

PROPUESTAS A LA CONSULTA PÚBLICA PREVIA EN RELACIÓN CON EL ANTEPROYECTO DE LEY DE LA GENERALITAT, DE REFORMA DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA Y DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE LA COMUNITAT VALENCIANA

Vista la Consulta pública previa en relación con el anteproyecto de ley de la generalitat, de reforma de la legislación urbanística y de ordenación del territorio de la Comunitat Valenciana realizada mediante el Anuncio publicado en el DOGV Núm. 9939 / 18.09.2024. procedemos a realizar las siguientes

APORTACIONES

A. SOBRE LA MEJORA DEL PLANEAMIENTO URBANISTICO VALENCIANO.

1.- SOBRE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL Y TERRITORIAL

Uno de los graves problemas que sufre el urbanismo español y valenciano es la falta de agilidad para la toma de decisiones y la aprobación del planeamiento. En la primera década de este siglo se “enfrió” el urbanismo mediante la creación de un auténtico hándicap administrativo a través de la evaluación ambiental y estratégica y la dotación de pocos medios humanos para realizarla, propiciando el intencionado bloqueo casi absoluto del urbanismo valenciano.

La evaluación ambiental y territorial de un proyecto, antes de que el mismo haya sido ni siquiera conformado, retrasa notablemente los procedimientos administrativos urbanísticos debido, fundamentalmente, a la existencia de una interpretación literal extrema sobre la legislación estatal que exige la evaluación a unos instrumentos de planeamiento que en circunstancias normales no lo requieren (v. gr., actuaciones en el suelo urbano ya edificado), o procedimientos que impiden la evaluación ambiental simultánea a la tramitación urbanística del proyecto, así como a la existencia de un solo órgano emisor de las declaraciones ambientales para toda la Comunitat Valenciana.

De hecho, la emisión de decenas de informes sectoriales que deben instruirse en la aprobación de cada documento de planeamiento (sea un plan estructural o una simple modificación puntual no reclasificatoria), con la reiteración de esos por las administraciones sectoriales para comprobar si el proyecto de planeamiento cumple o no las directrices que se debieron emitir en el informe inicial comporta una dilación temporal absolutamente injustificable.

Todo ello dificulta enormemente cualquier tramitación que se planteen los municipios y hacen que ocupen sus esfuerzos en la tramitación del planeamiento urbanístico en lugar de ocuparse de la gestión urbanística que debería ser su objetivo fundamental.

La errónea transposición al ordenamiento español de la Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio, sobre evaluación de las repercusiones de determinados planes y programas en el medio ambiente, y de la Directiva 2011/92/UE, de 13 de diciembre, de evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, supone, como hemos apuntado, una dilación injustificable en el tiempo de los trámites administrativos que provoca una ralentización tremendamente preocupante y que paraliza muchos de los proyectos productivos que pueden ser necesarios en un momento en que los fondos europeos para la reconstrucción necesitan de agilidad administrativa.

Por ello, es conveniente establecer un procedimiento administrativo en el que el borrador de planeamiento sea una versión preliminar que se tramite de forma paralela con la propia evaluación ambiental, simultaneando tramites de información pública con la necesaria participación pública que debe acompañar a ambos trámites.

2. LA PROBLEMÁTICA DE LOS INFORMES SECTORIALES.

La excesiva carga de informes sectoriales, reiterados al menos tres veces a lo largo de todo el procedimiento administrativo afectan gravemente a la vigencia de la declaración ambiental estratégica.

Por ello, se debe organizar adecuadamente y de manera coordinada la emisión de la cantidad ingente de informes sectoriales, limitándolos a los estrictamente necesarios y acotando el contenido de los mismos a su propio marco competencial. Formulando un único informe colegiado que subsuma coordinada y coherentemente las disposiciones contenidas en cada uno de los informes sectoriales necesarios correspondientes a cada expediente de planeamiento.

Un único informe en que se determinen de forma clara y expresa las condiciones de cada administración sectorial y que la que la administración que compruebe el cumplimiento de sus exigencias no sea la sectorial sino el órgano sustantivo, es decir la Comisión Territorial de Urbanismo en la que todas ellas tienen representación.

Y el artículo 8 del Reglamento de los órganos territoriales y urbanísticos de la Generalitat, aprobado por el Decreto 8/2016, de 5 de febrero, al regular las atribuciones de las Comisiones Informativas de Urbanismo, establece, entre otras cosas lo siguiente: *“Las comisiones informativas propiciarán la unificación y compatibilizarán los criterios de actuación territorial entre los diversos departamentos y organismos en el ejercicio de sus respectivas competencias”*. La Comisión Informativa de Urbanismo también puede tener una función importante en relación con la integración en el procedimiento de los informes sectoriales en la tramitación urbanística y de las DIC.

También es necesario que, solicitado el correspondiente informe sectorial, el plazo de emisión del informe estricto sea de un mes. Así, conforme al artículo 22.1.d de la LPAC se le comunicará al órgano promotor que la solicitud de este informe implica la interrupción del plazo máximo para resolver y pasado el plazo de un mes, de no recibirse el informe sectorial, debería realizarse la advertencia de que, transcurrido el plazo, podría continuarse con la tramitación, según lo señalado en el artículo 80 LPAC.

Transcurrido el plazo de tres meses sin que se emitiera el informe se debería proseguir la tramitación sin más dilación y someter el expediente a la consideración de la primera Comisión Informativa de Urbanismo que se celebre.

3. LA APROBACIÓN SUPEDITADA DEL PLAN: UNA SOLUCIÓN MOMENTÁNEA

Intentar conseguir la unanimidad de informes sectoriales sin condicionamiento alguno es un imposible en la actualidad. Son muchos los aspectos a valorar por cada uno de los órganos sectoriales y es muy fácil que alguno de los ámbitos del plan sea informado desfavorablemente por alguna circunstancia. En la mayoría de los casos, debido a un deficiente documento de alcance o por un cambio de opinión subjetiva del emisor del informe técnico sectorial. O incluso por el cambio de normativa y la errónea aplicación del régimen transitorio, siempre de tan difícil aplicación.

El art. 57.3 TRLOTUP da una solución, aunque sea parcial e insuficiente al problema de la eterna tramitación de los documentos de planeamiento al establecer que, si en los informes sectoriales existen reparos de alcance limitado (una forma suave de decir que el informe es parcialmente desfavorable) y pueden subsanarse con una corrección técnica específica consensuada con el órgano promotor, la aprobación definitiva se supeditará en su eficacia a la mera formalización documental de dicha corrección. La resolución aprobatoria puede delegar en un órgano subordinado, incluso unipersonal, la facultad de comprobar que la corrección se efectúa en los términos acordados y, verificado esto, ordenar la publicación de la aprobación definitiva.

Se debe entender por corrección técnica aquella que tenga por objeto la incorporación de modificaciones, determinaciones o contenidos al instrumento de planeamiento en tramitación en los términos que se indiquen en el acuerdo aprobatorio supeditado, sin implicar un nuevo acuerdo aprobatorio, o que se refieran a la forma de presentación del documento, como la elaboración de un texto refundido u otros supuestos análogos.

4. CONTROL DEL DESARROLLO DEL PLANEAMIENTO.

El necesario enfocar la norma de forma que establezca el desarrollo legal hacia un planeamiento urbanístico del siglo XXI, con establecimiento de Objetivos e indicadores de sostenibilidad y de capacidad territorial y directrices estratégicas del desarrollo previsto de forma concreta, aunque con un grado de flexibilidad suficiente que permita mantener su vigencia a pesar de cambios no sustanciales en la ordenación debidos al transcurso del tiempo.

a) Los indicadores para el seguimiento del plan

Los indicadores de sostenibilidad deberán estar integrados por parámetros básicos y ser coherentes con la finalidad de la medición perseguida haciendo referencia, en todo caso, a la población, al consumo de recursos naturales y a la capacidad tanto del territorio para asumir la nueva ordenación, como de las infraestructuras que prestan servicios urbanísticos existentes para atender el incremento de la demanda de estos servicios.

Para ello se proponen los siguientes indicadores básicos:

a) En el ámbito de ocupación del suelo

01. Ocupación de los usos del suelo. El primer nivel de clasificación de usos y coberturas del suelo del SIOSE2005 comprende ocho categorías básicas, que son las que se han utilizado en el análisis de los municipios: 1. Cobertura artificial 2. Cultivos 3. Pastizal 4. Arbolado forestal 5. Matorral 6. Terreno sin vegetación 7. Coberturas húmedas 8. Cobertura de agua.

$$\left[\frac{\text{superficie según usos (clasificación SIOSE2005)}}{\text{superficie total municipal}} \right] \times 100$$

02. Superficie artificial por habitante. La superficie artificial deberá obtenerse a partir del Sistema de Información de Ocupación del Suelo en España (SIOSE2005) y comprenderá los siguientes atributos de la cobertura simple artificial: edificación, zona verde artificial y arbolado urbano, lámina de agua artificial, vial, aparcamiento, zona peatonal sin vegetación, suelo no edificado, otras construcciones y zonas de extracción y vertido.

$$\left[\frac{\text{superficie artificial (clasificación SIOSE2005)}}{\text{Población total}} \right]$$

03. Superficie urbanizada del término municipal. Este indicador es un complemento del indicador de usos del suelo, en el que se pone de relieve cuantitativamente la superficie de suelo de naturaleza urbana que ocupa un municipio.

$$\left[\frac{\text{superficie urbanizada}}{\text{superficie total municipio}} \right] \times 100$$

04. Compacidad absoluta. Este indicador es el eje de sostenibilidad urbana que incide en la forma física de la ciudad, en su funcionalidad y, en general, con el modelo de ocupación del territorio y la organización de las redes de movilidad y de espacios libres. El modelo compacto de ocupación del territorio es el eje que tiene más consecuencias directas sobre otros ejes: la eficiencia, la complejidad y la cohesión social.

05. Densidad de viviendas. La densidad de viviendas se refiere a las personas que habitan el territorio urbanizado, y si lo hacen con una densidad suficiente como para garantizar un correcto desarrollo del metabolismo urbano y de las relaciones de contacto en una ciudad.

Número de viviendas /Unidad de superficie*Malla de referencia de 200 x 200 m

b) En el ámbito del espacio público y habitabilidad

06. Calidad del aire. El índice de calidad del aire es un valor cualitativo que se asigna para cada tramo de calle (que tendrá asignado la población que reside en él), según la idoneidad de este aire para ser respirado, y por lo tanto la escala de calidad se define en función del impacto en la salud humana que puede producir la exposición a diferentes niveles de contaminación.

07. Confort acústico. El número de ciudadanos afectados para cada nivel de ruido se obtiene mediante un análisis del caso más desfavorable: se atribuye a la población el nivel sonoro más desfavorable que repercute sobre cada una de las fachadas del edificio.

[Población expuesta a niveles acústicos inferiores a los límites establecidos / población total] x 100

08. Accesibilidad del viario. El indicador pondera la accesibilidad de los tramos de calle en función de la anchura de las aceras y de la pendiente del trazado respecto al total del viario.

09. Espacio viario destinado al peatón por tramo de calle. Fomentar los recorridos peatonales amplios, seguros y sin fricciones con el tráfico de vehículos a motor y, al mismo tiempo, favorecer un espacio público de calidad que pueda acoger múltiples usos para la convivencia y para la interacción entre las personas.

[Espacio viario peatonal / (Espacio viario peatonal + Espacio viario vehicular)] x 100

10. Proporción de la calle Ámbito. Evaluar la relación entre anchura de calle y altura de lo edificado para comprobar los niveles de insolación e iluminación en cada tramo de calle.

[Tramos de calle (metros lineales) con una relación h/d menor a 2/ longitud total del viario (metros lineales)] x 100

c) En el ámbito de la movilidad y servicios

11. Distribución modal del transporte urbano. La apuesta por una movilidad sostenible basada en el uso de medios de transporte alternativos al vehículo privado se refleja en este indicador de reparto del modo de desplazamiento de la población.

[número de viajes realizados en vehículo privado / número de viajes totales] x 100

12. Espacio viario para peatones. Recuperar la urbanidad del espacio público, liberándolo de su función imperante al servicio del coche, para convertirlo en espacio de convivencia, de ocio, de ejercicio, de intercambio y de otros múltiples usos.

[superficie viaria para peatones / superficie total viario] x 100

13. Proximidad de las viviendas a una parada de transporte público. Viviendas con cobertura de una parada de transporte público, bus o metro, a menos de 300 y 500 metros respectivamente, con relación a las viviendas totales.

[viviendas con cobertura a menos de 300 metros de una parada de bus y de 500 metros de una estación de metro/número total de viviendas] x 100

14. Proximidad de las viviendas a redes de transporte público alternativas al automóvil
Valora el porcentaje de población del ámbito, a través de las viviendas, con acceso al menos a tres de los cuatro medios de transporte alternativos considerados: paradas de autobús urbano, paradas de tranvía / metro, red de movilidad ciclista y sendas urbanas.

[viviendas con cobertura simultánea a dos o más redes de transporte alternativo/número total de viviendas] x 100

15. Proximidad de las viviendas a un carril bici. Valora la cobertura que proporciona este servicio a la población existente a través de las viviendas. La presencia de estos espacios, y especialmente su interconexión, mejoran la calidad de vida de los residentes proveyendo un medio de transporte alternativo, más saludable y sostenible, especialmente indicado para cubrir distancias cortas.

[viviendas con cobertura a menos de 300 m de un carril bici /número total de viviendas] x 100

16. Proximidad de las viviendas al aparcamiento para bicicletas. Viviendas con acceso a menos de un minuto a pie a aparcamientos para bicicletas, o lo que es lo mismo, situados a una distancia inferior a 100 metros.

