

FRANCISCO BLANC ABOGADOS

SUGERENCIAS SOBRE UNA POSIBLE REVISIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA VALENCIANA (PROCESO DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA CONVOCADA POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE URBANISMO, PAISAJE Y EVALUACIÓN AMBIENTAL DEL 18 DE SEPTIEMBRE DE 2024).

Francisco Blanc Clavero. 17 octubre 2023.

FRANCISCO BLANC ABOGADOS

INTRODUCCIÓN

Es loable la iniciativa de la Dirección general de suscitar este proceso previo de participación pública antes de acometer una revisión de la LOTUP. Lástima que el plazo previsto para ello sea breve, dada la importancia de la cuestión. Sería del todo deseable **prorrogarlo**.

El diagnóstico presentado al público por el Director General parece muy correcto en su valoración general del texto actual. La LOTUP nació “muerta” porque en el periodo de su redacción 2012-2014 no se tuvo la resolución y la lucidez de comprender la necesidad de remodelar el sistema del que se partía, o sea, la fallida LUV de 2015 y el “interminable” ROGTU de 2006. La reforma del sistema de planeamiento se quedó a medias e hizo una interpretación de la Ley 21/13 muy desafortunada. Efectivamente haría falta una reconsideración “estratégica” del texto legal.

Antes de redactar una revisión legal es importante **elaborar un “libro blanco”** en el que se marquen no sólo son los objetivos que se pretenden y por qué, sino también las principales o posibles líneas de solución consideradas. No la típica autojustificación de una decisión previa que hace tan aburridos los preámbulos de las leyes, sino un documento claro y didáctico que exprese por qué se quiere un cambio normativo, sobre qué diagnóstico y **en qué dirección concreta**. Una declaración de principios razonada.

No se haya vuelto a hacer un libro blanco del urbanismo valenciano para someterlo a un amplio debate público desde **febrero de 1993**. En aquella ocasión y con base en ese documento, la Dirección General de Urbanismo recibió docenas de informes críticos y contrapropuestas de profesionales, académicos, organizaciones civiles y Ayuntamientos, lo que enriqueció mucho el proceso legislativo posterior. La ventaja de un libro blanco es que, en vez de “cartas a los reyes magos” sobre peticiones puntuales,

FRANCISCO BLANC ABOGADOS

invita a formular valoraciones globales de la situación legal suscitando una verdadera reflexión colectiva.

En esta ocasión resulta acertado que el Director General haya bosquejado un **informe de diagnóstico** para iniciar una convocatoria pública de ideas, lo que, lamentablemente, no se hizo ni con la LUV, ni con la LOTUP. **Faltaría elaborar una guía de las soluciones que se proponen y someterla al mismo proceso de participación ciudadana** como se hizo con la LRAU en 1993.

*

Antes de entrar en el fondo es obligada la referencia a las formas. Desde 1994 las leyes urbanísticas valencianas se han vuelto cada vez más largas y verbosas tratando de suplir la falta de ideas con el exceso de palabras. Eso *no* facilita su aplicación. Asimismo resulta tedioso que la actual Ley descienda a un nivel reglamentista que no es ni siquiera propio de un reglamento general de desarrollo de la Ley. Las dimensiones de las plazas de aparcamiento, por ejemplo, son algo que deben regular los reglamentos y los planes, no las leyes. No sólo los Anexos de la actual LOTUP son un verdadero alarde de casuística, también muchos de sus contenidos (no urbanizable o porcentajes de cesión).

PLANEAMIENTO

En planeamiento posiblemente caben dos alternativas: una de máximos y otra de mínimos. La idónea, creo, sería la de máximos. Pero la de mínimos es más fácil de entender y representa lo imprescindible para que una reforma legal mejore las cosas y tenga sentido.

