se propone:

- Reformar la normativa sobre estudios de detalle para que puedan emplearse como instrumento ágil de adaptación de suelos industriales, reduciendo trámites y promoviendo un desarrollo más dinámico.
- Flexibilizar la implantación de usos industriales mediante ajustes normativos que faciliten su desarrollo urbanístico dentro de la legalidad, eliminando trabas innecesarias y acortando los plazos de tramitación.
- Ampliar expresamente el alcance del artículo 170 del RUCyL para que también sea aplicable a suelos urbanizables industriales, aclarando su interpretación legal y facilitando así la actualización de proyectos en desarrollo.

2.5. En lo relativo a la **ampliación del concepto de la “Smart City” a los desarrollos industriales**, se propone:

- Ampliar el concepto de Smart City al ámbito industrial, integrando la tecnología digital en los polígonos para mejorar la eficiencia, sostenibilidad y competitividad de las zonas productivas.

### 3. Formas de colaboración público-privada en las gestiones urbanísticas

Se plantea ampliar las fórmulas de colaboración público-privada en la tramitación urbanística para acelerar licencias y autorizaciones, permitiendo que entidades privadas o profesionales acreditados colaboren en tareas técnicas de verificación e inspección.

- Se propone incorporar al RUCyL una referencia expresa a las encomiendas de gestión previstas en la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, con el fin de permitir una intervención más ágil de los colegios profesionales sin menoscabar las competencias de los funcionarios municipales.
- Se recomienda reconocer legalmente la posibilidad de que técnicos no funcionarios emitan informes en municipios pequeños —siguiendo el criterio del TSJ de Castilla y León—, siempre que estén correctamente contratados y supervisados por la Administración.
- Es necesario regular mecanismos de contratación adecuados que sustituyan el uso irregular de contratos menores para servicios técnicos continuos, estableciendo procedimientos de licitación o convenios transparentes que garanticen la legalidad.
- Se sugiere impulsar la contratación de entidades colaboradoras al estilo de Madrid o Andalucía, que puedan realizar verificaciones, inspecciones y certificaciones en urbanismo, bajo contratos públicos y principios de publicidad y control administrativo.
- Finalmente, se propone permitir la contratación directa de titulados competentes (arquitectos, ingenieros u otros técnicos) sin necesidad de constituirse como entidad certificadora, dotando a los pequeños municipios de apoyo técnico estable y reduciendo los plazos de tramitación urbanística.

### 4. Propuestas para la mejora en los procedimientos de concesión de licencias para actividades

4.1. En lo relativo al **artículo 314 del RUCyL para obras de interés general en suelos industriales**, se propone:

- Reformar el artículo 314 del RUCyL para aclarar su aplicación en obras de interés general, eliminando ambigüedades y estableciendo una interpretación uniforme que facilite el desarrollo de proyectos industriales sin bloqueos administrativos.
- Incorporar una definición clara y objetiva del “interés general”, con criterios verificables (creación de empleo, impacto económico, sostenibilidad), que limite la discrecionalidad política y garantice seguridad jurídica en su aplicación.
- Extender la aplicación del artículo 314 a los casos de declaración responsable, especialmente en primeras ocupaciones, para permitir tramitaciones más ágiles de licencias en proyectos industriales estratégicos.
- Precisar la responsabilidad de las garantías urbanísticas, estableciendo que solo el urbanizador o la administración actuante debe prestarlas, y no las empresas instaladas, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo.
- Permitir que en desarrollos gestionados por ayuntamientos o el SOMACyL, la garantía se respalde mediante consignación presupuestaria pública, facilitando la licencia simultánea a la urbanización y promoviendo la

instalación industrial.