[viviendas con cobertura a menos de 100 metros de un aparcamiento para bicicletas/número total de viviendas] x 100

d) En el ámbito de la complejidad urbana

17. Equilibrio entre actividad y residencia. Este indicador evalúa el reparto entre la superficie construida no residencial, es decir, la superficie construida de los usos industriales, comerciales y de oficinas, en relación con el número total de viviendas.

[Superficie construida no residencial (comercio + oficinas + industria) / nº viviendas] x 100

e) En el ámbito de los espacios verdes y biodiversidad

18. Extensión de ecosistemas antrópicos de valor para la biodiversidad. Evalua la superficie ocupada por ecosistemas antrópicos de interés ya que, aunque en la mayoría de los casos no se encuentran protegidos bajo ninguna figura de protección, es interesante garantizar su representación por constituir ecosistemas de gran importancia ecológica.

[Superficie de ecosistemas antrópicos de interés / Superficie artificial total]*100

19. Extensión de ecosistemas naturales. Permite medir los cambios que se pueden originar en la extensión que ocupan en el municipio aquellos ecosistemas que constituyen hábitats naturales cuya riqueza es importante para la conservación de la biodiversidad.

[Superficie de ecosistemas naturales/ Superficie municipal]*100

20. Agricultura y ganadería ecológica. Proporción de superficie destinada a cultivos ecológicos en relación con el total de superficie agrícola cultivable y número de animales en ganadería ecológica respecto al total de animales

21. Índice de permeabilidad del suelo. El Índice biótico del suelo (IBS) indica la relación entre las superficies funcionalmente significativas en el ciclo natural del suelo y la superficie total del área de estudio. Se asigna un factor a cada pieza de suelo según el grado de naturalidad y de permeabilidad: suelos permeables (1), suelos semipermeables (0,5), cubiertas verdes (0,3), suelos impermeables (0).

22. Superficie verde por habitante. Reservar una dotación mínima de espacio (10m2) verde por habitante por los beneficios que reporta en el bienestar físico y emocional de las personas y por su papel fundamental en el medio ambiente y la biodiversidad urbana.

23. Proximidad a espacios verdes. Se consideran espacios verdes todos aquellos espacios de estancia con una superficie mínima de 400 m2 y con más del 50% del área permeable (parques públicos, jardines, espacios abiertos para uso exclusivo de peatones, plazas). No se consideran las superficies verdes ligadas al tráfico (isletas de tráfico). Los espacios y las distancias de acceso consideradas son: espacios de 400 m2 (distancia 200 m), espacios de 5.000 m2 (distancia 750 m), espacios de 1ha (distancia 2 km), espacios de 10 ha (distancia 4 km).

f) En el ámbito del metabolismo urbano

24. Consumo energético final. Con este indicador se pretende evaluar el consumo de energía final por habitante, con el fin de poder comparar la situación de diferentes municipios e intentar reducir el consumo manteniendo unos niveles de confort adecuados minimizando las afectaciones al bienestar del ciudadano.

25. Demanda energética residencial. La demanda energética de un edificio depende de sus características constructivas y del clima en el que se encuentra. Así pues, el objetivo del indicador es lograr que la necesidad energética de las viviendas sea mínima manteniendo unos niveles de confort adecuados.

26. Producción local de energías renovables. El indicador informa de la producción de energías renovables de cada municipio. La producción local se expresa kWh por habitante y año.

27. Autosuficiencia energética. El autoabastecimiento energético muestra qué porcentaje del consumo es producido dentro del propio municipio y mediante fuentes de origen renovable. La combinación de un bajo consumo energético con la máxima de producción de energías renovables es la clave para reducir la dependencia energética.

28. Consumo de agua potable en la vivienda. Optimizar el consumo de agua potable, mediante el uso y recuperación de recursos hídricos locales y alternativos (agua no potable) y mediante hábitos y tecnologías de ahorro que potencien la eficiencia en su uso. Litros por persona y día de agua potable consumida en la vivienda.

29. Eficiencia de la red de distribución de agua potable. Aumentar la disponibilidad de agua potable mediante el aumento de la eficiencia del sistema de distribución y la disminución de los volúmenes de agua perdida en la red de transporte.

30. Conexión de aguas marginales a depuradora. Porcentaje de población que dispone de conexión de aguas marginales a un sistema de depuración y/o tratamiento ya sea a nivel individual, local o supramunicipal.

31. Regeneración de aguas depuradas. Porcentaje de aguas residuales tratadas que son regeneradas (adecuadas) para su posterior reutilización, en relación al volumen total tratado.

32. Generación de residuos. La generación de residuos es una consecuencia directa de la actividad humana. La cantidad de residuos generados en un municipio es un reflejo del modelo y hábitos de consumo de la población y por lo tanto un buen indicador de la sostenibilidad del modelo metabólico y de desarrollo del municipio.

33. Recogida separada bruta. El indicador determina el porcentaje de captura de los residuos separados en origen por los generadores y aportados a los sistemas de recogida separada del municipio, respecto a la generación total.

34. Proximidad al sistema de recogida. El análisis se realiza a partir de caminos mínimos, es decir, las distancias se calculan a partir de una red de tramos de calle y no por áreas de influencia. Es importante resaltar que la distancia entre la fracción Resto y las recogidas selectivas sea la menor posible (<50 m) de manera que se incentive la recogida separada y no requiera de un esfuerzo de desplazamiento adicional.

35. Proximidad a un punto limpio. Este indicador calcula la población cubierta a una distancia determinada de los puntos limpios (a partir del cálculo del área de influencia). Se sugiere que los puntos limpios deben estar ubicados en zonas próximas a los ciudadanos, a no más de 10 minutos caminando en zonas urbanas (600 metros aproximadamente).

36. Cierre del ciclo de la materia orgánica. Porcentaje de biorresiduos generados que es posible tratar con los compostadores instalados y posteriormente aplicar el compost resultante en el municipio.

g) En el ámbito de la cohesión social

37. Índice de envejecimiento. Relación cuantitativa de la población mayor (más de 65) respecto a la población infantil (0 -15) en un territorio determinado. Personas mayores por cada niño.

38. Población extranjera. El análisis de la población extranjera en la ciudad y su distribución proporciona información de los desequilibrios territoriales que puedan existir entre la población de diferentes procedencias, ya sea en relación con otros municipios españoles, o dentro del propio municipio.

39. Titulados de tercer grado. Relación cuantitativa entre la población con titulación superior (diplomatura, licenciatura y doctorado o grado y máster) y la población total.

40. Autocontención laboral. Volumen de población residente que trabaja en el mismo municipio respecto al total de su población ocupada.

41. Proximidad a servicios urbanos básicos. Una vez la población está dotada de una cantidad suficiente de suelo de equipamientos como para satisfacer las necesidades básicas de todos los grupos sociales, es necesario distribuirlos de forma adecuada. La proximidad a los equipamientos es una condición básica para su accesibilidad, especialmente para las personas con movilidad reducida.

42. Satisfacción de los ciudadanos con la comunidad local (encuesta sobre percepciones y hábitos). Aumentar el grado de satisfacción de los ciudadanos con su municipio, tanto a nivel global como en aspectos concretos: servicios, zonas verdes, transporte, empleo, etc.

43. Tasa de asociacionismo. Aumentar la implicación de los ciudadanos en los diferentes aspectos de la vida en el municipio (cultural, educativo, social, deportivo, etc.), a través de la participación colectiva y estable en el tiempo que proporciona la pertenencia a una asociación que desarrolle su actividad en esos ámbitos

El establecimiento de indicadores en el plan es esencial para determinar la evolución de este y el acierto en la toma de decisiones que llevaron a escoger el modelo de ciudad que se aprobó inicialmente, con el objetivo de mantenerlo, potenciarlo o, en su caso, modificar su rumbo.

A su vez es conveniente que esta información pueda estar centralizada en la Dirección General competente en materia de Urbanismo de la Generalitat, al objeto de poder hacer un seguimiento veraz de la actividad de ejecución urbanística, su sostenibilidad ambiental y económica y disponer de un observatorio que ayude a la toma de decisiones en materia de ordenación del territorio. Así, los municipios deberían elaborar un informe anual y comunicarlo a la Dirección General con competencia en materia de Urbanismo.

Para ello sería necesario establecer un **informe de seguimiento** de los efectos en el medio ambiente y el territorio derivados de la aplicación del plan o programa para la pronta detección de efectos adversos no previstos en él. Para evitar la lógica relajación en la emisión de los informes de seguimiento sería conveniente alguna acción coactiva como, por ejemplo, que no se pudieran promover modificaciones de dichos planes sin el cumplimiento del citado requisito.

4. MUNICIPIOS EN SITUACIÓN DE DESPOBLAMIENTO: PROPUESTA DE NORMAS DE APLICACIÓN DIRECTA, EL PLAN GENERAL ESTRUCTURAL MANCOMUNADO Y EL PLAN GENERAL ESTRUCTURAL SIMPLIFICADO

Uno de los graves problemas que impregna el urbanismo valenciano está íntimamente ligada a la despoblación.

Las zonas rurales afectadas por el despoblamiento rural derivado no pueden estar sujetas al mismo procedimiento de aprobación de planeamiento urbanístico y de su posterior gestión. La dificultad en la gestión de Planes Generales y otros trámites urbanísticos cuyos requisitos no se adaptan a las características del territorio están mermando las posibilidades de recuperación de estos municipios y se convierten en una barrera más para que puedan disponer de soluciones urbanísticas urgentes para los problemas y las resistencias que estos municipios se encuentran de forma

reiterada cuando se pretende regenerar el patrimonio inmobiliario, crear alguna zona de nueva construcción para nuevos residentes o, simplemente, que se ubiquen empresas que permitan el arraigo al territorio.

Es necesario aplicar políticas correctas que garanticen las mismas oportunidades para todos, independientemente de su procedencia. Así, si el planeamiento urbanístico tarda más de quince años en aprobarse, tal como está siendo el término medio, ello supone un impedimento para poner en marcha soluciones en los territorios del interior.

Resulta necesario y perentorio que se proceda a adaptar y simplificar en la legislación urbanística los trámites e informes creando figuras de planeamiento estructural simplificadas y adaptando la gestión urbanística a los procesos de crecimiento tradicionales.

La nueva Ley es una oportunidad para abordar uno de los problemas más graves del urbanismo actual: la aplicación a los municipios rurales de procedimientos administrativos pensados para los grandes municipios. Y ello desde dos visiones diferentes: la mancomunidad del planeamiento estructural entre municipios limítrofes, lo cual exige la voluntad de todos ello, pero reduce sustancialmente los esfuerzos de tramitación. La otra, posibilidad es la de simplificar el procedimiento administrativo.

Se debería declarar ex -lege como zonificación estructural la que conste como suelo protegido por cualquier normativa sectorial reguladora de acuerdo con la cartografía aprobada por la administración sectorial competente. Y, a tal objeto el ayuntamiento podría recopilar, con carácter de ordenación urbanística estructural, las restricciones que afectan a su término municipal como anexo a su planeamiento vigente.

Así, en estos municipios que, por regla general están dotados de Proyecto de Delimitación del Suelo Urbano (PDSU) o de Normas Subsidiarias (NNSS), se considerarían zonificados como suelo rural aquellos terrenos que estén en situación básica rural (suelo no urbanizable común o protegido) y que, de acuerdo con el plan, quedarán preservados de su transformación urbanística y mantendrán sus valores y funciones ambientales, territoriales, paisajísticas, económicas y culturales que desempeñen. Y, ante la inexistencia de plan general estructural se debería considerar como suelo rural de protección especial estructural, el caso de municipios con PDSU, el que conste como suelo protegido por cualquier normativa sectorial reguladora de acuerdo con la cartografía aprobada por la administración sectorial competente, según el informe emitido por la plataforma digital GUIA-T. Y en el caso de los municipios que dispongan de NN.SS., además, aquel suelo que en las mismas se considere como suelo no urbanizable protegido.

Los planes generales estructurales mancomunados establecerán la ordenación estructural de dos o más términos municipales completos. Podrá establecer infraestructuras y espacios libres que articulen la totalidad del ámbito del plan, así como equipamientos de la red primaria para todo el ámbito, tales como centros

educativos, bibliotecas, centros de bomberos o emergencias, hospitales o centros sanitarios, centros asistenciales para la tercera edad, residencias dotacionales, auditorios, polideportivos y otros análogos. En estos casos, los equipamientos de la red primaria se podrán adscribir a uno o varios sectores de los previstos en el plan general estructural mancomunado, siempre que se puedan recibir los servicios que en el equipamiento se faciliten, procurando el justo reparto de beneficios y cargas.

Se procurará una ordenación equitativa de estos equipamientos de modo que todos los municipios incluidos en el ámbito participen de un modo equivalente y proporcional en los beneficios y en las cargas derivados de los mismos.

Como es lógico, la ordenación pormenorizada del plan general estructural mancomunado corresponderá a cada uno de los ayuntamientos de los municipios incluidos en su ámbito.

El plan general estructural mancomunado deberá ordenar de modo conjunto los ámbitos donde el uso global sea el industrial o el terciario, pudiendo concentrar en un solo municipio el crecimiento de este tipo de suelo a los efectos de los criterios de utilización sostenible del suelo. Sin embargo, esta opción es de muy difícil consecución. La falta de altitud de miras es previsible que impida la puesta en marcha de este modelo de planeamiento que, en cierta manera, puede considerarse como utópica: una cosa es mancomunar servicios y otra muy diferente que el polígono industrial o el colegio se encuentre ubicado en el término municipal vecino y ello aunque se habiliten áreas de reparto, sectores, e incluso unidades de ejecución, cuyo ámbito pertenezcan a varios términos municipales diferentes y que equilibren los beneficios y cargas entre ellos, sin perjuicio que coadyuven a su aceptación municipal.