La alternativa de máximos

El Plan General es un instrumento hoy imposible. Su tramitación es tan larga y prolija que resulta inabordable. Su contenido tan denso y extenso que no es manejable ni evaluable. Dejó de ser operativo ya desde tiempos de la LUV. Ya entonces se puso de manifiesto que el modelo de PG de la Ley de 1976 no era el adecuado a la nueva realidad social. La Ley 21/13 le dio la puntilla. Hoy la revisión de un Plan General comporta un riesgo político excesivo para quien la promueve y comporta el riesgo jurídico inasumible de que un tribunal lo anule por vicios de procedimiento, lo que dará lugar a la nulidad “en cascada” de todo el planeamiento municipal. Además dada su “naturaleza normativa” hará imposible subsanar esos vicios de procedimiento y obligará a reelaborarlo nuevamente desde el principio. La figura del Plan General con su alcance y contenido actuales se hace insostenible.

El fondo de la cuestión es simple. España es el único país de Europa donde el Plan General es un instrumento *normativo*. En los modelos comparados el Plan General (su equivalente en cada país) es sólo un plan *orientativo*. En algunos países es corriente la “fórmula legal” de considerar al Plan general “vinculante para la Administración pero no para los particulares”. El Plan General, así considerado, no define derechos ni atribuye aprovechamientos. No clasifica ni califica terrenos concretos ni otorga a sus propietarios facultades legales, ni tampoco otorga a los sectores y ámbitos

FRANCISCO BLANC ABOGADOS

aprovechamientos potenciales y expectantes de posterior “patrimonialización”. No delimita ámbitos que queden sujetos a reglas diferentes “a un lado u otro de la raya”. Esta es la razón por la que el problema de la nulidad de los planes, aunque también existe en otros países (lo inventaron los alemanes) no alcanza la gravedad de nuestra nulidad “en cascada”, lo que con ingenio se ha denominado “el efecto radioactivo de la nulidad del Plan”.

Conviene aclarar qué se entiende por Plan “orientativo”. Pongamos un ejemplo. Un Plan General orientativo puede decir que en determinada posición geográfica, ubicada entre determinados hitos e infraestructuras, quede prevista una ampliación de éstas o un sector de planeamiento parcial con el uso global que sea. Eso puede “expresarse” en el Plan con un dibujo del perímetro del sector (o con varias alternativas). Pero ese dibujo no define normativamente un “ámbito” con consecuencias jurídicas. Un Plan General “orientativo” indicaría los objetivos territoriales y sus motivos, pero no regula el destino legal de terrenos concretos ni define “aprovechamientos”; no predetermina derechos. Sus “directrices” tipológicas y paisajísticas no son reglas concretas de edificación. Es didáctico, no normativo: una orientación para la futura redacción de un Plan parcial (o de desarrollo) marcando fines y premisas, pero **sin ser una norma a desarrollar por otra norma de rango inferior**. Es el Plan parcial (o estudio de detalle, etc.) el que servirá después de instrumento normativo para regular las licencias y fijar derechos edificatorios.

El PG orientativo puede parecer una innovación extraña a “nuestra cultura urbanística”. Pero si nos fijamos bien, ya se ha dado un paso en esa dirección. La distinción que apareció en la LOTUP entre Plan “estructural” y “pormenorizado” fue un tímido intento de avanzar hacia ello. Lo que llamamos Plan General de Ordenación Pormenorizada (=plano de alineaciones del núcleo urbano + ordenanzas o normas urbanísticas de edificación y gestión) sí es claramente un instrumento normativo. Pero lo que llamamos Plan General Estructural (=previsión de dotaciones/infraestructuras

FRANCISCO BLANC ABOGADOS

“primarias” + sectores de planeamiento “diferido”) **no debería tener carácter normativo-reglamentario**. En este sentido la LOTUP se quedó a medias.

Supuestamente el PG normativo es un instrumento de control de las Administraciones supra-municipales sobre la municipal. Pero como método de control resulta ficticio, conflictivo y costosísimo en tiempo y trabajo, abriendo una dinámica de continuas modificaciones de Plan.