4.2. En lo relativo a las **declaraciones responsables de primera ocupación y coordinación con la inscripción en el registro de la propiedad**, se propone:

- Reformar el artículo 312 del RUCyL para incluir expresamente la posibilidad de declaraciones responsables de primera ocupación parciales, especialmente en el ámbito industrial, permitiendo utilizar partes terminadas de una obra sin esperar a su completa finalización.
- Actualizar la normativa reglamentaria para adaptarla al régimen actual de declaraciones responsables, sustituyendo el concepto de licencia y garantizando coherencia legal y seguridad jurídica en su aplicación.
- Permitir que las fábricas o industrias inicien su actividad parcialmente, cuando las instalaciones esenciales estén terminadas, facilitando así una puesta en marcha más rápida y productiva de los proyectos industriales.
- Implantar un sistema mediante el cual los ayuntamientos emitan una certificación o toma de razón tras la declaración responsable de primera ocupación, permitiendo que los registradores verifiquen el cumplimiento legal y aceleren la inscripción de las industrias.
- Establecer un criterio uniforme entre los ayuntamientos y el Registro de la Propiedad para la inscripción de actividades industriales basadas en declaraciones responsables, evitando retrasos administrativos.

4.3. En lo relativo a las **medidas automatizadas para mejorar la gestión urbanística**, se propone:

- Aplicar sistemas automatizados en los procedimientos urbanísticos municipales, conforme al Real Decreto 203/2021, para reducir los tiempos de tramitación y optimizar la gestión administrativa mediante medios electrónicos.

4.4. En lo relativo a la **normativa urbanística y medioambiental de la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la exención de evaluaciones ambientales en el ámbito urbanístico de desarrollo**, se propone:

- Adaptar la normativa urbanística y ambiental de Castilla y León a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, excluyendo de evaluación ambiental los estudios de detalle y modificaciones menores que no generen impactos significativos, para agilizar los desarrollos industriales.
- Autorizar a los ayuntamientos o comisiones territoriales a decidir, con base en informes técnicos, cuándo un plan o proyecto no requiere evaluación ambiental, evitando trámites innecesarios y reduciendo los tiempos de gestión.
- Implantar un sistema de control ambiental a posteriori, en el que la Junta revise las actuaciones antes de su aprobación definitiva, garantizando la protección ambiental sin frenar la ejecución de proyectos.
- Simplificar los procedimientos ambientales en planeamientos de pequeña escala o industriales, estableciendo criterios objetivos y claros que eliminen ambigüedades jurídicas y acorten los plazos administrativos.

4.5. En lo relativo a la **normativa urbanística en materia de licencias para incluir el principio de “favor libertatis” en la concesión de licencias urbanísticas**, se propone:

- Incorporar expresamente en la normativa urbanística de Castilla y León el principio de “favor libertatis”, de modo que, ante varias opciones legales, se elija siempre la menos restrictiva para la libertad individual y la iniciativa privada.
  - ⇒ Aplicar este principio a los procedimientos de concesión de licencias urbanísticas, garantizando que las decisiones administrativas sean proporcionales, necesarias y ajustadas al objetivo público, evitando restricciones injustificadas.

## **5. Políticas públicas contra la despoblación y organización especializada en pequeños municipios**

Deben implantarse políticas públicas integrales contra la despoblación rural, que combinen medidas económicas y sociales, fomentando el empleo, la conectividad, la vivienda y los servicios básicos para hacer más atractivo el entorno rural.

- Impulsar la Ley 45/2007 de Desarrollo Sostenible del Medio Rural, aplicando sus objetivos de diversificación económica, digitalización, eficiencia energética, educación y sanidad, adaptados a las necesidades reales de cada municipio.
- Fomentar la cooperación intermunicipal y regional, creando agrupaciones de entidades locales que compartan recursos, servicios y personal técnico especializado para mejorar la gestión pública y atraer inversión.
- Establecer ayudas financieras específicas y beneficios fiscales para los municipios con menor población, compensando su falta de recursos y favoreciendo la dinamización económica y social del territorio.
- Reformar la legislación local para crear una organización administrativa diferenciada en municipios pequeños, adaptada a su tamaño, recursos y capacidades reales, evitando aplicarles las mismas normas que a las grandes ciudades.
- Simplificar los procedimientos administrativos, contables y de contratación pública, permitiendo una gestión más ágil y eficaz en pueblos pequeños sin menoscabar el control legal.
- Aplicar de forma real y constante la Ley 4/2024 de medidas tributarias y administrativas de Castilla y León, asegurando que las bonificaciones y ayudas para municipios rurales se traduzcan en acciones concretas y sostenibles.