En cualquier caso, procede la formulación de planes generales estructurales simplificados que puedan formularse para establecer la ordenación estructural de municipios cuya población potencial del plan sea igual o inferior a 5.000 habitantes.

En la nueva fórmula que se propone para estos municipios cabría tramitar planes generales estructurales simplificados que ordenarán el suelo que ya está urbanizado, pudiendo prever un nuevo ámbito de suelo urbano directo de expansión, donde los estándares máximos de estas zonas serían los siguientes:

a) Una superficie máxima de cuatro hectáreas en suelo carente de valores que pudieran tener valores dignos de protección por la normativa sectorial estatal o autonómica y en el que no existieran riesgos naturales que no pudieran ser evitados según su normativa reguladora.

b) Una edificabilidad máxima 20.000 m² de techo (0,50 m²t/m²s), cualquiera que sea su uso que por regla general será residencial, dotacional asistencial o industrial tipo taller.

c) Un número máximo de 200 viviendas.

El contenido del plan general estructural simplificado deberá ser, al menos:

a) La delimitación del suelo urbano, coincidente con el urbanizado más, en su caso, los terrenos a que anteriormente hemos indicado.

b) La delimitación y ordenación de las zonas rurales, que abarcarán todos los terrenos que no se consideren suelo urbano, diferenciará los suelos rurales de especial protección y los suelos rurales comunes. La ordenación de las zonas rurales, tanto comunes como protegidas, se ajustarán a lo establecido en la normativa reguladora y cartografía sectorial estatal y autonómica. Siendo únicamente evaluable ambientalmente y territorialmente aquellos suelos que se aparten de las indicaciones establecidas por aquella normativa sectorial ya aprobada. Indicando expresamente que los cambios que en la normativa sectorial reguladora y su planimetría pudieran realizarse serán asumidas automáticamente por el Plan General Estructural Simplificado, sin necesidad de realizar una modificación de planeamiento.

c) La delimitación de las zonas en el suelo urbano, diferenciando las de uso residencial, industrial o terciario.

d) La ordenación los bienes de interés cultural, de los bienes de relevancia local y de los paisajes de relevancia regional que se incluyan en el catálogo de espacios protegidos.

e) La red primaria solo incluirá los elementos de la misma que se ubiquen en el suelo no urbanizable. Las dotaciones y equipamientos propios de la red primaria en el suelo urbano, en este tipo de planes, tendrán la consideración de ordenación pormenorizada.

f) Las áreas reparto serán, con carácter general, uniparcelarias, salvo que el plan disponga otra regulación por necesidades de adscribir elementos de la red primaria a los ámbitos de ampliación de suelo urbano o por otras circunstancias debidamente justificadas por en el plan. Los criterios de cálculo de aprovechamiento tipo, que se realizarán teniendo en cuenta las circunstancias de los suelos incluidos en las áreas de reparto

g) Las viviendas de protección pública, respecto del incremento de aprovechamiento que se regule en el nuevo plan.

Respecto a la ordenación pormenorizada de la ordenación establecida por los planes generales estructurales simplificados, cuando el municipio no pretenda establecer alteración respecto de la ordenación pormenorizada establecida en el instrumento de planeamiento anterior y solo reste por ordenar los nuevos ámbitos de suelo urbano, la ordenación pormenorizada de estos ámbitos podrá incluirse en el plan general estructural simplificado como documento separado sujeto a evaluación ambiental y territorial.

5. LA NUEVA GESTIÓN DE LOS USOS Y LAS ACTIVIDADES

Se deben regular la realización de las eventuales actividades remuneradas que se puedan disponer en la vivienda, estableciendo las limitaciones necesarias para garantizar la buena convivencia entre los diferentes usos permitidos y entre la diversidad vecinal, abriéndose y regulando a los nuevos usos que ya están aquí, como el *cohousing*, el *coliving*, los apartamentos turísticos o la recuperación de áreas industriales abandonadas para usos residenciales.

En la guía jurídica y fiscal del “cohousing”¹, o como también se llama a la vivienda colaborativa, o “coophousing”, o covivienda se define esta vivienda como “*aquellos sistemas de organización comunitaria de la vivienda, que tienen una doble finalidad: dotar a sus miembros de una residencia estable, y hacerlo en un entorno colectivo, de relación con los demás miembros y con la comunidad*” con las siguientes modalidades: *Cohousing senior*, es decir, para mayores; *Cohousing junior*, es decir, para jóvenes; *Cohousing intergeneracional*, es decir, para toda la familia; *Cohousing verde*, es decir, lo mismo, pero con técnicas constructivas sostenibles y más servicios comunes; *Cohousing rural*, es decir, igual, pero ubicados en el medio rural para combatir el despoblamiento; *Cohousing tutelado*, es decir, para personas con diversidad funcional.

Las características de este nuevo modelo residencial se fundamenta bien en una vivienda colectiva, en la que lo esencial del concepto es la comunidad, un conjunto de residentes que viven en el mismo edificio o en el mismo espacio urbanístico privado, con espacios comunes propiedad de todos los propietarios y espacios privativos propiedad de cada propietario respectivamente, convirtiéndose en un modelo de residencia opuesto a la residencia de la vivienda unifamiliar aislada que es la tipología propia del suelo no urbanizable. O bien una comunidad aislada en la que, junto a los espacios privativos de cada propietario se potencian los servicios comunes del edificio o de la urbanización. Aunque esta circunstancia fomenta el aislamiento de la comunidad residente en relación con el resto de la ciudad y los paseos, los juegos, los espacios relacionales, ya no se realizan en la ciudad, ya no se emplean las dotaciones públicas, sino que la vida social de los residentes se desarrolla, principalmente, en las zonas comunes (privadas) de los propietarios de las viviendas del edificio o urbanización, no podemos ocultar la presión que el cambio demográfico que se está produciendo en la pirámide poblacional, el envejecimiento de la población y la dificultad para obtener residencias para mayores a cargo de la administración. Se trata de recintos cerrados, donde los propietarios se relacionan entre ellos y tienen servicios para ellos.

¹ GUÍA JURÍDICA Y FISCAL DEL COHOUSING COOPERATIVO En la Comunidad Valenciana
<https://www.uv.es/aulaempresoc/publicaciones/2020-guia-juridica-cohousing.pdf>

Con todo, lo cierto es que esta modalidad de uso residencial, vivienda colaborativa, todavía no aparece definido ni regulado en ninguna norma como tal ni en sus diversas modalidades y, desde un punto de vista de modelo territorial, no se ajusta al modelo que se establece en el TRLOTUP y en la TRLSRU. Por ello, en lugar de impedir estos nuevos usos, se deberá procurar que dispongan de usos dotacionales, de equipamientos y de servicios en las proximidades de las estaciones de transporte público, especialmente en las estaciones intermodales.

Por lo tanto, la nueva ley y los planes urbanísticos inevitablemente deberán regular la presencia de diferentes tipos de viviendas y garantizar la compatibilidad y la combinación de usos y de personas, con la adecuada estructuración del paisaje intraurbano, garantizando la funcionalidad y la adecuación de las viviendas para los diferentes tipos de núcleos familiares, cuya demanda actual es muy diversa, por lo que deberá ofrecerse una respuesta diferenciada y multifuncional en materia de vivienda.

Las normas urbanísticas y las ordenanzas municipales, al igual que la nueva ley, deberán favorecer la flexibilidad en el uso de las viviendas de manera que faciliten la diversidad de las nuevas estructuras familiares y puedan adaptarse a los ciclos evolutivos y vitales de quien las habite.

Resulta muy importante la relación con los elementos comunes de los edificios de viviendas, debiendo recoger en las normas urbanísticas y en las ordenanzas municipales la obligación de diseñar los vestíbulos y otros elementos comunes mediante la perspectiva de género, garantizando la seguridad (con visibilidad desde el exterior, eliminación de rincones no visibles, iluminación adecuada, pulsador de alarma, etc.). Además, en el diseño de los espacios comunes se deberán tener en cuenta los distintos vehículos que son de acceso doméstico (bicicletas, patinetes eléctricos y otros, carritos de la compra, de niños, de personas con movilidad reducida, tanto caminadores como sillas, etc.).

6. REGULACIÓN DE LAS ZONAS DE ORDENACIÓN

En la actualidad en el urbanismo valenciano existe gran heterogeneidad en los instrumentos de ordenación del territorio y de los planes urbanísticos, en los que se han utilizado criterios muy dispares para su elaboración. Un primer intento de homogeneización de la cartografía urbanística se planteó en el Decreto 74/2016, de 10 de junio, del Consell, por el que se aprobó el Reglamento por el que se determinaba la referenciación cartográfica y los formatos de presentación de los instrumentos de planificación urbanísticos y territorial de la Comunidad Valenciana, hoy derogado.

Se considera necesario minimizar dicha heterogeneidad normalizando la presentación de los documentos técnicos y estableciendo unas condiciones mínimas y unificadas en su formato de presentación, tanto para su tramitación y aprobación como para su posterior acceso al Registro Administrativo de Instrumentos de Planeamiento de la Comunitat Valenciana. En este sentido, debe modificarse y hacer de carácter obligatorio el Reglamento de Zonas de Ordenación Urbanística de la Comunidad Valenciana² facilitando el análisis y tratamiento de los citados instrumentos por parte de las administraciones públicas competentes y mejorar el conocimiento público de las normas urbanísticas de los distintos planes.

La sistematización, la estandarización y la búsqueda de un lenguaje común, genera transparencia y homogeneidad, respetando siempre la autonomía municipal. Con todo ello, el Reglamento de Zonas de Ordenación Urbanística dotó de una mayor capacidad simplificadora y clarificadora a los planes, haciéndolos más accesibles, tanto para los técnicos como para los ciudadanos.

Este reglamento se podría refundir con el ANEXO IV del TRLOTUP que regula los Estándares urbanísticos y normalización de determinaciones urbanísticas y el ANEXO V que regula las Fichas urbanísticas como un anexo a la nueva ley.

7. URBANISMO INDUSTRIAL Y URBANISMO RESIDENCIAL. REGULAR EL PROCEDIMIENTO DE PLANIFICACIÓN DEL URBANISMO DE PRODUCCIÓN (INDUSTRIAL, LOGÍSTICO Y TERCIARIO), CUYAS INVERSIONES NO PUEDEN PREVERSE A PRIORI

La estructura jurídico-urbanística histórica del urbanismo industrial, terciario, logístico y el residencial turístico (el urbanismo de producción) ha sido exactamente igual al urbanismo residencial (el urbanismo no productivo). Ambos tipos de urbanismo son tratados por igual en nuestras leyes. Las estatales y las autonómicas como si necesitaran de las mismas condiciones para su desarrollo. Y esto no es cierto.

El pesado procedimiento administrativo necesario para autorizar una implantación empresarial en terrenos industriales o terciarios, o su propia gestión urbanística densa y complicada han hecho que muchas inversiones se planteen la conveniencia de invertir en España.

Y es que el usuario final del suelo destinado a la producción es muy diferente del usuario de suelo residencial. En el suelo residencial el comprador del inmueble no interviene casi para nada (tan sólo en temas menores como decoración, acabados, etc.) dado que se trata de un producto final que realiza el promotor y los compradores

² Orden de 26 de abril de 1999, del conseller de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de la Generalitat Valenciana. (DOGV núm. 3488 de 05.05.1999)

lo aceptan o no. En cambio, en el caso industrial y terciario, la forma del edificio está claramente condicionado por el proceso productivo de la industria que se instale. Aquí el usuario final tiene mucho que decir sobre las características del producto que necesita. Opina con mayor rigor y sabe exactamente lo que busca, sus necesidades y la conveniencia de no adquirir un producto ni sobredimensionado ni excesivamente ajustado. Aquí la variable precio es más importante

Mientras que, en el usuario residencial, la vivienda es una “finalidad en sí misma” (como vivienda, como inversión, como status social, etc.) en el caso de la industria es un “medio” para producir, por lo tanto, se toma como un coste a tener en cuenta en el balance de la empresa, al igual que el personal, impuestos, proveedores, etc. Es decir, una normativa homogénea para la clasificación y gestión del suelo que exige años de trámite administrativo para estar urbanizados y preparados para la obtención de licencias de obras o la pertinente autorización ambiental.

Una interpretación especulativa generalizada de la legislación urbanística valenciana (LRAU y LUV) unida a la falta de Planes de Acción Territorial del suelo Industrial y Terciario, generó la clasificación y desarrollo de múltiples polígonos industriales que hoy está vacíos, bien por causa de la grave crisis que sufrimos, bien porque no tienen el más mínimo interés para los inversores.

Ello ha supuesto un inmenso derroche de recursos económicos, humanos y, sobre todo, ambientales, ya que un suelo valioso para su cultivo fue abandonado agrícolamente y está, en el mejor de los casos sin edificar, convertidos en auténticos huertos de farolas sin cobre.

Lógicamente debe haber una intervención de la administración respecto a la ordenación de los usos y ello se debe realizar a través del PAT Industrial, en que se maximicen las infraestructuras existentes en materia de transportes, suministros de energía y, por supuesto, el menor impacto ambiental posible.

La vida media de un edificio en el caso residencial es de casi 100 años, mientras que una nave industrial o terciaria en el productivo está en el entorno de los 50 años. Y es que el mercado productivo es mucho más ágil, variable y dinámico que el residencial.

Las empresas nacen y desaparecen a un fuerte ritmo, mientras que las viviendas suelen pasar de generación a generación.

Si queremos que el modelo productivo de la Comunitat Valenciana abandone la economía especulativa y se base en una economía productiva debemos empezar por facilitar a los inversores un soporte ágil para hacer realidad sus proyectos industriales y terciarios. Para ello debemos crear un marco normativo que permita superar las

barreras que la especulación urbanística y la farragosa y cara tramitación urbanística suponen para cualquier emprendedor.