Si analizamos los cometidos básicos del PG Estructural vemos que son dos. Primero legitimar expropiaciones para terrenos destinados a dotaciones/infraestructuras (red primaria). Esta legitimación expropiatoria no es propia de una norma jurídica sino de un proyecto de obras y, de todos modos, siempre requerirá completarse con la posterior declaración de bienes afectados o con proyectos de obras. Por tanto no hace falta un plan normativo para ello. Segundo, sirve para delimitar sectores de planeamiento diferido. Esta previsión, muy importante como orientación del urbanismo futuro, no necesita articularse mediante “normas” jurídicas. A la postre puede ocurrir que el plan de desarrollo siga los criterios del Plan General o no los siga. Si los sigue su evaluación ambiental será más simple (porque ya está anticipada en el PG) y la intervención autonómica menos necesaria. Si no los sigue requerirá una evaluación ambiental más amplia y una autorización previa de la Comisión Territorial de Urbanismo para fijar los criterios de interés supramunicipal. **La Comisión Territorial de Urbanismo fijaría los límites igual que ahora**. Pero para eso **no hace falta considerar al Plan estructural como una “norma”** jerárquicamente superior dando lugar a una complicación descomunal en caso de anulación judicial. Basta entender que estamos ante una competencia concurrente entre Administraciones.

Un sistema de Plan General Estructural orientativo y no normativo presenta, al menos, *cinco ventajas*.

FRANCISCO BLANC ABOGADOS

Primera: **En el PG orientativo disminuye los riesgos jurídicos.** Esto es muy importante. Hay mucho menos interés por impugnarlo porque no pisa tantos cayos. Además, al no ser “reglamento”, su anulación por vicios de procedimiento sería subsanable con mucha más facilidad y no conllevaría la anulación “en cascada” de todo el planeamiento municipal. El riesgo de anulación es más limitado, su efecto menos dramático y la subsanación más fácil.

Segunda: **facilita la posterior gestión urbanística prefigurando un mercado inmobiliario más sano.** Al no conferir expectativas económicas (en suelo urbanizable) con tanta anticipación, **no presiona al alza los precios de suelo antes de tiempo.** No “ceba” el mercado inmobiliario *antes* de que los inversores finales compren el terreno. Antes del Plan parcial, quien compra para urbanizar puede hacerlo a precios más moderados o con contratos flexibles “a resultado” de la gestión urbanística en **un mercado de terrenos menos especulativo.** El precio del terreno subirá igual, pero el proceso de escalada será de inicio más tardío y cercano a la inversión en obras, algo preferible **de cara a una gestión urbanística no tensionada.** Los Planes Generales no deberían tener por finalidad anunciarle a la gente a cuánto puede vender su terreno.

Tercera: en la elaboración de **un PG**, si es sólo **orientativo**, **no se mezclan** promiscuamente **consideraciones** medio-ambientales y territoriales **de interés general**, **junto con** alegaciones y **debates de propietarios** que son **de interés particular.** Ambos debates son importantes, pero es preferible que se desarrollen por separado. Los procesos de información pública, con un PG orientativo, se centraría más en temas de interés general y **dejaría de tener sentido pedir “segundas” informaciones publicas** (causa principal de retraso, aborto y mortandad de los Planes). Minoraría también el **“coste político”** para los municipios que impulsan el Plan.

Cuarta: **El PG**, si es **orientativo**, **aligera** considerablemente **su documentación**, ya que su concreción no ha de ser tan intensa (y voluminosa). Al no ser un Plan que sirva para

FRANCISCO BLANC ABOGADOS

contener prohibiciones no suscitaría en los departamentos sectoriales posiciones recelosas a su tramitación que hoy derivan de que siempre les “sabe a poco” el alcance restrictivo del Plan y les invita a exigir el añadido de más y más casuísticas y justificaciones. Un diagnóstico despierta más debate pero menos polémica que la prescripción de una terapia y polemizar sobre todo el territorio a la vez no facilita el consenso.

Quinta: **el PG orientativo es mucho más flexible para su posterior desarrollo** sin dejar de ser una referencia territorial rigurosa. Mientras el plan normativo “manda” el orientativo “dice lo que desea”, en vez de hablar de lo que hay que hacer, habla de por qué hacerlo así, lo que lo hace más transparente y fructífero a la hora de desarrollarlo.