## **6. Licencias ambientales y especiales en los ayuntamientos pequeños**

- Recuperar y ampliar la simplificación administrativa para las actividades ganaderas, retornando al régimen de comunicación ambiental para las explotaciones que cumplan las condiciones mínimas, evitando el exceso de licencias que ralentiza el desarrollo rural.
- Aclarar la Disposición Transitoria Tercera de la Ley 4/2024, especificando qué se entiende por actividades

“en funcionamiento” o “en construcción”, y corrigiendo las incoherencias entre la licencia ambiental y la urbanística para garantizar la seguridad jurídica.

- Restablecer la colaboración técnica obligatoria de la Junta de Castilla y León con los municipios pequeños, reinstaurando el informe previo o creando un servicio supramunicipal de apoyo ambiental, ya que la mayoría de los ayuntamientos carecen de personal cualificado.
- Elaborar un criterio unificado autonómico sobre cuándo aplicar comunicación o licencia ambiental, evitando las disparidades entre municipios y reduciendo los retrasos derivados de la interpretación desigual de la normativa.
- Revisar los conceptos jurídicos indeterminados de la ley —como “molestias considerables” o “riesgos para las personas o bienes”— para fijar parámetros objetivos que eviten inseguridad jurídica y decisiones arbitrarias.
- Actualizar y ampliar el nomenclátor de actividades sujetas a comunicación ambiental, incorporando nuevos tipos de explotaciones rurales o agroindustriales y resolviendo dudas sobre categorías mixtas (ganaderas, comerciales o especiales).
- Clarificar en la normativa que no es necesaria la toma de razón municipal cuando no exista declaración de obra nueva, y asegurar que el registro ganadero autonómico (REGA) no exija requisitos no previstos legalmente, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

## **7. Competencias de los ayuntamientos pequeños para la concesión de ayudas en materia de comercio**

- Reformar la Ley de Comercio de Castilla y León y/o la Ley de Régimen Local de CyL para reconocer expresamente la competencia municipal de promoción del comercio local, evitando dudas sobre ayudas tipo “bonos comercio”.
- Habilitar un marco autonómico claro (ley o decreto) que detalle qué ayudas pueden otorgar los ayuntamientos, límites, requisitos y coordinación con la Junta, para dar seguridad jurídica y evitar duplicidades.
- Cuando se usen subvenciones municipales, aprobar bases reguladoras específicas (u ordenanza de subvenciones) y, si fuese necesario, tramitar el art. 7.4 LBRL con informes de sostenibilidad y no duplicidad, dejando el circuito procedimental nítido.
- Adoptar la interpretación que permite a los ayuntamientos “promover” la modernización comercial (art. 5 del TR de la Ley de Comercio de CyL) como título habilitante para ayudas, mientras llega la reforma, y uniformarla con una circular autonómica.
- Establecer criterios comunes para los “bonos comercio”: PYMES y autónomos locales como beneficiarios, gastos elegibles (digitalización, modernización, eficiencia), topes por negocio y cofinanciación, con controles antifraude.

- Crear líneas provinciales/autonómicas de cofinanciación y asistencia técnica para municipios pequeños, asegurando sostenibilidad financiera y apoyo en la gestión de expedientes y justificaciones.
- Implantar sistemas de evaluación (indicadores de ventas, empleo y consumo local), con convocatorias recurrentes y simplificadas, priorizando municipios en riesgo de despoblación y zonas con menor densidad comercial.
- Coordinar campañas municipales con programas autonómicos/estatales para evitar solapamientos, compartir datos y maximizar impacto (calendarios, compatibilidad de ayudas y ventanilla única para comercio local).