Todos los proyectos empresariales tienen fecha de caducidad, no superando, por regla general, los 30-40 años de vida. Y este es uno de los condicionantes a tener en cuenta en el futuro urbanismo y en las nuevas figuras urbanísticas que deben regular el Urbanismo Productivo.

En consecuencia, resulta necesario distinguir en la normativa urbanística procedimientos e instrumentos urbanísticos diferentes para el urbanismo productivo del urbanismo residencial. Reforzando la figura del Derecho de Superficie como base del urbanismo productivo al objeto de facilitar el acceso a la edificabilidad industrial o terciaria. Y reconsiderando la utilidad de los estándares de Zonas Verdes (10%) que ciertamente no tiene mucho sentido en los polígonos industriales productivos.

En segundo lugar, resulta absolutamente necesario el establecimiento generalizado de los Proyectos de Interés Autonómico adecuados a actuaciones industriales y terciarias. Con la creación de la figura de la gestión urbanística del derecho de superficie a beneficio de estos proyectos de inversión, con un límite de 20 o 30 años.

8. UNA NUEVA LEY QUE FOMENTE EL URBANISMO DIGITAL

La normativa básica estatal, el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre), establece en su artículo 5, entre los derechos de los ciudadanos, el acceso a la información de que dispongan las Administraciones Públicas sobre la ordenación del territorio, la ordenación urbanística y su evaluación ambiental, así como a obtener copia o certificación de las disposiciones o actos administrativos adoptados, en los términos dispuestos por su legislación reguladora. Y en su artículo 25.4 indica que *“Las Administraciones Públicas competentes impulsarán la publicidad telemática del contenido de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor, así como del anuncio de su sometimiento a información pública”*.

No tiene sentido que en la era digital y de la administración electrónica el urbanismo siga siendo un urbanismo analógico en el que la tecnología solo se utilice en la redacción de proyectos, a través de los programas de diseño gráfico. La transformación debe ser mucho más profunda para aprovechar todas las posibilidades que las nuevas tecnologías nos ofrecen.

A. El proyecto de digitalización del urbanismo valenciano

Los retos de transformación digital del urbanismo son elementos clave del modelo futuro y, para ello, hay que fomentar la toma de decisiones basada en el dato, mediante un gobierno y gestión de los mismos adecuado; todo, bajo la premisa de mejora continua de los servicios prestados y la personalización y constante adaptación a las necesidades, consolidando una nueva era del urbanismo, basada en la aportación de valor y la obtención de una visión global a nivel de comunidad autónoma tanto para la Generalitat como sus usuarios, profesionales y ciudadanos, poniendo especial énfasis en la consolidación del Sistema de Información Urbanística, transformando y mejorando los procesos internos, para incidir positivamente en la prestación del servicio y la eficiencia global de la información urbanística y creando una cultura donde los profesionales sean el motor de la transformación digital y un entorno que promueva nuevas formas de trabajo colaborativas, la formación y un balance equilibrado entre capacidades y tecnología; todo, para garantizar el crecimiento y la retención de talento y establecer un entorno colaborador con los agentes clave que facilite la coordinación y desempeño, a la vez que fomente la innovación y la visión global y unificada del territorio.

El fomento de la toma de decisiones basada en el dato se conseguirá mediante el modelaje y arquitectura del dato escalable, que recoja la complejidad del territorio y capaz de trasladarse a modelos conceptuales, lógicos y físicos. En la interoperabilidad e intercambio de datos competencia de la Comunidad autónoma, para facilitar la compartición y acceso rápido a la información disponible, tanto a nivel de la administración autonómica, como a nivel de las restantes administraciones relacionadas.

Será necesario realizar una analítica avanzada en la gestión de los datos para permitir un análisis profundo y preciso de los mismos, a la vez que se incrementará la fiabilidad de la toma de decisiones

El modelo de gestión del dato debe ser centralizado y único, incorporando la definición de nuevos roles y responsabilidades, con una ordenación estructural de la información, homogeneidad de criterios y facilidad en el cruce tanto para aquella generada por la comunidad autónoma en su marco de actuación, como aquella producida por los ayuntamientos sobre los que la Conselleria ostenta competencias.

Para la digitalización del resultado de la ordenación territorial y de los planeamientos urbanísticos será necesaria una visión global y homogénea municipal y autonómica a nivel de documentación y a nivel de cartografía.

La digitalización total del urbanismo permitirá la simplificación, mejora y digitalización de los procesos y trámites internos, reduciendo complejidades, racionalizando y optimizando en el uso de herramientas digitales. Para ello será necesaria la automatización y robotización de procesos para suprimir aquellas actividades manuales, repetitivas y con bajo juicio de valor involucrado. Garantizando la cobertura de las necesidades actuales por los sistemas de información y herramientas, pero potenciando el uso de soluciones escalables y flexibles, e integrando sistemas para facilitar la operativa, minimizando la duplicidad de tareas.

Deberemos convertir al usuario (funcionario o profesional relacionado con la administración) y el ciudadano el centro del proyecto de digitalización del urbanismo, mediante la simplificación, mejora y digitalización de los procesos y trámites externos, reduciendo complejidades, facilitando su realización, seguimiento y facilitando la interacción con usuarios, profesionales y ciudadanos

Para ello es necesario consolidar un modelo de datos abierto sencillo y utilizable de forma intuitiva, personalizando y adaptando los servicios a las necesidades del ciudadano.

Para elaborar un urbanismo 4.0 será necesario fomentar la colaboración de la Conselleria competente en materia de territorio y urbanismo con resto de administraciones autonómicas relacionadas, para dar cabida a un nuevo concepto del urbanismo más transversal, sostenible e inclusivo, promoviendo espacios para colaborar e innovar de la mano de terceros, conociendo tendencias y necesidades de manera temprana. Y facilitar las herramientas y acompañamiento necesario a los ayuntamientos en el proceso de digitalización en un modelo de gestión descentralizado, garantizando su eficiencia, eficacia y autonomía. Posicionándose la Conselleria como referente, asesor y socio en un urbanismo cada vez más digital.

B. Coordinación de los SIT municipales con GUIA-T.

En la actualidad en el urbanismo valenciano existe gran heterogeneidad en los instrumentos de ordenación del territorio y de los planes urbanísticos, en los que se han utilizado criterios muy dispares para su elaboración.

Se considera necesario minimizar dicha heterogeneidad normalizando la presentación de los documentos técnicos y estableciendo unas condiciones mínimas y unificadas en su formato de presentación, tanto para su tramitación y aprobación como para su posterior acceso al Registro Administrativo de Instrumentos de Planeamiento de la Comunitat Valenciana. En este sentido, se persigue, facilitar el análisis y tratamiento de los citados instrumentos por parte de las administraciones públicas competentes.

Son muy pocos los ayuntamientos valencianos que disponen de un Sistema de Información Territorial, (SIT) un sistema geográfico que pone al alcance de los ciudadanos, promotores, empresas y cualquier persona interesada, toda la información territorial sobre parcelas, manzanas, usos del suelo o datos catastrales de todas las fincas del espacio urbano consolidado, concebido como un ejercicio de máxima transparencia y un instrumento de primera magnitud para facilitar el acceso a los datos y agilizar trámites.

El SIT permite la navegación en varias capas (mapa y satélite, a través de Google, y cartografía tanto del Catastro como del planeamiento urbanístico vigente), y una vez localizada la parcela, solar o edificio respecto al cual lo busca la información, el usuario puede obtener los datos que requiere, incorpora el enlace directo en la página web del Catastro, lo que permite la descarga e impresión de la ficha catastral de cada finca, un sistema muy similar al que hemos creado con GUIA-T.

Así pues, el primer objetivo de la nueva ley debería ser la coordinación de GUIA-T con estos SIT ya existentes al objeto de facilitar la mayor información urbanística, territorial y ambiental posible en un primer momento.

La digitalización cartográfica del planeamiento urbanístico de los años 80-90 puede ser sencilla en la mayoría de los casos. Prácticamente la totalidad de ellos acometieron la redacción de planes generales adaptados a la LRAU, la LUV e incluso a la LOTUP. Por lo tanto, la mayoría disponen de una base cartográfica digitalizada que les sirvió para la redacción de su propuesta frustrada. Ello nos permitirá una coordinación más ágil de la cartografía de GUIA-T con la de muchos de estos municipios.

En el mismo sentido los Planes de Acción Territorial integrales también ofrecerán mucha información al respecto a la vez que podrán aprovecharse de la que se consiga con esta segunda fase de la GUIA-T.

C. La digitalización cartográfica de los planeamientos municipales sin SIT o con SIT no compatible.

La digitalización cartográfica del planeamiento urbanístico de los años 80-90 puede ser sencilla en la mayoría de los casos.

Prácticamente la totalidad de ellos acometieron la redacción de planes generales adaptados a la LRAU, la LUV e incluso a la LOTUP. Por lo tanto, la mayoría disponen de una base cartográfica digitalizada que les sirvió para la redacción de su propuesta, en su caso frustrada.

Ello nos permitirá una coordinación más ágil de la cartografía de GUIA-T con la de muchos de estos municipios.

En este sentido se considera necesario **incluir como anexo a la nueva ley la ORDEN de 26 de abril de 1999, del conseller de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, por la que se aprueba el Reglamento de Zonas de Ordenación Urbanística de la Comunitat Valenciana³ para hacerla de carácter obligatorio** en lugar de potestativo, tal como es en la actualidad.

La escasez de reglamentación sobre las zonas de ordenación ocasiona una profusión y heterogeneidad de regulaciones de las mismas cuestiones desde los diferentes planes municipales, que inevitablemente conlleva confusión y dificultad en su interpretación.

Por el contrario, la sistematización, la estandarización y la búsqueda de un lenguaje común genera transparencia y homogeneidad, respetando, siempre, la idiosincrasia y la autonomía municipal. Con todo ello, el Reglamento de Zonas de Ordenación Urbanística dotó de una mayor capacidad simplificadora y clarificadora a los planes, haciéndolos más accesibles, tanto para los técnicos como para los ciudadanos.

Este Reglamento establece una exhaustiva definición y concreción de los conceptos habitualmente utilizados en la elaboración de una ordenanza urbanística, buscando una unificación terminológica en esta materia. Conceptos que se definen con independencia de las zonas a las que se pueden aplicar, sin perjuicio de que en alguna zona haya que matizar alguno de ellos e, incluso, que se identifiquen los conceptos o parámetros definidos como necesarios, opcionales o incompatibles en relación con las distintas zonas de ordenación.

Se trata de sistematizar las zonas de ordenación, facilitando los elementos que intervienen, creando un marco de referencia uniforme, de manera que mediante la concreción por los planes de una serie de parámetros (anchos de viales, forma y dimensiones de parcela, alturas de cornisa...), no habrá dos zonas de ordenación iguales.

Todo ello junto con el ANEXO IV del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje (Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell) que regula los Estándares urbanísticos y normalización de determinaciones urbanísticas y el ANEXO V que regula las Fichas urbanísticas.

³ DOGV núm. 3488 de 05.05.1999

D. Necesidad de exigir la parametrización digital de las normas urbanísticas de los planeamientos municipales

Es importante que la nueva ley apueste decididamente por iniciativas que permitan llevar a cabo una transformación digital de los procesos de validación urbanística mediante la implementación de nuevas tecnologías que permitan modernizar el sistema y lograr una mayor eficiencia.

Así, en los últimos años se ha implantado a nivel mundial una nueva metodología de trabajo que viene a digitalizar el sector de la construcción y está basada en el desarrollo de modelos digitales de edificios, también llamados modelos BIM (*Building Information Modeling*). La administración debe ser partícipe de este avance y aprovechar el esfuerzo que ya se está desarrollando por parte de arquitectos e ingenieros para hacer una definición detallada del proyecto de forma digital. Parece del todo incoherente que desde el sector privado se esté trabajando de forma generalizada con modelos 3D detallados y la administración siga exigiendo la entrega de vistas 2D (planos) para documentar el proyecto, algo que hace que el sistema actual sea totalmente ineficiente.

Por ello, se plantea la posibilidad que desde la administración se admita la entrega de modelos BIM, acompañando al proyecto, los cuales pueden incorporar información estructurada para justificar el cumplimiento urbanístico. Esto implica un cambio sustancial en la forma tradicional de revisar proyectos, ya que este sistema permite al técnico municipal acceder tanto al modelo 3D del proyecto como a la representación gráfica de las distintas entidades que ha considerado el arquitecto para justificar la normativa urbanística (alturas de coronación, superficies computables, retranqueos, etc.), algo que permite potenciar la transparencia del proceso. Implica, además de una mejora en la calidad de revisión del proyecto, una reducción de tiempo de revisión muy notable, ya que el que el técnico revisor podría acceder a esta representación gráfica, tanto del proyecto como de los parámetros que permiten llevar a cabo su justificación normativa, sin necesidad de interpretar multitud de planos 2D o tablas justificativas.

Estas tareas se pueden desarrollar desde una aplicación informática que permita verificar la viabilidad urbanística del proyecto mediante la comprobación de parámetros esenciales, evaluando su cumplimiento de una manera rápida y objetiva, resultando por tanto de gran utilidad tanto como instrumento de autoevaluación para los redactores de los proyectos como para la Administración municipal. Esta aplicación puede efectuar la comprobación de los parámetros urbanísticos de una manera sistematizada, permitiendo visualizar en la pantalla el criterio seguido en el proyecto para su justificación y facilitando en todo caso la labor de evaluación de los técnicos municipales.