*

Hasta aquí lo mejor, que no siempre es amigo de lo bueno.

La alternativa de mínimos

Dejando al margen la problemática antes comentada, en la legislación actual se perciben cuatro problemas de planeamiento que convendría solventar.

1º. Parece indispensable **recuperar la iniciativa particular para todo tipo de instrumentos urbanísticos de planeamiento de alcance inferior así como instrumentos de gestión. El sistema actual, basado en que la Administración “asuma”, si quiere, los planes que redactan los particulares, es menos transparente, se presta a discriminación y pone en evidencia un modelo de cariz autoritario.**

FRANCISCO BLANC ABOGADOS

2º. Sería muy conveniente **recuperar la información pública promovida por particulares (prevista en la propia legislación estatal de evaluación ambiental)**. Esta técnica funcionó perfectamente en la CAV. Que los ciudadanos tengan que pedir permiso al Alcalde para someter a conocimiento público sus iniciativas, no es muy propio de una sociedad democrática. **El Pleno del Ayuntamiento siempre será “soberano” para decidir las propuestas que aprueba**, por supuesto, por lo que **no debería existir recelo a que los ciudadanos exhiban libremente sus iniciativas al conocimiento público**.

3º. Sería muy conveniente **reconsiderar el procedimiento actual de evaluación ambiental estratégica**. Si la legislación estatal ya es deficiente, de por sí, con aspectos discordantes con la Directiva 42/2001/CE, su adaptación autonómica valenciana es aún más cuestionable.

La Ley estatal 21/13 parte de una premisa organizativa. Está pensada para organizar la evaluación ambiental “estratégica” de planes en el seno **de la Administración del Estado**. Dicha ley es la que inventa los denominados **“órgano ambiental” y “órgano sustantivo”**, porque tales **conceptos no existen en la Directiva**. La expresión “órgano”, en derecho administrativo, alude a un departamento o rama dentro de una organización o ente administrativo. Por ejemplo, el Ayuntamiento *no* es un “órgano” sino que el Alcalde es un “órgano” dentro del Ayuntamiento. La dicotomía entre el órgano “sustantivo” y el órgano “ambiental”, sólo tiene sentido **pensando en el Estado, donde dependen de un superior jerárquico común** capaz de solucionar conductas disruptivas entre ellos e imponer la coordinación (cesando a los responsables cuando sea preciso). Pero **este esquema resulta disfuncional en las relaciones entre órganos autonómicos, estatales y municipales donde se carece de un superior común**.

El resultado es: i) Un Ayuntamiento responsable legal ante los ciudadanos de elaborar y tramitar el Plan urbanístico. ii) Unos departamentos sectoriales recelosos de su

FRANCISCO BLANC ABOGADOS

elaboración porque no son responsables de ella. iii) Un órgano ambiental autonómico que se inhibe ante esa falta de coordinación porque no ostenta una posición jerárquica superior a las partes en conflicto. iv) El resultado práctico es **un urbanismo no planificado improvisado, caótico, basado en decisiones discrecionales puntuales e instrumentos de excepción**, con una falta crónica de viviendas y espacios productivos. v) Unos **ciudadanos que sufren** las consecuencias de esa parálisis administrativa en forma de carestía de vivienda y caída de la productividad.

La **solución** natural a este grave problema consiste en que **el órgano ambiental siempre se residence en la Administración responsable de la elaboración del Plan de que se trate** (como ocurre ahora con la ordenación pormenorizada). Si se trata de un Plan de elaboración municipal el órgano ambiental debe ser municipal; si autonómico, autonómico (si es estatal, ya es el Estado). **Quien es responsable ante los ciudadanos de elaborar un Plan ha de ser responsable ante ellos de su evaluación ambiental. Eso es lo que pretende la Directiva 42/2001/CE y se está incumpliendo** porque la Ley estatal 21/13 ha desvirtuado la finalidad de la Directiva (aunar los procesos de elaboración y evaluación del Plan en un solo momento y un solo responsable) para convertirlos en un sistema tuitivo de relaciones interorgánicas. Ello aún siendo aceptable mientras los órganos sean dependencias funcionales de una misma Administración, única responsable, resulta ilegítimo cuando dichos “órganos” se residen en distintas Administraciones que aprovechan la evaluación ambiental para controlarse unas a otras desviándose de la finalidad que tenía la Directiva europea.