## **8. Propuestas para la mejora de la fiscalidad respecto las solicitudes de actividades**

### **8.1. A nivel autonómico**

8.1.1 En el **ámbito del IRPF (Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas)**, se propone:

- Mejora y ampliación de las deducciones autonómicas para quienes adquieran o rehabiliten su vivienda en municipios de menos de 3.000 habitantes, eliminando límites de edad y renta y permitiendo deducciones tanto para primeras como segundas viviendas sin limitación de valor.
- Incremento de la deducción por inversión en empresas locales del 20% al 40%.
- Creación de nuevas deducciones vinculadas a:
  - ⇒ Residencia habitual en municipios pequeños.
  - ⇒ Traslado de residencia a estos municipios.
  - ⇒ Gastos de transporte público.
  - ⇒ Hijos de 0 a 3 años y gastos en escuelas infantiles.
  - ⇒ Gastos por estudios.
  - ⇒ Establecimiento como autónomo y realización inversiones o creación de empleo local.
- Bonificación en el tramo autonómico del IRPF para transmisiones inter vivos de negocios familiares, facilitando el relevo generacional.

8.1.2. En el **ámbito del ISD (Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones)**, se propone:

- Ampliación de los grupos de parentesco beneficiados por las reducciones y bonificaciones (hasta el grupo IV).
- Bonificación completa (100%) en transmisiones de empresas familiares o negocios en municipios pequeños, siempre que se mantenga la actividad y el empleo durante un periodo mínimo.
- Mejora de las reducciones para la transmisión de explotaciones agrarias, ampliando beneficiarios y condiciones.

8.1.3. En el **ámbito del TPO y AJD (Transmisiones Patrimoniales Onerosas y Actos Jurídicos Documentados)**, se propone:

- Ampliación del tipo reducido del 0,01% para adquisición de vivienda habitual a todos los contribuyentes en edad activa y para primeras y segundas viviendas.
- Mejora de los tipos reducidos para adquisición de inmuebles destinados a actividades económicas (actualmente 2% en TPO y 0,5% en AJD), proponiendo rebajas adicionales para municipios de extrema despoblación.
- Bonificación del 100% en transmisiones de suelo rústico y en transmisiones onerosas de explotaciones agrarias, industriales y forestales (hasta 100.000 euros).
- Bonificaciones en AJD para préstamos y créditos hipotecarios destinados a la adquisición de locales de negocio.
- Bonificación del 100% en transmisiones de elementos afectos a explotaciones agrarias.

#### 8.1.4. Bonificación de tasas autonómicas

- Bonificación del 100% en tasas autonómicas relacionadas con industria, energía, agroalimentación y explotaciones agrícolas o forestales en municipios de menos de 3.000 habitantes.

#### 8.1.5. Otras medidas

- Creación de una nueva categoría específica dentro del Fondo de Impuestos Propios (FIP) para municipios de menos de 3.000 habitantes, permitiendo una asignación presupuestaria adaptada a su situación de despoblación y falta de impulso económico.

#### *A nivel municipal*

##### 8.2.1. En el ámbito del ICIO, se propone:

- Exención del ICIO para empresas que generen empleo local significativo, priorizando la contratación de personas empadronadas. La medida busca incentivar la actividad económica en municipios pequeños, aunque requiere una modificación legal estatal para poder aplicarse.
- Las bonificaciones potestativas más destacadas alcanzan hasta el 95 % para obras de especial interés o de energía solar, el 50 % para inversiones privadas o viviendas protegidas, y el 90 % para accesibilidad o recarga eléctrica, promoviendo así empleo, sostenibilidad y desarrollo local.
- La bonificación del 95 % por especial interés o utilidad municipal es clave para el medio rural, al incentivar la creación de empresas. Se propone agilizar su tramitación, clarificar los efectos del silencio administrativo y facilitar su reconocimiento automático.
- Introducir criterios objetivos —como número de empleos creados o tipo de actividad— para aplicar las bonificaciones de forma automática y transparente, reduciendo la discrecionalidad municipal y dando seguridad a los inversores.
- Excluir la maquinaria de la base imponible, eliminar o ajustar la tasa de licencia, definir mejor algunos conceptos como “beneficio industrial” y reducir el tipo impositivo máximo del 4 % en municipios pequeños, facilitando así la inversión rural.