Por otro lado, sería necesario realizar un ejercicio de **parametrización digital de las normativas urbanísticas**, información que será cargable desde la aplicación informática para llevar a cabo esta revisión automática en base a los modelos digitales generados por el proyectista. Esta tarea se podría desarrollar por fases, parametrizando en primer lugar aquellos planes que afecten a las principales zonas de expansión de los municipios, por ejemplo. Esta implementación puede contribuir de manera notable a clarificar, digitalizar y unificar la normativa urbanística de los distintos municipios de la Comunitat Valenciana.

Pero BIM tiene una clara componente vinculada al mundo del software y en este caso, es fundamental que desde la administración se cumpla con el principio de imparcialidad, por el que no sería lícito trabajar con modelos BIM en formato propietario que tengan una vinculación clara a una firma de software. Como alternativa se plantea trabajar con formatos abiertos y públicos que permitan integrar en este proceso cualquier software BIM que sea capaz de generar la información que se considere necesaria. También es importante que la solución sea asequible para todos los ciudadanos con el fin de evitar diferencias entre las grandes empresas y las PYMEs. Por este motivo se propone facilitar a la ciudadanía el acceso libre a la herramienta de documentación urbanística para impulsar el sistema y su utilización de forma generalizada.

Así, el objetivo principal es implantar la última tecnología de revisión de proyectos en la administración para facilitar que ésta trabaje de forma más eficiente. Pero a su vez, se trata de solventar algunos de los problemas causantes de la problemática actual, tales como mejorar la comunicación público-privada fomentando la transparencia de los procesos, o clarificar las comprobaciones normativas que resultan necesarias justificar en cada caso

Si bien el objetivo a corto/medio plazo es reducir los tiempos de concesión de licencias estos modelos digitales se pueden nutrir de multitud de datos que permitan extrapolar este ejercicio a otros ámbitos donde la administración debe llegar a ser más eficiente, pudiendo incluso ampliar la información 'revisable' a cualquier otra disciplina del proyecto como accesibilidad, seguridad en caso de incendios, etc.

En resumen, los nuevos sistemas de validación de parámetros urbanísticos basados en la metodología BIM son el complemento necesario para la total digitalización del urbanismo valenciano.

E. VERA, una herramienta de verificación de actuaciones urbanísticas que debería ser de utilización obligatoria por técnicos y ayuntamientos

VERA es una herramienta informática que utiliza un procedimiento normalizado de comprobación, control, evaluación y certificación a modo de protocolo o sistema para verificación y control de actuaciones urbanísticas y la certificación de la adecuación de los expedientes a la legalidad, creada en formato de hojas de cálculo online.

Tanto del resultado favorable para la actuación urbanística, como del detalle de deficiencias y anomalías detectadas con respecto a la reglamentación en el proyecto básico⁴, o de la actuación urbanística terminada con respecto al proyecto para el que se otorgó autorización administrativa. Se constituye en un procedimiento de apoyo a la actividad de las ECUV, para la comprobación de la normativa y control de proyectos de edificación, en las actuaciones urbanísticas en la Comunitat Valenciana, sobre las que han de emitir un certificado.

Cabe señalar que el procedimiento ideado con la herramienta VERA no tiene carácter obligatorio de momento, ya que sólo pretende servir de ayuda para las ECUV en su labor de verificación, pero sería de gran utilidad transformarla en una herramienta de uso y aplicación obligatoria, permitiendo así una unificación de criterios en todos los ayuntamientos y técnicos redactores.

La herramienta permite verificar el cumplimiento de la exigencia básica de seguridad en caso de incendio (DB SI) y la exigencia básica de utilización y accesibilidad (DB SUA), conforme a lo establecido en el Código Técnico de la Edificación, así como de la accesibilidad en la edificación según lo dispuesto en el Decreto 65/2019, de 26 de abril, del Consell. En particular, se ha automatizado el procedimiento de verificación de la integridad documental y de la suficiencia e idoneidad de la documentación técnica del proyecto en relación a las normas citadas, así como el de la verificación de los parámetros normativos. El resultado de la verificación se sintetiza en un certificado y hojas resumen, donde constarán, en su caso, las deficiencias a subsanar y el resultado global de la verificación.

VERA no es propiamente un software, sino una herramienta creada a partir de la aplicación Google Sheets (programa de hojas de cálculo de Google), por lo que se proporciona tal como es y como está disponible. Se trata de una herramienta de

⁴ Artículo 6.3.a) del Código Técnico de la Edificación: "3. A efectos de su tramitación administrativa, todo proyecto de edificación podrá desarrollarse en dos etapas: la fase de proyecto básico y la fase de proyecto de ejecución. Cada una de estas fases del proyecto debe cumplir las siguientes condiciones: a) El proyecto básico definirá las características generales de la obra y sus prestaciones mediante la adopción y justificación de soluciones concretas. Su contenido será suficiente para solicitar la licencia municipal de obras, las concesiones u otras autorizaciones administrativas, pero insuficiente para iniciar la construcción del edificio. Aunque su contenido no permita verificar todas las condiciones que exige el CTE, definirá las prestaciones que el edificio proyectado ha de proporcionar para cumplir las exigencias básicas y, en ningún caso, impedirá su cumplimiento."

código abierto, es decir, que cada usuario la puede modificar según considere y adaptable a muchas circunstancias particulares. Asimismo, es una herramienta colaborativa con la que pueden intervenir diferentes profesionales. De este modo, varios técnicos evaluadores pueden acceder a la información, incluso trabajar simultáneamente en los archivos, con una trazabilidad completa.

A través de los propios ficheros, VERA también es un canal de comunicación con el técnico redactor del proyecto, y podría serlo con otros profesionales también. La aplicación puede utilizarse en castellano y en valenciano y, además, ofrece un Manual de usuario que sigue las fases del procedimiento de evaluación propuesto, y unos vídeos de apoyo para la aclaración de determinadas utilidades (creación de ficheros VERA, instalación Drive para ordenadores, y obtención de códigos HASH del certificado y de la documentación del proyecto).

La aplicación VERA permite así mismo comunicar los resultados de la evaluación de los expedientes al registro de la actividad de las ECUV con los Ayuntamientos y también con la Dirección General de Urbanismo. Funciona en tiempo real, permite la comunicación instantánea, facilita el seguimiento de la actividad y una posterior explotación de datos.

B. PROGRAMACIÓN Y GESTIÓN URBANÍSTICA.

Las únicas opciones con las que cuenta hoy el urbanismo para reaccionar a la hipertrofia de la gestión urbanística, son la gestión por los mismos propietarios o que, de una vez por todas, la administración vuelva a desarrollar el urbanismo mediante la gestión directa, bien a través de sus propios servicios técnicos o mediante sociedades de capital público o mixto.

En consecuencia, se debe desarrollar pormenorizadamente el régimen jurídico e identificación de los sujetos que participan en el proceso de programación y los principios generales que rigen la gestión urbanística con sus modalidades de gestión: la programación directa por la administración, la programación en régimen de gestión por los propietarios y, finalmente, la gestión indirecta mediante la selección del agente urbanizador.

En concreto, el sistema de gestión pública directa debe desarrollar el procedimiento mediante el cual la administración decide actuar asumiendo la condición de urbanizador público, bien por sí misma o mediante encargo de gestión por medio propio a sociedad urbanística pública o empresa mixta, que en la actualidad está equitativamente recogido en el TRLOTUP.

1. LAS SOCIEDADES PÚBLICAS Y EMPRESAS MIXTAS

Uno de los agentes básicos para el desarrollo de la gestión urbanística son las sociedades públicas y las empresas mixtas. Así, la Generalitat, las diputaciones provinciales y los municipios, así como los entes instrumentales dependientes de ellas, pueden y deben crear y servirse de entidades urbanísticas de capital público para gestionar las competencias urbanísticas y especialmente para los fines de redacción, gestión y ejecución del planeamiento, consultoría y asistencia técnica, prestación, implantación, ampliación, conservación o mantenimiento de servicios y actividades urbanizadoras, de ejecución de equipamientos, así como para la gestión y explotación de las obras y servicios resultantes de acuerdo con lo establecido en el TRLOTUP y que no impliquen el ejercicio de autoridad, incluida la conservación de la urbanización y la prestación de los servicios urbanísticos esenciales

El objeto de estas entidades urbanísticas es la urbanización y cualesquiera informes, estudios y asistencia técnica de contenido urbanístico y la promoción, gestión y ejecución de actuaciones urbanísticas. Si la administración urbanística actuante optara por aportar o transmitir a la entidad los terrenos o aprovechamientos urbanísticos de que sea propietaria y resulten afectados por la actuación urbanística encomendada, esta aportación o transmisión podrá ser en pleno dominio o limitarse al derecho de superficie, o a otro u otros derechos reales existentes constituidos al efecto.

Con respecto a la gestión, promoción y ejecución del patrimonio público de suelo, conforme al destino que le es propio, la entidad podrá asumir titularidades fiduciarias de disposición, correspondiendo las dominicales a la administración titular, así como la gestión de las expropiaciones para la ejecución de planeamiento u obras determinadas. También podrán asumir la conservación de la urbanización y la gestión de los servicios que en esta se deben prestar de ciclo integral del agua, suministro de energía eléctrica, alumbrado público e infraestructuras de telecomunicaciones.

Asimismo, la prestación de servicios urbanísticos esenciales es una posibilidad ya recogida en el Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (arts. 89 y siguientes) que deberían incluirse en los objetos sociales de estas sociedades públicas con el objeto de ir más allá en la gestión de construcción de infraestructuras urbanísticas y su posterior explotación.

Por otro lado, su creación no requerirá en ningún caso expediente de municipalización o, en su caso, provincialización.

Las sociedades urbanísticas de capital íntegramente público deberán tener la consideración de ente instrumental de la administración para la gestión directa de los servicios de naturaleza urbanística propia de la competencia de su administración titular y que formen parte de su objeto social y se encuentren dentro de las amplias facultades que a las mismas les otorga el TRLOTUP. Y deberían poder ser objeto de encargo por medio propio para determinadas prestaciones o actividades no habituales o no previstas inicialmente en el momento de su constitución, siempre que reúnan las condiciones exigidas por la normativa de contratación. Igualmente podrá actuar como entidad puramente privada y en concurrencia plena con terceros.

Las empresas mixtas deberán poder ser constituidas por las administraciones públicas, entes, y organismos del sector público competentes para la gestión directa del programa de actuación integrada, y deberían poder acometer en la modalidad de gestión indirecta el desarrollo de actuaciones concretas, cuando razones de interés público lo aconsejen. Cumpliendo, asimismo, las reglas, garantías y condiciones de transparencia y libre concurrencia establecidos para la gestión indirecta en los programas de actuación integrada, aunque se debería realizarse de acuerdo con la regulación establecida para la gestión directa. En cualquier caso, debería poder cederse la condición de urbanizador que ostente la administración o empresa pública cuando la evolución de las circunstancias económicas lo aconseje, con las mismas garantías que para su constitución. (Artículo 125 de la TRLOTUP).

2. LAS ASOCIACIONES PRIVADAS DE CONSERVACIÓN Y GESTIÓN DE LA URBANIZACIÓN

La gestión y conservación de las urbanizaciones en manos de los propios usuarios constituyen una nueva opción de participación de los interesados en la gestión de los servicios. Las asociaciones privadas de conservación y gestión de la urbanización se deberían poder constituir como agrupaciones de interés urbanístico de base privada, pero con finalidad pública por las funciones municipales que les pueden ser encomendadas, con plena capacidad de obrar y personalidad jurídica propia, diferente de las personas físicas o jurídicas integrantes de las mismas que sean titulares de bienes inmuebles y derechos que estén localizados en el área de actuación, así como a las entidades públicas cuando sean titulares de los bienes inmuebles patrimoniales ubicados en la misma, debiendo todas ellas contribuir a los gastos de la entidad conforme a sus respectivos coeficientes de participación.

La integración de los sujetos anteriores en las asociaciones privadas de conservación y gestión de la urbanización deberá ser universal, obligatoria y automática desde que se autoricen por el ayuntamiento correspondiente.

La asociación privada de conservación y gestión de la urbanización deberá tener como funciones, y siempre circunscritas al ámbito de la actuación integrada gestionada, colaborar con el ayuntamiento para facilitar el adecuado cumplimiento de sus obligaciones de conservación, gestión, mantenimiento, vigilancia, limpieza y prestación de los servicios básicos y asumir, si así lo acuerdan las personas titulares y se le atribuye por el ayuntamiento correspondiente, las siguientes actividades:

1. La gestión de los servicios municipales conforme a la legislación aplicable e impulsar la puesta en marcha de infraestructuras, dotaciones y servicios que mejoren y modernicen el área.
2. Las dotaciones o servicios complementarios que asuma poner en marcha la asociación privada de conservación y gestión de la urbanización con sus propios recursos, que deberán, en todo caso, ser adicionales de los prestados por el ayuntamiento y, por tanto, concurrentes con estos, pero en ningún caso sustitutivos.
3. Velar por el adecuado uso de los elementos de la urbanización y por el cumplimiento de los derechos y obligaciones de las personas titulares y ocupantes de los bienes inmuebles al respecto.
4. Representar y defender los intereses comunes de las personas titulares respecto de las funciones indicadas en este artículo ante cualquier organismo o autoridad pública, así como ante los juzgados y tribunales de cualquier jurisdicción, conforme a los acuerdos estatutariamente válidos.
5. Trasladar al ayuntamiento correspondiente las propuestas o quejas de las personas titulares en aras a un mejor funcionamiento de los servicios e infraestructuras del área industrial, dentro del ámbito de las competencias de gestión, y
6. Recopilar y facilitar a la administración local y autonómica la información que le soliciten en relación con la actuación integrada, así como informar periódicamente al ayuntamiento, en su caso, de las posibles deficiencias observadas en los servicios municipales.