Esta disfunción se ha traducido en dos órganos de la Administración autonómica (Comisión de Evaluación ambiental y Comisión Territorial de Urbanismo) que ejercen una función duplicada y redundante de control sobre la Administración municipal.

*

FRANCISCO BLANC ABOGADOS

Otros problemas relativos a la Evaluación ambiental estratégica son:

- Sería conveniente **permitir que el promotor del Plan sea la iniciativa privada** (como así lo permite acertadamente la legislación estatal pero no la valenciana).
- La regla de **silencio positivo en la emisión de informes** sectoriales debería ser de aplicación general (en línea con la reciente y acertada modificación legal).
- **En la fase previa a la elaboración del informe ambiental** se debería **huir de los informes sectoriales escritos y limitarse a las consultas**, propiamente dichas, documentando las mismas (cruces de correos, actas de reuniones). Eso es lo que realmente prevé la Ley 21/13 pero se ha desvirtuado.

*

4º. Los llamados proyectos de interés “estratégico” “autonómico” etc. son una figura “intranquila”, de terminología y normativa cambiantes. **Nunca ha servido para mucho.** Es preciso que la Generalitat cuente con un instrumento de intervención urbanística para potenciar las iniciativas de relevancia autonómica. Pero su articulación viene naufragando desde la Ley 1/2012 que las “inventó”. Así es porque se han pergeñado como **una especie de licencia de obras autonómica en vez de considerarla una autorización singular de usos y aprovechamientos.** Este mecanismo tendría que **servir para que un inversor, de iniciativas relevantes, antes de comprar el terreno tuviese garantías de viabilidad** con unas condiciones urbanísticas previas acordadas con la Administración (autonómica). Algo que es imposible si, para empezar a hablar, se le exige un proyecto de ingeniería industrial en condiciones de ser autorizado como primer paso en la primera ventanilla. **Nadie va a proyectar una fábrica antes de adquirir el terreno, pero tampoco va a adquirir el terreno antes de contar con el**

FRANCISCO BLANC ABOGADOS

beneplácito de la Generalitat. Para obtener éste no hace falta proyectar la fábrica, basta con acordar sus parámetros urbanísticos básicos.

Además la regulación, desde 2012, ha venido ha limitar innecesariamente la operatividad de la figura con **múltiples cortapisas** (parcela única, zonificación única, prohibición del residencial) **como si se temiera que el Gobierno Valenciano actúe incorrectamente y no se le quiera permitir decidir.**

Una figura análoga ya funcionó correctamente en la CAV durante la vigencia de la LSNU de 1992 con las declaraciones de interés comunitario de singular relevancia de su artículo 20. Era un esquema útil por **integrar la iniciativa del particular, con el posible concurso de iniciativas y con su evaluación ambiental, dejando en manos del Gobierno decidir el alcance concreto que podían revestir estas iniciativas.** Se trataba de una **“macro-dic”** tramitada como un PAI de la LRAU y aprobada por el Gobierno Valenciano. Nunca ha estado claro por qué esta figura de la “macro-dic”, que dio un buen resultado, fue abolida (sin mencionarla) por la Ley del Suelo No urbanizable 10/2004. Posiblemente porque se pensó que era una variante innecesaria de los PAI de la LRAU. Lo cierto es que su aplicación fue razonablemente satisfactoria.

El urbanizador

La LOTUP lleva al paroxismo la obsesión por los “contratos administrativos” para encorsetar la figura del urbanizador. Un derrotero ya iniciado por la LUV bajo presión de un procedimiento sancionador europeo. Al final el TJUE que consideró que la LRAU era aceptable. Pero su filosofía quedó desvirtuada en la LUV y el sistema de “contratos” diseñado por ésta y proseguido por la LOTUP ha dado lugar a un sistema absurdo de **concursos públicos de único concursante** quien siempre negocia bajo mano las bases del concurso y, causalmente, siempre es el propietario mayoritario del terreno. Por sentido del ridículo convendría olvidarse de semejante regulación.