#### 8.2.2. En el **ámbito del IBI**, se propone:

- Automatizar las bonificaciones del IBI mediante criterios objetivos y verificables, como la creación de empleo local o las mejoras energéticas, para eliminar la discrecionalidad política y convertir el impuesto en un verdadero incentivo a la inversión y el desarrollo económico.
- Ampliar las bonificaciones del IBI a las empresas que mejoren su eficiencia energética o instalen sistemas de aprovechamiento energético, de modo que el impuesto funcione como instrumento de fomento de la sostenibilidad y la modernización empresarial.
- Se recomienda revisar el sistema de valoración catastral rural, incorporando variables como el tipo de actividad o el uso productivo del suelo, y fijar horquillas de bonificación objetivas, reduciendo la discrecionalidad y ofreciendo mayor previsibilidad fiscal a las empresas.
- Permitir tipos impositivos diferenciados y ampliar los límites del IBI según el uso, ocupación o sostenibilidad de los inmuebles, otorgando a los ayuntamientos mayor flexibilidad fiscal para adaptar sus políticas a la realidad económica local.

#### 8.2.3. En el **ámbito del IAE**, se propone:

- Ampliar la exención actual de dos años para nuevas actividades y permitir que los ayuntamientos concedan bonificaciones específicas a empresas de reciente creación, fomentando la actividad emprendedora en el medio rural.
- Que la bonificación por creación de empleo pase de potestativa a obligatoria y permanente, de hasta el 50 %, incentivando la generación y mantenimiento de empleo estable e indefinido.
- Introducir bonificaciones adicionales para empresas con alta contratación indefinida o que desarrollen políticas medioambientales, como la instalación de puntos de recarga o mejoras en eficiencia energética.
- Revisar la base imponible del IAE, incorporando criterios económicos reales similares al IRPF o al Impuesto de Sociedades, e incluso valorar su eliminación por considerarse un tributo poco eficiente y obsoleto.
- Elevar el umbral de facturación de un millón de euros para la obligación de tributar y permitir a los municipios ajustar ese límite, con el fin de atraer inversión y favorecer a los emprendedores.
- Ajustar el criterio de potencia, computando solo la efectivamente utilizada, y excluir las zonas de aparcamiento del cómputo fiscal, garantizando así una tributación más equitativa y ajustada a la realidad empresarial.

#### 8.2.4. En el **ámbito del IVTM**, se propone:

- Vincular el IVTM a criterios medioambientales y de empleo local, aplicando bonificaciones proporcionales al número de vehículos y puestos de trabajo generados, para que el impuesto fomente la sostenibilidad y la actividad económica municipal.
- Reforzar el control contra la deslocalización fiscal de vehículos, evitando que las empresas tributen en municipios distintos a los de su actividad real, con el fin de garantizar equidad y competencia fiscal leal.

8.2.5. En el **ámbito de la Tasa de residuos**, se propone:

- Adoptar el criterio de “coste por generación”, de modo que quien produzca más residuos pague más y quien genere menos, menos.
- Abandonar el sistema fijo de tasas calculadas mediante cuotas únicas o mixtas y establecer criterios de reducción vinculados a buenas prácticas ambientales, como la recogida separada, el compostaje o la entrega en puntos limpios.
- Que las ordenanzas ajusten la cuantía según el tipo de actividad, número de trabajadores y volumen real de residuos, en lugar de basarse en parámetros poco representativos como la superficie. Así, se aplicaría el principio europeo de “quien menos contamina, menos paga”, fomentando una gestión más responsable y eficiente de los residuos.

8.2.6. **Medidas de ahorro energético para las empresas**

- Se propone que los ayuntamientos promuevan medidas de ahorro energético para empresas, impulsando la creación de comunidades energéticas locales que fomenten el autoconsumo, reduzcan costes y mejoren la eficiencia energética en el ámbito empresarial.

## ***9. Propuestas de carácter social respecto las actividades industriales y económicas***

- Se propone promover políticas públicas que vinculen la industria con la cultura y la sociedad, presentando la actividad empresarial no solo como empleo, sino como una nueva forma de desarrollo social y comunitario en los municipios.
- Impulsar campañas de sensibilización que transmitan la visión positiva y sostenible de la industria, reforzando su aceptación en el entorno rural.
- Se enfatiza la necesidad de adaptar las estrategias industriales al contexto local, asegurando un encaje duradero entre innovación y territorio que evite proyectos efímeros o desconectados de la comunidad.





Con la colaboración de:  
**GARRIGUES**