Una de las asociaciones privadas de conservación y gestión de la urbanización es la Entidad de Gestión y Modernización (EGM) de acuerdo con lo establecido en la Ley 14/2018 de 5 de junio, de la Generalitat Valenciana de gestión, modernización y promoción de las áreas industriales de la Comunitat Valenciana. Tal como establece en su propio preámbulo *“las comunidades de vecinos (que conforman los parques empresariales y los polígonos industriales) necesitan de una administración, un área industrial, con problemas comunitarios mucho más complejos, precisa de una gestión continua y organizada, que, disponiendo de unos medios personales y materiales concretos, se dirija a velar por el correcto funcionamiento del área y resolver los problemas que se planteen.”*

La EGM es una fórmula de agrupación de propietarios y usuarios de los parques empresariales y los polígonos industriales que va más allá del ente urbanístico o conservador de infraestructuras previsto en el TRLOTUP, ya que las áreas industriales precisan para ser más competitivas de un nuevo sistema de gestión, profesional y activo, que cuente con medios suficientes para ofrecer servicios de calidad y valor añadido.

Las entidades de gestión y modernización (EGM) ya cumplen una función pública, puesto que su objetivo es el interés público respecto a un área determinada del municipio. La adscripción obligatoria a la entidad es necesaria para hacer posible el cumplimiento del interés público que esta persigue al derivar más beneficios o ventajas para el interés general.

Sin embargo, podría considerarse que la ley se ha quedado corta al habilitar este instrumento de gestión. Lo usuarios de parques empresariales y polígonos industriales suelen ser empresarios que se dedican a su propia empresa sin demasiado tiempo a dedicarse a las cuestiones comunes que, más bien, consideran que debe ser el ayuntamiento quien las asuma. Y, solamente, cuando caen en la cuenta de la inoperancia del propio municipio, es cuando deciden tomar decisiones propias para la gestión de la cosa común, no sin el correspondiente enfado hacia los responsables políticos municipales.

Por ello, no puede dejarse de echar en falta en esta ley un apartado que regule el “**Agente Conservador**”. Es decir, un tercero que, contratado por el ayuntamiento de acuerdo con la EGM, en pública concurrencia con otros que pueda asumir las funciones de conservación y gestión de los servicios públicos afectos al área o polígono industrial.

Posiblemente una figura de este cariz serviría para activar una nueva forma de mantener las urbanizaciones en condiciones aptas y gestionar sus servicios, no solo para urbanizaciones industriales sino también para aquellas que sean de carácter residencial.

3. DESARROLLO DE LOS PROCEDIMIENTOS ABREVIADOS DE REPARCELACIÓN.

Dada la abundante existencia de urbanizaciones semi-consolidadas con edificación consolidada en más de dos tercios de la superficie apta para la edificación y para aquellas en las que la ordenación prevista mantenga la estructura parcelaria existente y no se prevea la demolición de edificios con la finalidad necesaria de la obtención de dotaciones públicas, pero carentes de la urbanización básica resulta necesario desarrollar la figura de la **reparcelación económica** cuando, en estos casos y de acuerdo con el planeamiento, la redistribución material de los terrenos no resulta posible, limitándose sus efectos a la determinación de las indemnizaciones sustitutorias que correspondan entre los propietarios afectados.

En todo caso, y salvo que la totalidad de los propietarios adopten otra decisión, debería ser aplicable en ámbitos de suelo urbano considerando que los derechos de participación de los propietarios se establecen de conformidad con el aprovechamiento subjetivo que el planeamiento atribuye a las fincas de origen.

Obviamente, no se discute la dificultad que supone la gestión urbanística de estas actuaciones y, sobre todo, la financiación de una urbanización de unas edificaciones que ya consideran que disponen de todos los servicios necesarios, aun no siendo así, por lo que debemos buscar soluciones de financiación de los servicios del ciclo integral del agua: suministro de agua potable pública, privada o bajo concesión; alcantarillado o depuración de aguas individual o colectiva) mediante la repercusión de las cargas de forma financiada.

Otro de los instrumentos de gestión que ha sido olvidado durante muchos años es la **normalización de fincas**, aplicable siempre que no sea necesaria la redistribución de los beneficiarios y cargas de la ordenación urbanística entre los propietarios afectados, pero sea preciso regularizar la configuración física de las fincas para adaptarla a las exigencias del planeamiento. Un procedimiento que podrá acordarse en cualquier momento, de oficio o a instancia de parte interesada y que debería hacerse por manzanas completas o parte de ellas y se limitará a definir los nuevos linderos de las fincas afectadas de conformidad con el planeamiento, siempre que no afecte al valor de las mismas en una proporción superior al 15 % de cada una de ellas, ni afecte a la configuración volumétrica de las edificaciones existentes.

4. LAS TRANSFERENCIAS Y RESERVAS DE APROVECHAMIENTO COMO SOLUCIÓN AL GRAVE PROBLEMA DE LAS EXPROPIACIONES ROGADAS.

La coyuntura actual del sector inmobiliario ha llevado a la generación de una reiterada presentación de requerimientos de expropiaciones rogadas (posibilitadas por el art.110 TRLOTUP) de importante consecuencia para los recursos económicos previstos en los presupuestos municipales.

Ello permitió un claro “efecto llamada” consistente en que, todos aquellos propietarios cuyos suelos se encontraban calificados como dotacionales en régimen de actuaciones aisladas, o aquellos otros que cedieron suelo dotacional y se reservaron el aprovechamiento urbanístico a través de convenios urbanísticos, optaron por la reclamación de la expropiación rogada de este. Plagando de Sentencias que han favorecido el ejercicio de la expropiación rogada en perjuicio de los intereses municipales.

Esta problemática solo es posible solucionarla a través de la gestión urbanística pública y la utilización de la herramienta urbanística de las Transferencias de aprovechamiento urbanístico (TAUs) mediante la aplicación de las innovadoras **Actuaciones de Dotación**.

El grave error cometido por los ayuntamientos fue la no vinculación de las reservas de aprovechamiento a parcelas aisladas edificables dotadas de un aprovechamiento excedentario suficiente para compensarlo o a áreas de reparto integradas en unidades de ejecución urbanizadora determinadas generando innumerables expropiaciones rogadas al aprovechar que, ante la inexistencia de mercado inmobiliario desde 2008 hasta ahora, el abono del justiprecio por el ayuntamiento era la única posibilidad de ser compensados y enajenar su aprovechamiento, aunque fuera obligando al ayuntamiento a que se lo expropiara.

Teniendo en cuenta que el TRLOTUP determina que, si así lo estableciera el planeamiento urbanístico vigente, la reserva también podrá vincularse a suelos de titularidad privada localizados en la misma situación urbanística anterior que dispongan de atribución de excedentes de aprovechamiento que lo pudieran compensar, resulta absolutamente necesario que desde los ayuntamientos se impulsen las modificaciones puntuales correspondientes para utilizar esta herramienta de gestión en el suelo urbano.

Debería permitir la ley que la administración expropiante que reciba los **aprovechamientos urbanísticos reservados pueda destinarlos a viviendas dotacionales y naves industriales de protección pública** sobre suelo dotacional residencial sin necesidad de proceder a un procedimiento de recalificación de suelo y debiendo crear otra figura necesaria para la reindustrialización como son las naves industriales de protección pública para talleres y pequeñas industrias incipientes.

5. LA GESTIÓN DEL URBANISMO EN LA CIUDAD EXISTENTE, SU RENOVACIÓN Y EL RÉGIMEN DE EDIFICACIÓN Y REHABILITACIÓN FORZOSA EN SUSTITUCIÓN DEL PROPIETARIO: EL AGENTE EDIFICADOR Y REHABILITADOR.

Es necesario desarrollar la posibilidad de intervenir sobre el derecho de propiedad en base al contenido jurídico de la función social del mismo sobre la base del artículo 33 de la Constitución Española y establecer procedimientos básicos y sencillos por los que los ayuntamientos y los inversores puedan acceder a la rehabilitación del patrimonio inmobiliario edificado y la edificación de aquellos inmuebles y solares cuyo desarrollo sea muy sencillo y sin resistencias por parte de la propiedad, bien porque el inversor y la propiedad llegan a acuerdos, bien porque es una propiedad abandonada por sus titulares en las que, en todo caso, el empresario promotor (edificador o rehabilitador) y propiedad inmobiliaria se repartirán los pisos en justa equivalencia al valor económico de sus aportaciones materializándose en régimen de propiedad horizontal.

Ello permitirá que el capital inversor se centre exclusivamente en la actividad edificatoria o rehabilitadora a realizar, eliminando en la medida de lo posible las ambigüedades que inevitablemente se producirían en todo caso.

De hecho, el régimen estatal actual que regula los deberes de edificar y rehabilitar en plazo viene establecido en el artículo 17 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, que contempla asimismo las consecuencias del incumplimiento de estos deberes en sus artículos 49 y 50, habilitando a la Administración en caso de incumplimiento a la ejecución subsidiaria, la aplicación del régimen de venta o sustitución forzosa materializable aplicando la modalidad de la reparcelación en propiedad horizontal o cualesquiera otras consecuencias derivadas de la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

La práctica viene demostrando que la aplicación de políticas de rehabilitación y construcción de edificios y solares genera dos problemas en lo que se refiere a solares no edificadas. La complejidad -el primero de ellos- derivada de un fuerte componente civil que impide postularse por el eventual licitador como edificador o rehabilitador en una propiedad ajena en un contexto de economía de mercado, a pesar de disponer de normativa aplicable al caso desde hace décadas, con cierto paralelismo con lo ocurrido con los Programas de Actuación Integrada a principios de siglo. En este caso, la administración debe establecer los mecanismos ágiles y eficaces que permitan dotar de seguridad jurídica y confianza al sistema procedimental, que conllevará la disposición efectiva y accesible del número de inmuebles edificadas predeterminados por el planeamiento.

En segundo lugar, la práctica de las políticas de edificación residencial e industrial y sobre todo las de rehabilitación, evidencian que las mismas resultan muy costosas y requieren disponer de importantes recursos económicos, tanto públicos como privados, en muchos casos indeterminados como ocurre con la rehabilitación, que deben mantenerse a lo largo del tiempo. Este inconveniente debe activarse y complementarse con la actividad público-privada que ofrece la puesta en marcha de la disponibilidad de la normativa urbanística.

El problema más grave que han sufrido siempre estos procedimientos administrativos de venta, expropiación y rehabilitación forzosa ha sido la conflictividad administrativa y judicial que llevan aparejada, y que ahuyentan a cualquier inversor ante la falta de seguridad jurídica y económica. Por ello, la nueva ley debe ayudar a evitar la conflictividad mediante disposiciones que permitan acudir a la rehabilitación y construcción de aquellos inmuebles en los que sea previsible el acuerdo entre las partes o sencillamente no exista la conflictividad porque la titularidad de la propiedad es desconocida.

En este contexto de crisis edificatoria y ante la existencia de activos en “manos muertas” de “*propietarios no edificadores*”, la política de construcción debe implementarse con el desarrollo procedimental por las propias administraciones, y de igual modo, incentivando la transferencia de la carga edificatoria al empresario promotor seleccionado (edificador o rehabilitador) con el fin de dotar al titular de la finca de utilidad económica a sus bienes inmuebles, edificables o rehabilitables, y que pierden su posesión efectiva o proceden a compartirla en régimen de propiedad horizontal con el empresario, en aras al cumplimiento del interés general y de la función social del derecho de propiedad, quedando siempre salvaguardados sus derechos edificatorios y/o indemnizatorios.

Por ello, la nueva Ley urbanística deberá establecer unos criterios objetivos, sencillos y comprensibles que permitan facilitar la puesta en marcha de la figura del agente edificador y del agente rehabilitador por los ayuntamientos, con el fin de culminar plenamente el estatuto jurídico del derecho de propiedad.

En segundo lugar, la práctica de las políticas de edificación residencial e industrial y sobre todo las de rehabilitación, evidencian que las mismas resultan muy costosas y requieren disponer de importantes recursos económicos, tanto públicos como privados, en muchos casos indeterminados como ocurre con la rehabilitación, que deben mantenerse a lo largo del tiempo. Este inconveniente debe activarse y complementarse con la actividad público-privada que ofrece la puesta en marcha de la disponibilidad de la normativa urbanística.

6. INCLUSIÓN DE LAS HERRAMIENTAS SMART EN LA GESTIÓN URBANÍSTICA

A nivel de gestión urbanística, también se pueden utilizar las herramientas del metaverso apoyadas con la metodología de trabajo colaborativo *Building Information Modeling* (BIM) aplicada a la urbanización, la evolución a escala urbana a través del uso del *big data* y tecnologías digitales integradas.

La gestión urbanística inteligente es una gestión que utiliza las tecnologías de la información y la comunicación para mejorar su eficiencia operativa; compartir la información con el público, los operadores y suministradores de servicios; garantizar una mejor calidad de los servicios; garantizar el bienestar y la seguridad de los ciudadanos; garantizar el uso óptimo de los recursos; minimizar el desperdicio; y limitar el impacto ambiental.

7. ELIMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN DEL AGENTE URBANIZADOR POR GESTIÓN INDIRECTA Y SU SUSTITUCIÓN POR EL PROCEDIMIENTO ESTABLECIDO EN LA LEY DE CONTRATOS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

El procedimiento de selección de un urbanizador para la gestión indirecta esta, sencillamente, muerto. Y después de su fallecimiento hay que buscar alternativas que solucionen el enorme lío que supone seguir el enrevesado procedimiento recogido en la LUV y complicado posteriormente con la LOTUP.

Si es un proceso de selección contractual de la administración pública debería seguirse el procedimiento previsto en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público para obra y servicio.