Podríamos aventurar algunas propuestas para reorientar la situación.

1. Admitir la iniciativa privada en programas, proyectos de urbanización y reparcelación.

2. Mantener la actual regulación del estatuto jurídico común del propietario-no-urbanizador que defina y garantice los derechos del afectado por una actuación urbanística de la que no es promotor. Este estatuto **ya está** en buena medida **bien definido, para la gestión indirecta, en la propia legislación actual** y, en general, con una redacción adecuada y suficiente **tal como está**. Para la gestión directa, en cambio, la normativa vigente recorta injustificadamente los derechos de la propiedad. Lo que importa al propietario afectado por un PAI no es quién lo promueva, sino que se respeten sus derechos quienquiera sea el urbanizador. Que éste sea el Ayuntamiento no convierte al propietario en ciudadano de segunda.

FRANCISCO BLANC ABOGADOS

3. El documento sometido por la DGU a encuesta pública acierta al considerar que la **gestión pública** (o directa) **no debería tener un régimen de preferencia sistemática sobre la** indirecta (privada). **La Administración siempre puede escoger entre una u otra atendiendo a las circunstancias** concretas. Poco sentido tiene demonizar *a priori* la iniciativa privada.

4. Cuando la **iniciativa privada** pretenda desarrollarse **por reparcelación** (sea forzosa o voluntaria) y tenga como cometido simplemente reparcelar y urbanizar, **el sistema** normal de actuación **debería ser la gestión por propietarios** sin concurso. **El porcentaje** ideal para promoverla es el **50,01% de la superficie de terreno afectado (o de cuotas condóminas equivalentes)** puesto que es el que mejor previene minorías de bloqueo. **En ningún caso debería exigirse la constitución obligatoria de Agrupación de interés Urbanístico** o entidad equivalente como urbanizadora. **Las juntas de compensación** en toda España se han revelado claramente inoperantes (y frecuentemente nidos de corrupción). **Una vez establecido que el “propietario-no urbanizador” tenga su estatuto de derechos y garantías con protección legal** (ya lo tenemos) **no hace falta un trámite burocrático previo para dirimir si el propietario mayoritario es bastante mayoritario o bastante propietario.** La garantía del minoritario estará en los derechos que la ley le reconozca *dentro* del proceso de gestión posterior, no en prerrogativas de bloqueo *previas* a su inicio.

5. En el documento difundido por la DGU se menciona la posibilidad de introducir la **expropiación por concesionario.** Es, nuevamente, una idea muy acertada. La expropiación como sistema de actuación a beneficio de un particular tiene sentido cuando:

i) Se trata de una **iniciativa privada que** no se limite a la urbanización sino que también **comprenda un compromiso concreto de edificación** de, al menos, una parte relevante de lo que se urbaniza, con fines y plazos concretos y con garantías adecuadas.

FRANCISCO BLANC ABOGADOS

ii) Debe tratarse de **iniciativas de inversión de especial relevancia** (palabras que ya existen y no hace ninguna falta añadir cuántos millones ni cuántos puestos de trabajo, que son datos relativos según la proporción del caso).

iii) Se trate de una **iniciativa privada de planeamiento**.

iv) **Se adjudique** la condición de urbanizador **mediante concurso** público para seleccionar al beneficiario de la expropiación.

v) **Se admita, en todo caso, que el proceso se inicie a instancia de un particular** como ocurría en los PAU (Programas de Actuación Urbanística) de la Ley del Suelo de 1976.

vi) Se regulen **fórmulas de colaboración voluntaria de los propietarios originarios** como el **pago del justiprecio en solares voluntario** (si lo solicitan) **o la liberación de expropiaciones**. Hay que posibilitar que la parte de solares que no vaya a ser edificada por compromiso del urbanizador, pueda distribuirse entre los propietarios originarios que tengan interés en ello.

La expropiación con beneficiario privado ha de entenderse como una fórmula de asegurar la viabilidad de un proyecto de edificación importante, no de marginar económicamente a los propietarios originarios a quienes habría que darles una posibilidad razonable de que se beneficien de él. La legislación de Madrid, por ejemplo, tiene un modelo a este respecto aunque nunca se ha aplicado porque su regulación es excesivamente escueta. En cambio **si se aplicó con éxito** al menos en tres ocasiones en la CAV durante los años inmediatamente anteriores a la LRAU/94 **al amparo de la Ley del Suelo de 1976**.

FRANCISCO BLANC ABOGADOS

Este tipo especial de urbanizador, elegido por concurso, podría valerse del beneficio de expropiación porque adquiere compromisos de construcción, aborda inversiones relevantes y es promotor de planeamiento de iniciativa privada. El perfil no es el de un constructor de obras públicas sino de en un promotor de iniciativas privadas de desarrollo inmobiliario.

6. Habría que repensar el sistema de gestión urbanística “dibujada” por “corralitos” o compartimentos estancos (equipamientos adscritos a la gestión, áreas de reparto dibujadas como macro-unidades de ejecución discontinuas, etc). Los recintos cerrados de gestión sólo tienen sentido para urbanizar, por la necesaria continuidad de las infraestructuras físicas, pero no para reparcelar. Funciona mejor -porque es más práctico- articular un sistema abierto, sin “ámbitos de adscripción”, donde los particulares puedan organizarse libremente proponiendo distintas alternativas de ámbito de concreto de equidistribución, siempre que cumplan unas reglas abstractas (aprovechamientos, coeficientes de cesión, etc.) establecidas de antemano.

Actuaciones de regeneración urbana

Los programas de actuación aislada pueden ser un instrumento muy útil para la recuperación de la ciudad histórica en la CAV. Ello es así porque, a diferencia de otras comunidades, nuestra arquitectura histórica está asentada sobre una estructura parcelaria urbana muy fragmentada.

Un obstáculo importante a las actuaciones de rehabilitación es la concurrencia de distintos propietarios con iniciativas o posiciones enfrentadas. La problemática es similar a la del suelo urbanizable, donde se resuelve mediante la reparcelación. En los núcleos urbanos históricos suelen darse tres casos merecedores de PAA: i) **condóminos de un mismo edificio protegido con declaración de una ruina económica**, donde la

FRANCISCO BLANC ABOGADOS

obligación de rehabilitar excede los deberes de la propiedad. **ii) Distintos edificios y solares contiguos entre sí pero cuya recuperación urbana depende de una actuación conjunta.** **iii) Casos es que es necesaria una modificación puntual menor de la ordenación pormenorizada** (a escala de manzana y de estudio de detalle) vinculada a actuaciones de rehabilitación.

Para todos estos casos los Programas de Actuación Aislada y la reparcelación “horizontal” prevista por la ley **puede ser una solución útil.** Pero a condición, **para hacerla operativa, de huir del régimen de edificación forzosa** y aplicar la gestión por propietarios, articulando fórmulas de participación de todos los afectados, pero no fórmulas sancionadoras. La gestión urbanística sancionadora contra el propietario que no cumple el “deber de edificar” es una reliquia inoperante del franquismo. Desde 1947 no ha funcionado jamás y su resurrección en la Ley del Suelo de 1990 fue un notorio fracaso. **En una economía de mercado no hay propietarios “buenos” y “malos”, ni cabe “castigar” a quienes no edifican en plazos. Hay propietarios “activos” y “pasivos” y tan legítima es la posición de unos como la de los otros.** El propietario “pasivo” nunca debe verse empoderado con posiciones de veto sobre operaciones urbanísticas que trascienden su interés particular (los llamados (“*holdouts*” o “llaves de oro”). Pero tiene derecho a beneficiarse de ellas y participar si lo desea con garantías jurídicas igualitarias.