En cualquier caso, los proyectos considerados como de gestión indirecta jamás deberían quedarse delimitados a la fase de urbanización, sino que deberían estar adscritos siempre a un proyecto de edificación de una parte de los solares resultantes. Con el objetivo de impedir la existencia de urbanizaciones inútiles o abandonadas sin edificar. El objetivo de toda información debe ser siempre la edificación simultánea de los solares o, en cualquier caso, que quede garantizada su edificación en el marco del propio programa en unos plazos razonables y, como hemos dicho, garantizados.

C. EL URBANISMO EXTRAORDINARIO: UN URBANISMO INDUSTRIAL ATRACTIVO PARA LAS INVERSIONES

La reindustrialización de nuestra comunidad pasa necesariamente por un cambio de los instrumentos urbanísticos de planeamiento y de gestión, ya que los actuales son una concatenación eterna de trámites administrativos muy complejos que, al ser como mínimo de cinco a diez años, expulsan la idea de cualquier inversión razonable.

Uno de los problemas que adolece nuestro urbanismo es la dificultad de sincronizar los tiempos necesarios para poner en funcionamiento las inversiones y, con ello, crear puestos de trabajo y los tiempos necesarios para disponer de suelo urbanizado disponible que no se quede en manos especulativas o en “manos muertas”.

Uno de los aspectos más representativos del denominado “Urbanismo Productivo” se refleja en la simultánea planificación, gestión urbanística, edificación y puesta en funcionamiento del suelo industrial y terciario dificultado, tal vez, por lo impredecible de las decisiones empresariales y lo vinculadas que estas están con los ciclos económicos que tan difíciles son de coordinar con los ciclos inmobiliarios y, mucho menos, con los tiempos urbanísticos.

Aunque los usos, la experiencia y la tecnología nos exijan una gestión del suelo cada vez más especializada y específica, la homogeneidad normativa para la clasificación y gestión del territorio carece de la flexibilidad necesaria que permita incorporar esos y otros criterios a unos procedimientos que permitan la autorización y, sobre todo, la puesta en marcha de las actividades empresariales industriales y terciarias necesarias para una ágil reindustrialización de la Comunitat Valenciana.

Una de las reiteradas quejas de los ayuntamientos es la falta de suelo industrial en sus municipios. Pero, tal vez ese no sea el problema, ya que este realmente se encuentra en la falta de suelo industrial “urbanizado”. Es mucho el suelo industrial clasificado (y en muchos casos bien clasificado) que se encuentra ocioso en nuestros planes generales ante la incapacidad de las administraciones de gestionarlo y urbanizarlo y la resistencia de la propiedad originaria ante un futuro incierto que les impida materializar sus expectativas económicas frente a una inversión tan importante como es la urbanización de sus terrenos.

1. COMO MEJORAR LOS PROYECTOS DE INTERÉS AUTONÓMICO

Debería articularse un procedimiento más simplificado para su admisión a trámite eliminando las actuales barreras (límites a la inversión y a la creación de puestos de trabajo, prestación de garantías). Con la aportación de una memoria exhaustiva, pero con el carácter de proyecto, que, más que una admisión a trámite, permita la emisión de un MoU (Acuerdo de Intenciones entre la administración autonómica y el inversor y que, a partir de aquí, permita profundizar en el proyecto y la consecución de los objetivos de ambas partes.

La información y participación pública (y a consultas a los organismos sectoriales) debe gestionarse por vía de urgencia. La tramitación urbanística debería ser simultánea con la tramitación de la evaluación ambiental y territorial estratégica y de la Autorización Ambiental Integrada, aunque tal como establece la Ley Ambiental, la resolución de evaluación ambiental y territorial será previa a la aprobación de toda la documentación urbanística.

Si el promotor careciera de disponibilidad del suelo, el acuerdo del Consell podrá declarar el interés público y la urgente ocupación de los bienes y derechos afectados, ordenando el inicio del expediente expropiatorio.

La modificación del planeamiento a través de Normas Urbanísticas Transitorias exige la misma evaluación ambiental y territorial que una modificación de planeamiento. Mejor acometer ya esta desde un principio sin necesidad de NUT.

2. LA DECLARACIÓN DE INTERÉS PRIORITARIO EN SUELO URBANO Y URBANIZABLE

Es absolutamente prioritaria una reforma en profundidad de la normativa urbanística valenciana dirigida a los sectores secundario o terciario, de forma que el urbanismo pase a convertirse en un instrumento realmente operativo y eficaz para aquellas inversiones posibles de relevante interés social y económico para la Comunitat.

Imaginemos que tenemos una gran cantidad de suelo clasificado como urbano o urbanizable y calificado como industrial o terciario, pero sin desarrollar, sin programar porque los propietarios se oponen a invertir fondos que necesitan para otras prioridades o, sencillamente, porque están decididos a especular con el suelo sin invertir un céntimo. Imaginemos también que existen propuestas de inversión efectivas y garantizadas que están dispuestas a llevar a cabo un proyecto que genere puestos de trabajo. El primer paso siempre es la obtención del suelo clasificado apto para la inversión prevista, y con él el primer problema que surge es la posible resistencia de la propiedad. En este punto los instrumentos del agente edificador o del agente rehabilitador pueden ser fundamentales ante la eventual falta de acuerdo entre las partes (propiedad e inversor). La figura del edificador y rehabilitador en suelo urbano industrial puede ser muy útil para evitar retenciones especulativas y favorecer la inmediata puesta en marcha de la actividad productiva. Sin embargo, el uso de esta herramienta por los Ayuntamientos ha sido muy limitado (seguramente nula en el uso industrial), por lo que resulta conveniente facilitar la intervención subsidiaria de la GVA ante la inactividad municipal y hay que crear un instrumento adecuado para elevar el trámite a nivel autonómico. En ese caso, habría que ampliar el ámbito de aplicación a suelos urbanos urbanizados (solares) no edificadas.

Deberíamos plantearnos porqué el **Interés Prioritario** no puede declararse sobre suelo que el PGOU ha declarado como apto para un determinado uso, pero que o bien no ha sido interesante desarrollarlo o bien hemos sido incapaces de hacerlo ante la falta de interés privado y la incapacidad de la administración de gestionar suelo en tiempos de crisis como los que hemos pasado a lo largo de la pasada década.

Por otro lado, la **Declaración de Interés Prioritario (DIP)** puede ser una oportunidad para la colaboración público- privada y romper muchas de las barreras que están dificultando el necesario avance de la economía y la generación de puestos de trabajo.

Con el objeto de promocionar y agilizar la urbanización, la edificación y la puesta en funcionamiento de los usos previstos en el planeamiento para el suelo clasificado como urbano o urbanizable y calificado como industrial o terciario, el ayuntamiento, o subsidiariamente la Conselleria competente en materia de urbanismo, podría declarar el interés prioritario de aquellas actuaciones que simultaneen la urbanización, la edificación y la instalación de una actividad productiva a instancias de la propiedad o de un tercero.

El ámbito espacial de la actuación de interés prioritario podría abarcar la totalidad o parte del suelo clasificado como urbano o urbanizable previsto por el planeamiento vigente. En todo caso, se delimitaría una unidad de ejecución en suelo urbanizable o una actuación de dotación o, en su caso, una unidad de ejecución en suelo urbano, según corresponda, capaz de desarrollarse de manera autónoma, debiendo garantizar la coherencia con el resto de suelo clasificado y el futuro desarrollo de este.

Ante la eventual inactividad del ayuntamiento, el solicitante podría instar la declaración de interés prioritario a la Conselleria competente en materia de urbanismo la cual, tras instar al ayuntamiento a iniciar el procedimiento y sin que este se hubiera incoado en el plazo de un mes desde que hubiera sido requerido, procedería a tramitar la actuación de Interés prioritario en sustitución de la administración local.

En cualquier caso, la instalación industrial o terciaria deberá ajustarse a los usos previstos en la normativa urbanística y la declaración de Interés Prioritario en suelo urbano o urbanizable llevará siempre implícita la declaración de utilidad pública o interés social en aplicación del procedimiento expropiatorio, tal como se encuentra regulada en los artículos 9 y siguientes de la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa.

Pero la declaración de interés prioritario también podría tramitarse en suelo industrial o terciario sin urbanizar y sin programación. Esta declaración deberá estar motivada y fundarse en una valoración positiva de la actividad productiva solicitada y la justificación del interés social y de la necesidad de emplazamiento se realizará valorando la inviabilidad de ubicar la actividad en otro tipo de suelo del propio término municipal.

Así procederá, también, en los sectores de urbanizable o unidades de ejecución en suelo urbano sin desarrollar en los que se pretenda ubicar la instalación productiva, bien como unidad de ejecución en suelo urbanizable, bien como actuación de dotación o unidad de ejecución en suelo urbano, adscribiendo a la misma el suelo dotacional equivalente a las cesiones obligatorias previstas en el plan.

En todo caso, deberá aportarse, junto con la documentación, una memoria económica de viabilidad en la que se valore la incidencia de la actividad en el desarrollo productivo, la cercanía de la actividad a las redes de infraestructuras ya existentes y los medios de inversión garantizados para la instalación de la actividad y su puesta en funcionamiento y una memoria justificativa del interés social de la actuación y la contribución de la actividad a mejorar los niveles de ocupación laboral del municipio y de la comarca.

En caso de que no se tenga disponibilidad del suelo lucrativo y dotacional necesario para el establecimiento y puesta en funcionamiento de la actividad productiva, el promotor podrá solicitar la expropiación de los terrenos estrictamente necesarios para la instalación y ser declarado beneficiario de la misma.

Serán derechos y obligaciones del promotor:

- a. Convenir libremente con la propiedad la adquisición de mutuo acuerdo.
- b. Solicitar de la respectiva Administración expropiante la iniciación del expediente expropiatorio en su favor conforme a lo establecido en el apartado 1 del artículo 5 de la Ley de Expropiación Forzosa.
- c. Como parte en el expediente expropiatorio, impulsar el procedimiento e informar a su arbitrio sobre las incidencias y pronunciamientos del mismo.
- d. Formular la relación concreta e individualizada, en la que se describan, en todos los aspectos, material y jurídico, los bienes o derechos que considere de necesaria expropiación.
- e. Presentar el proyecto de expropiación por tasación conjunta.
- f. Pagar o consignar, en su caso, la cantidad fijada como justo precio.
- g. Abonar las indemnizaciones de demora que legalmente procedan por retrasos que le sean imputables.
- h. Las obligaciones y derechos derivados de la reversión; y
- i. Los demás derechos y obligaciones establecidos en la Ley de 16 de diciembre, de Expropiación Forzosa, y en el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa

En el caso de que se produjeran varias solicitudes sobre la misma parcela lucrativa con condiciones similares de interés social, podría preferirse aquella que llegue a acuerdos con la propiedad u ofrezca un mayor justiprecio.

La declaración de interés prioritario debería llevar implícita la redelimitación en suelo urbano de una unidad de ejecución o la delimitación de una actuación de dotación, o de la delimitación de una unidad de ejecución dentro del sector de suelo urbanizable. En ningún caso, la actuación de interés prioritario deberá imposibilitar ni impedir el futuro desarrollo del resto del Sector o de la unidad de ejecución original.

En la delimitación o redelimitación de la unidad de ejecución o de la actuación de dotación resultante, deberían quedar justificados los parámetros atribuidos por el Plan o la justificación de los ajustes necesarios sobre la base del resultado de la Memoria de Viabilidad Económica.

La resolución de declaración de interés prioritario se podrá adoptar motivadamente por la alcaldía de acuerdo con lo establecido en el artículo 21.1.j) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, y será coherente con las directrices, criterios y determinaciones del planeamiento urbanístico aplicable. Asimismo, delimitará o redelimitará, según el caso, la unidad de ejecución o la actuación de dotación y ponderará la necesidad del emplazamiento propuesto, así como el interés social y la incidencia de la actividad en el desarrollo sostenible económico y social y las redes de infraestructuras o servicios públicos existentes.

3. UNA DISPOSICIÓN TRANSITORIA ABSOLUTAMENTE NECESARIA

A lo grandes proyectos de inversión es necesario darles una absoluta seguridad jurídica de forma que los proyectos presentados en los últimos años al amparo de los procedimientos de los Proyectos de Inversión Estratégica Sostenible, Proyectos Territoriales Estratégicos o Proyectos de Interés Autonómico tengan la opción de elegir entre el procedimiento vigente **en el momento de realizar su solicitud** o cambiar a la nueva tramitación aprobada por la nueva ley.

D. SOLUCIONES A UN PROBLEMA HISTORICO: LAS VIVIENDAS ILEGALES EN SUELO NO URBANIZABLE

La minimización de impacto, sobre todo la individualizada, es una magnífica herramienta para solucionar el impacto de las viviendas ilegales anteriores al 20 de agosto de 2014.

Nada impide a los ayuntamientos que, allí donde la densidad de viviendas irregulares es menor a 3 viviendas por hectárea, se acojan a procesos similares a la minimización colectiva sin necesidad de plan especial.

De hecho, así lo permite el artículo 25.2.c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, según la cual *“El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas: (...) c) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales. d) Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad.* En consecuencia, nada impide a los ayuntamientos que intervengan en el tratamiento de aguas residuales de las áreas consolidadas por la edificación de baja densidad y que mantengan las infraestructuras viarias y otros equipamientos necesarios.

Cada vez resulta más acuciante actuar con éxito sobre estas viviendas diseminadas, atendiendo a la situación de emergencia climática en la que nos encontramos para así reducir su impacto, de todo tipo, sobre el territorio. Por tanto, es necesario que cesen los vertidos ilegales al subsuelo, que pueden contaminar acuíferos, y se conecten las viviendas a una red de alcantarillado para evitar riesgos sanitarios y hay que dotarlas también de las infraestructuras de urbanización necesarias, teniendo en cuenta que muchas de ellas se construyeron en zonas críticas con riesgo de inundación o de incendio forestal.