*

La segunda clave para propiciar la regeneración urbana está en una legislación más tolerante con la economía de la rehabilitación, que permita las obras y usos del edificio originario aunque se prohíban para el de nueva planta y se toleren excepciones a las reglas propias de la nueva edificación que incentiven rehabilitar los edificios existentes, no porque sean de “interés arquitectónico” sino porque no es socialmente rentable esperar a que se caigan de viejos.

SUELO NO URBANIZABLE

La última observación, es particularmente atinente al suelo no urbanizable donde proliferan los edificios en ruina de impacto paisajístico desfavorable hacia los que cabría reconducir las nuevas iniciativas de uso.

El actual **modelo** de ordenación **del suelo no urbanizable deriva de la Ley de 1992**. Era (y es) un modelo muy diferente al implantado en otras comunidades autónomas. Se echa en falta **una reconsideración sistemática de los resultados prácticos** que ha tenido a los 30 años de su vigencia. En vez de eso **se ha producido una hipertrofia de la casuística normativa**, carente de todo orden y principio y basada en la resolución de casos particulares, a veces con apellido. El sistema actual merece una revisión global y quizá no fue buena idea fusionar en la misma LOTUP la legislación del no urbanizable con la urbanística general, porque eso impidió prestar atención a la especificidad de los problemas del no urbanizable que merecen un debate propio de cara a la revisión de su modelo legal.

Algunas ideas:

- **La DIC ha degenerado. En vez de ser un o “acto de atribución de uso y aprovechamiento” se ha convertido en una pre-licencia de obras.** La documentación de la DIC debería regularse. Su contenido prescriptivo no debería plantearse como proyecto de obras sino como el equivalente a una especie de Estudio de Detalle acompañado ficha de usos y aprovechamiento. Del mismo modo que pueden autorizarse distintos proyectos de edificación, sobre la misma parcela, al amparo de una misma ordenanza, esto mismo debería suceder con la DIC sin necesidad de modificarla. No es lógico que para reformar el edificio o reconstruirlo haya que reformar la DIC.

FRANCISCO BLANC ABOGADOS

- El actual sistema de plazos y canon ha fracasado porque el canon se valora como si fuera un recargo del ICIO y el plazo tiene un horizonte de actuación impreciso en el momento posterior a su caducidad. Habría que hacer un nuevo estudio la cuestión.
- En lugar de establecer un listado creciente e interminable de excepciones a la DIC sería más útil agilizar su tramitación. En 1992 estaban sujetas a silencio positivo.
- El **excesivo reglamentismo** de la actual legislación (en la definición de los supuestos autorizables y de sus condiciones técnicas) es problemático. Se debería remitir a reglamento (o a Plan) muchos pormenores de la regulación actual, reservando la Ley para cuestiones de principio.

DISCIPLINA

Se han efectuado modificaciones legales muy interesantes en materia de ECUV y DERE en lo que va de legislatura. La orientación ha sido muy correcta dentro del estrecho margen de actuación que permite la legislación estatal sobre silencio administrativo. No obstante convendría coordinar el texto legal con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (STC 143/17). Asimismo convendría un esfuerzo de coordinación normativa entre la tramitación de títulos habilitantes de la Ley 1/2021, con los de la Ley 6/2014 y los de la 14/2010.

Resulta **muy problemática la regla de silencio negativo en la concesión de licencias de obras** (art. 11.4.b de la Ley de Suelo Estatal 7/2015). Es poco presentable el silencio negativo cuando un ayuntamiento incumple el plazo legal para resolver y la solicitud ha sido presentada con certificado ECUV. La inmensa mayoría de ayuntamientos resuelven dentro de plazo lo que hace sorprendente que sólo algunos no lo consigan. **El silencio negativo en las licencias de obras es una de las causas de la carestía de viviendas y la subida de precio de los alquileres.** Donde hay más casos de silencio negativo es, casualmente, donde se producen más tensiones en el precio de los alquileres. Hay posibles soluciones legales para ese cuello de botella respetando la legislación estatal, pero su problemática no puede ser abordada aquí.