Los impactos además de ambientales también son económicos, sobre todo en relación con el coste de los servicios antes comentados para la administración pública⁵.

Con el objeto de acelerar el proceso de regularización se propone la sustitución del Plan Especial de Minimización de Impacto Territorial (PEMIT) por Proyectos de obra pública de minimización de iniciativa pública o privada y financiados mediante cuotas de minimización de impacto.

El ámbito del proyecto abarcará todas las fincas sujetas a regularización de forma íntegra, quedando vinculada la superficie a la edificación.

4. LA MINIMIZACIÓN INDIVIDUALIZADA (DSI)

a. Disfunciones

Existen ciertas disfunciones que se han detectado en la tramitación de procedimientos de minimización cuando tienen por objeto un ámbito territorial de suelo clasificado como Suelo no Urbanizable (SnU) protegido, o cuando tienen por objeto un ámbito de SnU, común o protegido, y emite informe el órgano sectorial en materia de minas, costas, aguas, riesgo de inundación o infraestructuras.

El art. 228.4 TRLOTUP establece: *“para legalizar, a través del plan, edificaciones que se encuentren situadas en el suelo que goce de cualquier tipo de protección por sus especiales valores ambientales, o suelo que se encuentre afectado por limitaciones de uso específicas derivadas de la aplicación de la normativa sectorial de minas, costas, aguas, riesgo de inundación o infraestructuras, o por la existencia de actividades implantadas legalmente o en proceso de legalización, se deberá emitir informe previo vinculante de la administración con competencias afectadas”*.

⁵Gielen, E. (2017). Costes del 'Urban Sprawl' para la Administración local: El caso valenciano. Volumen 19 de DESARROLLO TERRITORIAL. Serie Estudios y Documentos. Universitat de València, 2017.

El legislador valenciano ha querido que, en la tramitación de una minimización emita informe aquel órgano que sea competente en lo que se refiere a la protección del suelo, lo cual es lógico dado que, en la fase ambiental de dicho trámite, todo aquel órgano sectorial que es competente en alguna materia que incide en el plan, debe informar que órgano más cualificado que aquél que protege el suelo donde se pretende llevar a cabo el procedimiento de minimización para realizar las consideraciones que tenga por conveniente. Lo mismo se puede decir respecto al informe de aquellos órganos que deban informar respecto de suelos afectados por limitaciones de uso específicas derivadas de la aplicación de la normativa sectorial de minas, costas, aguas, riesgo de inundación o infraestructuras.

El problema surge por el carácter vinculante que la ley ha otorgado a estos informes. Dicho carácter obliga a asumir en su totalidad las consideraciones realizadas por el órgano sectorial, de forma que, en determinados casos, y en aplicación de su normativa, se indica por éste, por ejemplo, que no cabe la tramitación de un PE de minimización (total o parcialmente). Ese carácter vinculante del informe hace que el procedimiento no pueda continuar su avance, con lo que se frustra su propósito: la

minimización de aquellos impactos que sobre el medio ambiente y territorio producen o han producido viviendas sitas irregularmente en SnU. Ello supone impedir de facto la aplicación del procedimiento de minimización que, legítimamente ha promulgado el propio legislador valenciano.

Pero hay que tener en cuenta que mediante la minimización de impacto no se están implantando nuevos usos, sino que se regulariza un uso ya existente. Dicho de forma más clara, el riesgo de inundación que provoquen las viviendas objeto del procedimiento de minimización ya lo están provocando en la actualidad, teniendo en cuenta que dichas edificaciones ya existen.

La minimización es un procedimiento que regulariza jurídicamente viviendas sitas en SnU, pero no supone un procedimiento de regularización jurídica porque sí, dado que su finalidad está muy clara: se pretenden implementar unas obras en dichas viviendas que eviten o, al menos palién los efectos que dicha implantación está provocando sobre territorio y medio ambiente. El ejemplo más paradigmático de lo que se pretende hacer es la implantación de los correspondientes sistemas de saneamiento de aguas residuales, sistemas de los que carecen, en muchos casos, estas viviendas, lo que provoca la contaminación de los acuíferos.

Reconociendo que el procedimiento de minimización es un procedimiento especial que pretende regularizar situaciones preexistentes con una casuística muy diversa (entre distintos municipios y entre diseminados de viviendas de un mismo municipio), con un nivel de implantación de servicios urbanísticos muy desigual, hay que destacar que el procedimiento pretende mejorar la situación de partida: de inicio tenemos una situación preexistente que está provocando unos efectos perniciosos sobre medio ambiente y territorio, y si la Administración no actúa, el problema se seguirá produciendo. Es decir, el bien jurídico protegido por el TRLOTUP es la salvaguarda del medioambiente, y la seguridad de las personas y los bienes de éstas. En este sentido, el art. 228.5 TRLOTUP establece que cabe aplicar estos procedimientos en terreno forestal o colindante a él, y también en un área inundable.

Además, en los dos casos anteriores, la parte promotora deberá suscribir una declaración responsable en la que exprese claramente que conoce y asume el riesgo existente y las medidas de protección civil aplicables al caso, comprometiéndose a trasladar esa información a las posibles personas afectadas, con independencia de las medidas complementarias que estime oportuno adoptar para su protección. Esta declaración responsable deberá estar integrada, en su caso, en la documentación del expediente de licencia de obra o legalización.

Por lo tanto, los órganos sectoriales a que se refiere el actual art. 228.4 TRLOTUP deben informar y deben hacerlo conforme a su normativa sectorial, y la ley ha definido estos informes como vinculantes. Pero si los informes son negativos, debemos ser conscientes de que los efectos que queremos evitar y que generan esas viviendas se seguirán produciendo, al menos respecto de las viviendas sobre las que no cabe la aplicación de medidas de restauración de la legalidad urbanística. Por ello, se considera que los informes no pueden ser ni favorables ni desfavorables, al no autorizar situaciones de futuro, sino que se está informando sobre una situación ya existente en la que, por supuesto, deben impedirse nuevos usos residenciales y para los usos ya implantados, deben imponerse las condiciones necesarias para:

1. Preservar como bien jurídico protegido la protección del medioambiente. Recordemos que, en buena parte de los casos, ha caducado la acción de restauración de la legalidad urbanística, y las viviendas son inatacables.
2. Preservar la seguridad de las personas y los bienes: Por ello, el propio TRLOTUP permite la minimización en zonas inundables y en suelo de protección forestal, tal y como se ha indicado.

La Ley 1/2019, que hoy se mantiene vigente en el TRLOTUP, introdujo una importante novedad en relación con la regulación original de 2014, al establecer que puede ser objeto del procedimiento de minimización toda vivienda totalmente finalizada antes del 20/8/14, *“independientemente de su situación jurídico-administrativa”* (art. 228.3).

También se produce otra curiosa contradicción. El art. 255.6 TRLOTUP establece la regla para saber cuándo podemos actuar en materia de disciplina urbanística respecto de edificaciones construidas en el pasado, y regidas por plazos de actuación establecidos en legislaciones ya derogadas. Recordemos que actualmente, el art. 255.5 TRLOTUP no somete a plazo el ejercicio de las potestades de disciplina urbanística en SnU (común o protegido). Así, el citado artículo establece que *“El plazo de caducidad de la acción de restauración de la legalidad urbanística de la Administración que se aplicará será el que establece la ley urbanística en vigor, a fecha de finalización de la actuación urbanística.”*

Ello supone, por ejemplo, que toda vivienda finalizada entre los años 2002 y 2006 en SnU protegido, es inatacable, por haber caducado la acción de restauración. Y ello porque, en ese período estaba vigente en la Comunitat Valenciana en materia de disciplina urbanística, el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, el cual establecía un plazo de cuatro años para el ejercicio de la acción. Tal norma era la que regía en materia de disciplina urbanística porque, pese a existir una norma autonómica (la Ley 6/1994, reguladora de la actividad urbanística, LRAU), dicha ley no regulaba la materia de disciplina.

No sería hasta la Ley 16/2005, de la Generalitat, Urbanística Valenciana, LUV), vigente desde el 1/2/2006, cuando se reguló en el ámbito autonómico la materia de disciplina y estableció que no existía plazo para actuar contra ilícitos cometidos sobre SnU protegido.

Desde el 1 de febrero de 2006 está vigente esta regla, con lo que, aplicando lo establecido en el 255.6 TRLOTUP, cualquier vivienda totalmente finalizada con posterioridad a esa fecha en SnU protegido, se podría perseguir hoy.

Así, las viviendas construidas en suelo protegido hasta esta fecha no se les puede aplicar la minimización, pero tampoco cabe la aplicación de medidas de restauración. Ello deja en un limbo legal a estas edificaciones, y lo que es peor: no se consigue el objetivo de la minimización, de forma que estas viviendas seguirán produciendo efectos indeseables sobre territorio y medio ambiente. Es posible que, conforme a la aplicación de otros regímenes sectoriales, se puedan atacar esas viviendas, pero desde el ámbito de aplicación de la legislación urbanística no se podrá.

Ello nos lleva a una segunda contradicción para las construcciones ilegales que se encuentren en un suelo declarado como espacio natural, que es un suelo especialmente sensible, y por ello, protegido, y en el que no se van a poder tramitar procedimientos de minimización. Es decir, en suelos no protegidos y con menos valores a proteger se podrá tramitar el procedimiento, pero en un suelo protegido al no minimizar el impacto, se continuaría dañando el bien protegido por la ley.

Los dos ejemplos que se han puesto son paradigmáticos de una situación. Pero se pretende poner de manifiesto que el carácter vinculante de los informes a que hace referencia el art. 228.4 TRLOTUP puede impedir la finalidad del procedimiento regulado por el legislador valenciano para solucionar un problema enquistado y largamente aplazado, como es el de los impactos que producen las viviendas ilegalmente implantadas en SnU, y ello, en muchos casos, respecto de viviendas sobre las que no caben medidas de restauración de la legalidad urbanística por haber transcurrido los plazos de actuación y ser, por tanto, inatacables.

Se propone un artículo con la siguiente redacción:

*En el caso de que las viviendas aisladas objeto de la minimización de impacto territorial se encuentren parques naturales, en terreno forestal o contiguo a este, el informe técnico sectorial será de carácter declarativo, sin determinar su carácter favorable o desfavorable, indicando en el mismo la situación en la que se encuentra la construcción residencial incluyendo en su contenido la obligación de realizar las medidas que la legislación de prevención de incendios forestales establezca para las nuevas urbanizaciones, edificaciones y usos. **En caso de que la vivienda objeto de la minimización de impacto territorial se encuentre en áreas inundables o zonas húmedas, el informe técnico sectorial de las administraciones competentes será de carácter declarativo, sin determinar su carácter favorable o desfavorable, indicando en el mismo la situación en la que se encuentra la construcción residencial incluyendo en su contenido la obligatoriedad de adoptar de medidas de disminución de la vulnerabilidad y autoprotección, todo ello de acuerdo con lo establecido en la Ley 17/2015, de 9 de julio, del sistema nacional de protección civil, y el Plan de acción territorial sobre prevención de riesgo de inundación en la Comunitat Valenciana. prohibirá el uso residencial en la planta baja de aquellas construcciones irregulares que se encuentren en suelo en nivel de peligrosidad 1 y 2 según el artículo 8 del PATRICOVA. necesarios complejos inmobiliarios en edificaciones agrícolas.***

b. POSIBILIDAD DE CONSTITUIR COMPLEJOS INMOBILIARIOS AGRÍCOLAS EN LAS CONSTRUCCIONES EXISTENTES ANTES DEL 20 DE AGOSTO DE 2014

Se ha detectado que existen innumerables parcelas sobre las que existe más de una edificación y que no es posible acometer su segregación, con lo que se dificulta o imposibilita su minimización de impacto.

Sería conveniente, para facilitarla, crear la figura del complejo inmobiliario agrícola sobre aquellas parcelas agrícolas en las que existan varias construcciones. Permitiendo su división horizontal desde una perspectiva agrícola.

Parcelaciones de fincas rústicas.

No podrán autorizarse en el suelo no urbanizable y en el suelo urbanizable sin programación las parcelaciones urbanísticas. Está prohibida, por considerarse parcelación urbanística:

a) Toda división o segregación de terrenos en dos o más lotes cuando tenga por finalidad la edificación o, en su caso, crear las infraestructuras requeridas para que la edificación tenga lugar, salvo en los supuestos de edificación excepcionalmente autorizables conforme a el presente texto refundido.

b) Los actos ejecutados con las mismas finalidades que las descritas en el apartado precedente y que, sin división o segregación de la finca, subdividan, enajenen o arrienden cuotas o porcentajes indivisos de ella para uso individualizado de varias titularidades, mediante asociaciones o sociedades, divisiones horizontales, copropiedades, acciones o participaciones, que conlleven la modificación del uso rústico de la finca matriz de la que procedan, con el fin de eludir el cumplimiento de este texto refundido.

No se considerará que conlleve la modificación del uso rustico cuando se constituya un complejo inmobiliario que mantenga el uso agrícola de la parcela o el carácter de masía, mas o cenia de los edificios existentes antes del 20 de agosto de 2014, sobre los cuales se podrán realizar las actuaciones de división horizontal que permitan que cada vivienda existente sobre la parcela pueda disponer de su propia individualidad registral, y siempre que la parte de parcela destinada a uso agrícola sea considerada elemento común de la misma.

Todo lo que aportamos a la espera de que pueda ser útil para la redacción de la próxima ley del suelo valenciana.

VICENTE J. GARCÍA NEBOT
Abogado Urbanista

Blanca Marín Ferreiro
Economista Urbanista